

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

(АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР)¹



Л. А. ЕМЕЛЬЯНОВА,
старший юрист ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS»,
г. Алматы

В статье представлен обзор международных экологических обязательств Республики Казахстан. Проведено обобщение международных договоров и иных документов в сфере охраны окружающей среды и исследовано влияние международных обязательств РК на национальное экологическое законодательство.

Ключевые слова: международные договоры, экологическое право, законодательство, окружающая среда, охрана окружающей среды, международные обязательства, зелёная экономика, обязательства, эмиссии, механизм межгосударственного сотрудничества.

I. КРАТКО О МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ И УЧАСТИИ КАЗАХСТАНА В ЕГО РАЗВИТИИ

Международное экологическое право (международное право охраны окружающей среды) является одной из важнейших отраслей международного права, оказывающих существенное влияние на национальное законодательство многих стран.

Общепризнанные экологические принципы и направления международного сотрудничества определены Стокгольмской декларацией по окружающей среде (1972), Всемирной хартией природы (1982), Декларацией по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), «Повесткой дня на XXI век» (Рио-де-Жанейро, 1992), декларациями Саммита тысячелетия (Нью-Йорк, 2000), Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002)² и другими международными актами. Эти акты имеют огромный международный авторитет и находят реализацию и в международных соглашениях, и в национальном праве многих государств, в том числе Республики Казахстан (*далее – РК*).

Международные экологические договоры охватывают своим регулированием все основные природные ресурсы, имеющие бесценное значение для сохранения жизни всего человечества (водные, земельные, живые ресурсы, атмосферу)³.

© Л. А. Емельянова, 2013

¹Статья подготовлена по материалам исследования, проведённого ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS» в 2012 г. по вопросу о влиянии международных обязательств Республики Казахстан на национальное законодательство в сфере эмиссий загрязняющих веществ в окружающую среду.

²Перечисленные документы доступны на сайте ООН <http://www.un.org/ru>. (2 октября 2013 г.).

³Международное экологическое право не кодифицировано и представлено большим числом международных договоров и актов «мягкого» права рекомендательного характера, имеющих важное общемировое значение (как, на-

пример, Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г., Стокгольмская декларация по окружающей среде 1972 г. и другие). В связи с этим высказываются предложения по его глобальной кодификации. См.: Шемшученко Ю.С. Плюс экологизация всей Земли (проблемы кодификации международного экологического права). Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 82-84.

Казахстан является членом и активным участником различных международных комиссий и процессов, направленных на выработку и реализацию международных договорённостей по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития на глобальном и региональном уровнях. Среди них – Комиссия по устойчивому развитию ООН; Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию стран Центральной Азии; региональная евразийская сеть Всемирного совета предпринимателей для устойчивого развития; Межгосударственный Совет по гидрометеорологии СНГ; процессы «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и устойчивое развитие для Азии». Развивается сотрудничество с Программой развития ООН, Всемирным Фондом дикой природы (WWF) и другими международными организациями.

Одной из глобальных международных инициатив Казахстана в сфере охраны окружающей среды является Программа партнёрства «Зелёный мост». Программа была представлена и нашла международную поддержку на III Астанинском экономическом форуме (Астана, 2010); VI Конференции Министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона (Астана, 2010)⁴; в рамках Генеральной Ассамблеи ООН (2011) и далее – на Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (Рио-де-Жанейро, 2012)⁵. Программу поддержали члены Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого Океана (ЭСКАТО) и Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК)⁶.

⁴Дерновой А. Г. Основные международные экологические инициативы Казахстана. Источник: <http://aarhus.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=418>. (18 октября 2012 г.).

⁵Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» под названием «Будущее, которого мы хотим», одобренный Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 27 июля 2012 г., содержит следующую оценку Программы «Зелёный мост»: «мы приветствуем региональные и межрегиональные инициативы в области устойчивого развития, такие как Программа партнёрства «Зелёный мост», которая является добровольной и открыта для участия всех партнёров» (параграф 102). Источник: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf?OpenElement> (11 ноября 2013 г.), <http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>. 11 ноября 2013 г.

⁶Казахстан призвал «Рио+20» к реализации инициативы «Зелёный мост». Источник: <<http://www.newskaz.ru/economy/20120621/3374831.html>>. (27 сентября 2013 г.).

30 сентября 2013 г. в г. Астане проведена Международная конференция по Программе партнёрства «Зелёный мост», организованная Министерством охраны окружающей среды РК (далее – МООС) в партнёрстве с Программой развития ООН. По её итогам 8 стран – Казахстан, Россия, Кыргызстан, Беларусь, Монголия, Грузия, Германия и Черногория подписали Хартию о программе партнёрства «Зелёный мост»⁷.

Хартия предусматривает, среди прочего, организацию международной ассоциации для цели реализации Программы партнёрства «Зелёный мост», а также создание на территории РК информационно-аналитического института для проведения исследований, развития и трансферта технологий и развития инкубаторов⁸.

II. УЧАСТИЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ

Следует подчеркнуть, что Казахстан является участником значительного числа международных природоохранных договоров. Кроме того, с рядом стран заключены соглашения о сотрудничестве и иные международные договоры по природоохранным вопросам.

Всего, по нашему подсчёту, свыше 60 международных договоров РК прямо или косвенно затрагивают сферу охраны окружающей среды (в том числе вопросы эмиссий в окружающую среду, защиты озонового слоя от выброса парниковых газов, предотвращения загрязнения с судов, торговли и перевозок опасных химических веществ, промышленной безопасности на опасных производственных объектах и предупреждения аварий, трансграничных воздействий и др.)⁹.

Продолжается работа по подготовке к присоединению к другим международным договорам, например, к некоторым протоколам к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979)¹⁰, а также по вхождению в международные организации (ОЭСР, ВТО)¹¹.

⁷О Международной конференции по программе партнёрства «Зелёный мост» и международной специализированной выставке «Астана ЭКСПО-2017». Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/2013/new2012-2013/09/3126-196/>>. (29 октября 2013 года). В Казахстане подписали Хартию о программе партнёрства «Зелёный мост». Источник: <http://www.zakon.kz/kazakhstan/4579089-v-kazakhstanepodpisali-khartiju-o.html>. 29 октября 2013 г.

⁸Источник: <<http://gbpp.org/ru/charter-of-the-green-bridge-partnership-program/>>. (11 ноября 2013 г.).

⁹Список из 26 международных договоров, включающий основные конвенции и дополнительные международные договоры (поправки, протоколы) к ним, содержится на сайте МООС – Перечень природоохранных конвенций. Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/activity-of-state-authority/international-organization-cooperation/3220-00/>> (27 сентября 2013 г.). Следует отметить, что данный список не является исчерпывающим перечнем международных договоров РК в сфере охраны окружающей среды.

¹⁰Согласно Докладу РК по выполнению Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. за 2010 г. приоритетными для присоединения являются: (i) Протокол ЕМЕП о долгосрочном финансировании совместной программы мониторинга и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП), принятый в Женеве в 1984 г.; (ii) Хельсинкский протокол 1985 г. о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30%; (iii) Софийский протокол 1988 г. об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков; (iv) Орхусский протокол 1998 г. по тяжёлым металлам (Отчет по Договору № 05-03-139 от 2 июня 2011 г. «Подготовка доклада РК по выполнению конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния за 2010 г.». Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/wp-content/uploads/doklady/zagr.vozdux2010.htm>>. (27 сентября 2013 г.).

¹¹Например, в 2011 г. были утверждены подходы вступления Казахстана в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). См.: Утверж-



Здание ООН. г. Нью-Йорк

Кодекс РК от 9 января 2007 г. № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (далее – «Экологический кодекс» или «ЭК») устанавливает приоритет международных договоров, *ратифицированных* РК, над положениями кодекса (п. 2 ст. 2 ЭК).

Ратификации подлежат международные договоры, предметом которых являются права и свободы человека и гражданина; выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов; устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами РК; и некоторые иные (ст. 11 Закона РК от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан»).

В соответствии с постановлением Конституционного совета РК «Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции РК» от 18 мая 2006 г., *акты РК о ратификации международных договоров и акты РК о присоединении к международным договорам равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям* (п. 2). В этой связи международные договоры, обязательность которых для РК установлена нормативными правовыми актами о присоединении к международным договорам, *принятыми Парламентом республики*, приравниваются к ратифицированным РК, международным договорам¹².

По нашему подсчёту свыше 30 ратифицированных и приравнённых к ним международных договоров РК относятся к вопросам охраны окружающей среды.

Механизм межгосударственного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования закреплён ст. 192

дены подходы вступления Казахстана в ОЭСР. Информационное агентство «Kazakhstan Today». Источник: <http://www.zakon.kz/4446566-utverzhdenuyepodkhody-vstuplenija.html>. 27 сентября 2013 г. Не исключено, что вступление в данную организацию может повлечь, как и в отношении России, необходимость изменения экологического законодательства. Условия присоединения России включают осуществление коренных преобразований экологического законодательства. См.: Кодолова А. О возможности (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью // Хозяйство и право, 2012, № 8. С. 26-40.

¹²П. 5 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 10 июля 2008 г. № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» в действующей редакции.

Экологического кодекса. Он предусматривает участие РК в соответствии с обязательствами по международным договорам в ряде международных и трансграничных процедур по вопросам обмена экологической информацией; проведения совместного мониторинга окружающей среды и нормирования воздействий на окружающую среду; применения мер ответственности за причинение ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами РК и по другим вопросам.

III. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РК

По критерию объекта правового регулирования все природоохранные международные договоры РК могут быть систематизированы на три группы¹³:

1. *Средозащитные международные договоры*, регулирующие охрану окружающей среды в целом. По данной группе договоров негативное влияние хозяйственной и иной деятельности сказывается на состоянии всей природной среды без выделения отрицательных последствий для отдельных природных объектов.

К данной категории мы можем, к примеру, отнести Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 г., РК присоединилась Законом РК от 21 октября 2000 г. № 86-II); Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 г.; Конвенция ратифицирована Законом РК от 7 июня 2007 года № 259-III); Договор к Энергетической Хартии (Лиссабон, 17 декабря 1994 г.; Договор ратифицирован Указом Президента РК от 18 октября 1995 г. № 2537) (далее – ДЭХ); Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 10 февраля 2003 г. № 389-II); различные соглашения о сотрудничестве между РК и другими странами и другие международные договоры.

2. *Ресурсозащитные международные договоры*, регулирующие охрану отдельных природных объектов (ресурсов), негативное изменение которых имеет международное значение.

Среди рассматриваемой группы договоров могут быть выделены международные договоры по охране отдельных видов природных ресурсов.

По охране атмосферного воздуха, климата и озонового слоя – например, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 23 октября 2000 г. № 89-II); Венская Конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 30 октября 1997 г. № 177-1); Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата (Киото, 11 декабря 1997 г.; Протокол ратифицирован Законом РК от 26 марта 2009 г. № 144-IV, вступил в силу для РК 17 сентября 2009 г.).

По охране живых ресурсов – например, Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.; Конвенция одобрена РК в соответствии с постановлением Кабинета Мини-

¹³Данная классификация была предложена Тюлеубековой С. Ш. (См.: Тюлеубекова С. Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств Республики Казахстан по экологическим конвенциям. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Алматы: 2003. 33 с.). Классификация применяется в настоящей статье с корректировками, учитывающими особенности темы исследования.

стров РК от 19 августа 1994 г. № 918); Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (Тегеран, 4 ноября 2003 г.; Соглашение ратифицировано Законом РК от 13 декабря 2005 г. № 97-III) (далее – *Тегеранская конвенция по Каспию*).

По охране земельных ресурсов и недр – например, Горная хартия государств – участников Содружества Независимых Государств, Москва, 27 марта 1997 г.

По охране водных ресурсов – например, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинки, 17 марта 1992 г.; Конвенция ратифицирована Законом РК от 23 октября 2000 г. № 94-II); Тегеранская конвенция по Каспию¹⁴.

3. *Правозащитные конвенции*, регулирующие права различных лиц в области охраны окружающей среды. К этой группе относится Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.; Конвенция ратифицирована Законом РК от 23 октября 2000 г. № 92-II) (далее – «*Орхусская конвенция*»)¹⁵.

Некоторые авторы предлагают иные классификации, выделяя, например, такие предметные области регулирования как (1) ограничение вредных воздействий на окружающую среду; (2) установление экологически целесообразного режима использования природных ресурсов; (3) международная охрана природных памятников и резерватов; (4) регулирование научно-технического сотрудничества государств по поводу охраны окружающей среды¹⁶.

Следует отметить, что все указанные сферы международного регулирования охвачены и казахстанским законодательством.

IV. КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РК ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

По результатам анализа международных договоров РК мы выделили следующие категории основных обязательств Казахстана по международным договорам¹⁷:

1. *Общие обязательства по защите окружающей среды или конкретного ресурса.*

В рамках данных обязательств Казахстан должен: а) *постоянно стремиться к достижению определённых целей в сфере экологии*, в числе которых: недопущение ущерба экологии – Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.; предотвращение значительного вредного воздействия – Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.; сведение к минимуму вредного воздействия на окружающую среду – ДЭХ;

¹⁴Применительно к Тегеранской конвенции по Каспию Е. Е. Вылегжанина отмечает её большое значение для формирования современного международно-правового режима недропользования на Каспии. Конвенция предусматривает экосистемный подход и наиболее передовые международно-правовые начала. См.: Вылегжанина Е. Е. Международно-правовые подходы к защите окружающей среды при недропользовании // Нефть Газ Право. 2007. № 4. С. 48.

¹⁵«Основная цель Орхусской конвенции – обеспечение доступа общественности к экологически значимой информации, осуществление гражданами права участвовать в решении вопросов, связанных с окружающей средой, оказание помощи гражданам в осуществлении ими указанных прав. Кроме того, в качестве одной из целей Конвенции указывается обеспечение ответственного подхода и прозрачности процесса принятия решений» (Вылегжанина Е. Е. Международно-правовые подходы... С. 45).

¹⁶Певзнер М. Е. Горное право. Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: МГТУ. 2001. Т. 1. 375 с.

¹⁷В связи с ограниченным форматом статьи далее приводятся примеры лишь некоторых из большого числа международных договоров РК по группам обязательств.



Юридическая фирма IBA. Конференция по управлению юридическими фирмами. Москва, 29-30 ноября 2012 г.

б) *принимать для достижения установленных целей надлежащие меры*, в том числе:

разрабатывать и исполнять программы и политики – Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года;

применять наилучшие или более эффективные технологии – ДЭХ, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.;

принимать меры по предупреждению экологических катастроф и аварий – Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, Москва, 8 февраля 1992 г. с последующими изменениями (далее – «*Московское соглашение о взаимодействии*»); Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 23.10.2000 г. № 91-III);

принимать все необходимые меры для предотвращения, снижения и контроля загрязнения Каспийского моря (Тегеранская конвенция по Каспию).

2. *Конкретные обязательства по ликвидации производства, экспорта и импорта, по сокращению или предотвращению эмиссий отдельных загрязняющих веществ.*

Такие обязательства предусматривает Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г., Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата 1997 г.

3. *Обязательства по оценке воздействия на окружающую среду отдельных видов деятельности, по установлению разрешительной системы (для загрязнения окружающей среды, экспорта и импорта отдельных загрязняющих веществ и др.).*

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в транс-

граничном контексте (Эспо, 1991 г.) содержит ряд конкретных обязательств рассматриваемой группы.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 г. предусматривает оценку воздействия и разрешительный порядок для сброса сточных вод. Московское соглашение о взаимодействии предусматривает экологическую экспертизу программ и прочих проектов. Необходимость оценки воздействия на морскую среду опасных видов деятельности содержится и в Тегеранской конвенции по Каспию.

4. *Обязательства по сбору экологической информации и предоставлению доступа к ней общественности.*

Основным международным документом, регламентирующим обязательства рассматриваемой группы, является Орхусская конвенция. Другие международные договоры также накладывают подобные обязательства (ДЭХ, Московское соглашение о взаимодействии, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.).

5. *Обязательства по ликвидации допущенного вреда окружающей среде.*

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года предусматривает обязательство стран-участников принимать меры по реабилитации и восстановлению деградированных экосистем, насколько это возможно и целесообразно. Согласно Московскому соглашению о взаимодействии необходимо принимать меры по воспроизводству живых ресурсов, сохранению и восстановлению биологического разнообразия. Тегеранская конвенция по Каспию обязывает принимать меры по восстановлению природной среды Каспийского моря в случае аварий или природных катастроф.

6. *Обязательства по сотрудничеству с другими странами и обмену информацией.*

Данные обязательства содержатся практически в каждом из рассмотренных международных договоров, что делает экологическую

политику РК прозрачной для международного сообщества и накладывает обязательства учитывать мнение и принципы международного экологического права в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Обращаем внимание на Московское соглашение о взаимодействии, предусматривающее гармонизацию экологического законодательства 11 стран СНГ, а также Горную хартию государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 27 марта 1997 г.), предусматривающую гармонизацию законодательства в области изучения, разведки, использования и охраны недр.

Среди других обязательств рассматриваемой категории могут быть отмечены обязательства по обмену технологиями (ДЭХ, различные соглашения о сотрудничестве, Тегеранская конвенция по Каспию).

7. *Прочие обязательства.*

Безусловно, содержание международных договоров не исчерпывается рассмотренными выше категориями обязательств, и классификация может быть продолжена. Среди прочих обязательств, например, могут быть отмечены обязательства по содействию научным работам, которые встречаются во многих международных договорах (ДЭХ, различные соглашения о сотрудничестве, Тегеранская конвенция по Каспию).

V. ОТРАЖЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В НАЦИОНАЛЬНОМ (КАЗАХСТАНСКОМ) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВОПРОСА

Принятые РК международные обязательства оказывают значительное влияние на национальное экологическое законодательство, одним из принципов которого является гармонизация экологического законодательства РК с принципами и нормами международного права (подп. 14 ст. 5 ЭК), а также добросовестное выполнение международных обязательств (подп. 1 ст. 189 ЭК).

Некоторые принципы международного права инкорпорированы в национальном законодательстве, как например, принципы предотвращения ущерба окружающей среды других государств, предосторожности и превентивных мер, мирного разрешения международных споров, ответственности загрязнителя за издержки и др. (ст. 189 ЭК), предусмотренные Декларацией по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.). Следует отметить, что принцип «загрязнитель платит» является ключевым принципом экологического права Европейского союза и в большей мере рассматривается европейским и международным правом в рамках концепции строгой ответственности, то есть ответственности не только за «неправомерный», но и «правомерный» ущерб окружающей среде¹⁸.

Экологический кодекс был разработан с учётом международных обязательств РК¹⁹ и предусматривает значительное число положений, направленных на реализацию принятых международных обязательств, в том числе: экологическое нормирование (глава 4); оценка воздей-

¹⁸См.: Вылегжанина Е. Е. Международно-правовые подходы... указ. соч. С. 47.

¹⁹См.: Баймолдина З. Х. Обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности – на уровень международных стандартов. Материалы Четвертой Атырауской правовой конференции. Атырау: 2006. С. 22-28. В Обзоре судебной практики по рассмотрению гражданских дел об охране окружающей среды, в том числе с применением норм международного права (Бюллетень Верховного суда Республики Казахстан, 2009, № 6. С. 4-11) отмечается, что на 2009 г. в Экологический кодекс были инкорпорированы положения 18 международных конвенций в области охраны окружающей среды (включая Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г., Орхусскую конвенцию, Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и др.). В настоящее время этот список увеличен.

ствия на окружающую среду (глава 6); экологическая экспертиза (глава 7); экологические разрешения (глава 8); экологический контроль (Раздел 4); экологический мониторинг и кадастры (Раздел 5), включая экологическую информацию (глава 21); экологическое образование и просвещение, научные исследования и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды (Раздел 7); экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря (глава 38); экологические требования при обращении с отходами производства и потребления (глава 42) и другие.

VI. ПРИМЕРЫ МЕР ПО РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Частными примерами конкретных мер по реализации международных обязательств в экологическом законодательстве РК, на наш взгляд, могут быть следующие:

1) запрет на производство и использование пестицидов (ядохимикатов), в составе которых имеются стойкие органические загрязнители, предусмотренные международными договорами РК (п. 4-1 ст. 239 ЭК), следующий из Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 г.;

2) экологические требования при производстве и использовании потенциально опасных химических веществ (ст. 280 ЭК с изменениями, внесёнными Законом от 3 декабря 2011 г. в целях реализации Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 года), Правила обращения со стойкими органическими загрязнителями и отходами, их содержащими, утверждённые Приказом Министра охраны окружающей среды РК от 24 февраля 2012 г. № 40-п;

3) разрешительная система на эмиссии в окружающую среду, со временем ужесточающая требования к природопользователям согласно принятым международным обязательствам. В частности, Законом от 03 декабря 2011 г. внесено требование о том, что с 1 января 2013 г. при выдаче разрешения на размещение отходов производства и потребления включаются показатели программы управления отходами, отражающие *уменьшение накопленных объёмов отходов и снижающие их вредное воздействие на окружающую среду* за период действия разрешения. В условия природопользования при выдаче разрешения на эмиссии в окружающую среду в части размещения серы включаются показатели программы по уменьшению накопленных объёмов серы и снижению её вредного воздействия на окружающую среду за период действия разрешения (п. 1-1 ст. 70 ЭК);

4) запрет на сжигание мусора на буровых платформах (баржах), а также другие экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря (ст. 262 ЭК), направленные на реализацию Тегеранской конвенции по Каспию;

5) установление трёх уровней опасности отходов с учётом Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. (п. 2 ст. 287 ЭК)²⁰;

²⁰Следует отметить, что на практике специалисты-экологи отмечают крайне неудачную классификацию отходов по уровням опасности (цветовая кодировка), принятой в действующем экологическом законодательстве РК. По их мнению необходимо функционально разделить классификацию опасности отходов, которые остаются на территории страны (в этом случае следует отказаться от цветовой кодировки и распределения по уровням) и которые вывозятся за ее пределы (в этом случае необходимо руководствоваться положениями Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.).



ABA. Конференция по проблемам международного права. Нью-Йорк. 2012 г.

б) введение процедуры обязательных общественных слушаний по проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, включая планы мероприятий по охране окружающей среды, разработанные для объектов I и II категории для получения разрешений на эмиссии в окружающую среду (п. 3 ст. 57 ЭК);

7) обязательность оценки воздействия на окружающую среду для любых видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения (п. 1 ст. 36 ЭК);

8) право свободного доступа к общедоступным государственным информационным ресурсам экологической информации согласно Орхусской конвенции (п. 1 ст. 164 ЭК)²¹;

9) ряд нормативных правовых актов по вопросам использования возобновляемых источников энергии²², потенциально направленные на снижение энергоёмкости экономики и негативного воздействия на экологию сектора производства электрической и тепловой энергии, что, в целом, согласуется с ДЭХ, Протоколом к

²¹ Положения Орхусской конвенции непосредственно применяются судами при разрешении споров, связанных с реализацией права на доступ к экологической информации. См.: Обзор судебной практики по рассмотрению гражданских дел об охране окружающей среды, в том числе с применением норм международного права. Бюллетень Верховного суда Республики Казахстан. 2009. № 6. С. 4-11. В Постановлении надзорной коллегии Верховного Суда РК от 26 марта 2008 г. № 4гп-64-08 указано, что в силу п. 3 ст. 4 Конституции РК положения Орхусской конвенции (в частности ст. 4 о предоставлении экологической информации) применяются непосредственно, и экологическая информация, в том числе информация о выбросах, не может быть закрытой и подлежит раскрытию.

²² Закон РК от 4 июля 2009 г. № 165-IV «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» в действующей редакции, Закон РК от 4 июля 2013 г. № 128-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам поддержки использования возобновляемых источников энергии» и другие нормативные правовые акты.

Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам (Лиссабон, 17 декабря 1994 г., Протокол ратифицирован Указом Президента РК от 18 октября 1995 г. № 2537), Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.;

10) принятие программ, планов и стратегий, затрагивающих вопросы охраны окружающей среды, включая реализацию международных обязательств РК (например, Стратегический план МООС на 2011 – 2015 гг., утверждённый Постановлением Правительства РК от 8 февраля 2011 г. № 98, Стратегический план развития РК до 2020 г., утверждённый Указом Президента РК от 1 февраля 2010 г. № 922 и другие).

Перечислена в качестве иллюстрации лишь малая часть положений законодательства, отражающих принятие со стороны РК конкретных мер в развитие исполнения международных обязательств.

Казахстан проводит мониторинг исполнения экологических международных договоров, для чего существует отдельный Департамент международных экологических соглашений МООС. Ведутся государственные кадастры, а также выполняются доклады по реализации соответствующих конвенций²³ и национальные доклады о состоянии охраны окружающей среды.

В июне 2009 г. МООС создан Национальный Орхусский центр РК на базе РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» в целях реализации Орхусской конвенции²⁴.

При Правительстве РК создан Совет по устойчивому развитию РК. Его функциями являются выработка предложений по различным направлениям, включая сохранение биологического разноо-

²³ Отдельные доклады размещены на сайте МООС (Доклады по международным конвенциям РК. Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/3118-6/>>. (27 сентября 2013 г.).

²⁴ Источник: Сайт Национального Орхусского центра. <<http://aarhus.kz>>. (27 сентября 2013 г.).

бразия и культурного наследия; снижение выбросов, в том числе парниковых газов и озоноразрушающих веществ; доступ к питьевой воде, решение трансграничных, в том числе водных проблем; использование новых и экологически безопасных технологий; энергоэффективность и энергосбережение; радиационная и химическая безопасность и управление отходами; предупреждение и уменьшение экологических угроз здоровью населения²⁵.

VII. ПУТИ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С УЧЁТОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РК

Как видим из предложенной классификации обязательств РК по международным договорам, РК приняла на себя ряд конкретных и общих обязательств в сфере охраны окружающей среды, в том числе обязательства по защите окружающей среды от вредных воздействий и снижению загрязнений.

Данные обязательства соответствуют Конституции РК, согласно которой РК ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (ст. 31).

Экологический кодекс устанавливает, что достижение государством цели по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека является одной из экологических основ устойчивого развития РК (подп. 1 ст. 4 ЭК).

Законодательство Казахстана в сфере охраны окружающей среды и её отдельных объектов является обширным и достаточно детализированным. Вместе с тем, правоприменительная практика выявляет пробелы и несовершенство по отдельным вопросам правового регулирования²⁶. По результатам проведённого обзорного анализа международных договоров РК и некоторых национальных докладов по их исполнению, а также с учётом правоприменительной практики и принятых за последнее время нормативных правовых актов РК очевидны следующие тенденции, учитывающие международные обязательства РК:

- совершенствование национального экологического законодательства в целях перехода к «зелёной экономике»;
- усиление национальных экологических требований;
- усиление государственного экологического контроля в сфере эмиссий в окружающую среду.

Стратегический план МООС на 2011 – 2015 гг., утверждённый Постановлением Правительства РК от 8 февраля 2011 г. № 98, предполагает изменения и дополнения в законодательство по вопросам системы управления коммунальными и промышленными отходами; экономических инструментов регулирования и предотвращения загрязнения окружающей среды; экологического нормирования и проектирования; системы экологических требований к осуществлению хозяйственной деятельности в соответствии с международными стандартами; упрощения разрешительной системы; перехода на действенные механизмы комплексных экологических разрешений; совершенствования определения оценки ущерба, нанесённого окружающей среде; развития системы мониторинга охраны окружающей среды. Стратегический план МООС также предусматривает создание Единой государственной системы мо-

²⁵ См.: Постановление Правительства РК от 19 марта 2004 г. № 345 «О Совете по устойчивому развитию Республики Казахстан» в действующей редакции.

²⁶ Среди прочего отмечаются недостатки разрешительной системы, действующих методик, классификаторов, отсутствие необходимых для работы нормативных документов и должного стимулирования переработки отходов и другие недостатки экологического законодательства.

нитинга окружающей среды и природных ресурсов; увеличение удельного веса выявляемых нарушений экологического законодательства; создание условий для формирования принципов «зелёной» экономики; снижение валового количества различного рода эмиссий; уничтожение стойких органических загрязнителей в РК; стабилизацию и улучшение качества окружающей среды; создание условий по сохранению и восстановлению экосистем; применение повышенных требований к проектам разработки нефтяных месторождений на Каспии; продолжение работы по подготовке новых проектов протоколов к Тегеранской конвенции и прочие мероприятия.

Стратегический план развития РК до 2020 г., утверждённый Указом Президента РК от 1 февраля 2010 г. № 922, определяет необходимость оптимизации системы управления устойчивого развития «зелёной» политики низкоуглеродной экономики в вопросах привлечения инвестиций, решения экологических проблем, снижения негативного воздействия антропогенной нагрузки, усиления ответственности природопользователей по снижению эмиссий в окружающую среду, а также комплексной переработки отходов.

МООС, как нам известно, в настоящее время ведёт работу по упрощению процедуры выдачи экологических разрешений на эмиссии в окружающую среду в соответствии с перечисленными программными документами. Кроме того, создана Рабочая группа при МООС по рассмотрению предложений природопользователей по ряду вопросов экологического законодательства, выдвинутых на Экологическом форуме, состоявшемся в Астане, 30 мая 2013 г.

Большое значение в Республике придаётся глобальной международной инициативе РК «Зелёный мост», которая может в рамках её дальнейшего развития выступить «практическим механизмом международного перехода к «зелёной» экономике через поощрение технологического прогресса, повышение опыта управления окружающей средой и улучшение правовых, экономических и институциональных условий»²⁷.

Основным направлением Программы партнёрства «Зелёный мост» является международное сотрудничество для обеспечения «зелёного» экономического роста посредством передачи технологий, обмена знаниями и обеспечения финансовой поддержки для реализации инвестиционных проектов в Центральноазиатском регионе²⁸. Программой предполагается передача новейших «зелёных технологий» передовыми странами развивающимся странам и создание свободных рынков для «зелёных товаров»²⁹.

Международные экологические инициативы РК сопровождаются принятием конкретных мер по их реализации. В частности, в РК принята Концепция по переходу РК к «зелёной экономике»³⁰, разрабатываются в ускоренном режиме законопроекты, связанные с пере-

²⁷ Казахстан призывал «Рио+20» к реализации инициативы «Зелёный мост». Источник: <<http://www.newskaz.ru/economy/20120621/3374831.html>>. (27 сентября 2013 г.).

²⁸ О Международной конференции по программе партнёрства «Зелёный мост» и международной специализированной выставке «Астана ЭКСПО-2017». Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/2013/09/3126-196/>>. (29 октября 2013 г.).

²⁹ Брагин А. Роль и место «Зелёного моста» в движении к устойчивому развитию. Газета «Экология Казахстана», март 2011. Источник: <<http://greenkaz.kz/zelenyj-most/rol-i-mesto-zelenogo-mosta-v-dvizhenii-k-ustojchivomu-razvitiyu/>>. (29 октября 2013 г.).

³⁰ Концепция по переходу РК к «зелёной экономике» утверждена Указом Президента РК от 30 мая 2013 г. № 577.

ходом страны на «зелёную экономику»³¹. Целью нашего государства является внедрение низкоуглеродной или «зелёной» экономики, которая позволит сократить выбросы различных вредных веществ, предотвращая и снижая загрязнение окружающей среды. Министр охраны окружающей среды РК г-н Н. Каппаров в интервью газете «Казахстанская правда» подчеркнул, что «для Казахстана устойчивое развитие и «зелёная» экономика являются не теоретическими понятиями, а жизненно важными вопросами»³².

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённый анализ показывает, что международные обязательства Казахстана оказывают существенное влияние на национальное экологическое законодательство РК, в том числе на вопросы регулирования эмиссий загрязняющих веществ в окружающую среду. Полагаем, что это влияние получит дальнейшее развитие.

В этой связи представляется актуальным проведение дальнейших системных исследований в рассматриваемой сфере с целью выработки предложений по совершенствованию казахстанского природоохранного законодательства и учёту международных обязательств Казахстана в правоприменительной, в том числе судебной, практике.

³¹ Сабеев С. Глава государства поручил Правительству срочно внести в Парламент законопроекты, касающиеся «зелёной экономики». 02 сентября 2013 г. Источник: <<http://www.inform.kz/rus/article/2586093>>. (2 сентября 2013 г.).

³² Каппаров Н. Сохранить природу на экономически выгодной основе. «Рио+20»: проекты Программы партнёрства «Зелёный мост» – практический вклад в «зелёную» экономику. 03 апреля 2012 г. Источник: <<http://www.kazpravda.kz/print/1333417100>>. (18 октября 2012 г.).

Л. А. Емельянова: Қазақстан Республикасының экология саласындағы халықаралық міндеттері (аналитикалық шолу).

Мақалада Қазақстан Республикасының халықаралық экологиялық міндеттеріне шолу жасалған. Халықаралық келісім-шарттар және басқа құжаттарды қоршаған ортаны қорғаудың саласында жалпылау өткізілген және ұлттық экологиялық заңға ҚР-ның халықаралық міндеттемелерінің әсері зерттелген. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы халықаралық келісімшарттарға және басқа да құжаттарға талдау жасалған және ҚР-ның халықаралық міндеттерінің ұлттық экологиялық заңға ықпалы зерттелген.

Түйінді сөздер: халықаралық келісімшарттар, экологиялық құқық, заңнама, қоршаған орта, қоршаған ортаны қорғау, халықаралық міндеттер, жасыл экономика, міндеттер, эмиссиялар, мемлекетаралық ынтымақтастық механизмі.

L. Yemelyanova: International Environmental Obligations of the Republic of Kazakhstan (analytical Review).

The article reviews the international environmental obligations of the Republic of Kazakhstan. The author provides a general overview of environmentally-relevant international treaties and other documents and looks into how the country's international environmental obligations influence its national environmental legislation.

Keywords: international treaties, environmental law, legislation, environment, environmental protection, international obligations, green economy, obligations, emissions, mechanism of inter-state cooperation.



НОВЫЕ КНИГИ

Материалы Десятой Международной Атырауской правовой конференции. 2012. Атырау, 2013 – 366 с., ОО «Казахстанская Ассоциация юристов нефтегазовой отрасли», СП «Тенгизшевройл».

В сборнике трудов опубликованы доклады участников Международной правовой конференции, посвященные современному состоянию и перспективам развития законодательных основ для обеспечения стабильной деятельности недропользователей. Материалы сборника предназначены для юристов-производственников, специалистов нефтяников, преподавателей, магистрантов технических и юридических ВУЗов.