

К вопросу о государственном управлении в области обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан

Бекишева С.Д.

Карагандинский юридический институт МВД РК им. Б.Бейсенова

Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасын талдау негізінде және белгілі эколог-ғалымдарының көзқарастарын ескере отырып, баяндама авторы экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы мемлекеттік басқарудың түсінігі мен мазмұнын айқындаған. Зерттеу объектісі болып Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласында мемлекеттік басқару кезінде пайда болатын қоғамдық қатынастар табылады.

The author of the article on the basis of the analysis of the ecological legislation of the Republic of Kazakhstan, and also taking into consideration the opinions of well-known scientists-ecologists, formulates the concept and contents of the government management in sphere of the provision to ecological safety. In the article is analyzed the functions of the government management in sphere of the provision to ecological safety. As object of the research we take public relations, connected to realization of administrative activity in the field of protection of the environment and wildlife management in Republic Kazakhstan.

Изучение мирового опыта показывает, что абсолютно совершенной структуры управления государством нет ни в одной стране мира, а реформирование органов государственной власти является перманентным процессом.

Особенностью стран с переходной экономикой является то, что наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях в них идет процесс трансформации роли самого государства. Поэтому становится актуальным, чтобы государственный аппарат и система государственной службы были адекватны как потребностям и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства [1].

В условиях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию необходимость переоценки государственного управления в области обеспечения экологической безопасности сообразно происходящим изменениям вполне оправданна.

Во-первых, расширилось понятие государственного управления. Если раньше под ним понималась деятельность органов государственного управления, т.е. министерств, ведомств, государственных комитетов, и только (понимание в узком смысле), то в настоящее время в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) наблюдается более широкий подход — под государственным управлением подразумевается деятельность всех органов исполнительной власти, что связано с закреплением в конституциях стран СНГ принципа разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную.

Во-вторых, в период перехода к устойчивому развитию ставится вопрос не только об организации рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, но и об организации обеспечения экологической безопасности. В узком смысле под последним понимается обеспечение защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

В-третьих, в период рыночной экономики некоторые функции управления переданы в ведение других субъектов. Так, в связи с закреплением в Конституциях стран СНГ принципа разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную из перечня функций государственного управления выпала такая функция, как разрешение споров, в нашем случае — экологических. Функции проведения мониторинга окружающей среды, экологической экспертизы, ведения кадастра природных ресурсов в Республике Казахстан выполняются государственными и даже частными предприятиями.

В таких условиях требуют углубленного анализа и пересмотра многие устоявшиеся положения теории государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Первое. Само понятие государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования требует пересмотра. По нашему мнению, есть необходимость в изменении наименования этого вида управления. Некоторыми авторами предлагалось сменить понятие «государственное управление» на «государственное регулирование».

Б.В. Ерофеев полагает, что с развитием рыночных отношений управление в данной области сменилось государственным регулированием, так как «государственное централизованное управление экологопользованием и охраной окружающей среды было характерно для тоталитарного государства с его командно-административной системой... Государственное регулирование экологопользованием и охраной окружающей среды осуществляется через регулирование экономической и экологической систем РФ» [2; 207–208]. В свою очередь, «регулирование экологической системы представляет собой совокупность необходимых мер для поддержания экологических систем и создания нормальных условий для их эффективного функционирования» [2; 208].

По мнению автора, некоторые положения, выдвинутые Б.В. Ерофеевым, являются спорными. Безусловно, на современном этапе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования, не требующего постоянного и прямого вмешательства аппарата управления в деятельность управляемых субъектов, которые все больше обособляются, становятся независимыми. Так, например, в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 г. законодатель использует термин «государственное регулирование в области охраны окружающей среды». Однако охрана окружающей природной среды — не та область, в которой можно доверять самостоятельности природопользователей, здесь должны действовать экологические императивы. Следовательно, речь идет именно об управлении, а не регулировании, тем более что «между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению... Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах» [3; 21]. Также непонятно, почему государственное регулирование в данной области осуществляется через регулирование экономической системы.

С этой точки зрения неправильным является использование в Экологическом кодексе РК наряду с термином «государственное управление в области использования природных ресурсов» термина «государственное регулирование в области охраны окружающей среды».

В статье 6 «Основные положения государственного регулирования в области охраны окружающей среды и государственного управления в области использования природных ресурсов» указывается следующее:

1. Государственное регулирование в области охраны окружающей среды включает в себя:

- 1) лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды;
- 2) экологическое нормирование;
- 3) техническое регулирование в области охраны окружающей среды;
- 4) государственную экологическую экспертизу;
- 5) выдачу экологических разрешений;
- 6) государственный экологический контроль;
- 7) систему экономического регулирования охраны окружающей среды, стимулирование внедрения наилучших экологически чистых технологий, систему финансирования природоохранных мероприятий;
- 8) государственный экологический мониторинг;
- 9) государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды;
- 10) экологическое образование и просвещение.

2. Государственное управление в области использования природных ресурсов заключается в следующем:

- 1) государственное планирование в области использования природных ресурсов;
- 2) государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов;
- 3) выдача лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами;
- 4) организация восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий;
- 5) ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов;
- 6) установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов;
- 7) управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов;
- 8) организация охраны природных ресурсов [4].

Если проанализировать содержание государственного управления и государственного регулирования в данной области, то непонятно, в чем же различия между ними. Более того, на наш взгляд, законодатель допускает ошибку, используя термин «Государственное регулирование в области охраны окружающей среды». Именно в области охраны окружающей среды должно осуществляться управление, а не регулирование по указанным выше причинам.

В период перехода к устойчивому развитию государственное управление трансформируется в государственное управление в области обеспечения экологической безопасности. Сама по себе экологическая безопасность — понятие довольно узкое, так как под ней в соответствии с Законом Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 г. понимается состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду [5], т.е. охране подлежат экологические права и законные интересы личности, общества и государства. Однако понятие «обеспечение экологической безопасности» носит более широкий смысл, так как обеспечение защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, предполагает не только охрану экологических прав общества и государства, но и охрану самой окружающей природной среды, так как ее видоизмененные качества могут негативно воздействовать на личность и общество. В какой-то степени и рациональное природопользование может считаться одним из способов охраны окружающей природной среды. Следовательно, «обеспечение экологической безопасности» может претендовать на довольно широкую трактовку, тогда более всеобъемлющим будет понятие «государственное управление в области обеспечения экологической безопасности».

Итак, по-прежнему актуальным остается термин «государственное управление», однако есть необходимость в изменении наименования области этого вида управления.

Данный вид управления обозначается по-разному. И «государственное управление качеством окружающей среды», и «государственное управление в области экологии», и «экологическое управление», и «государственное управление в области обеспечения экологической безопасности».

По нашему мнению, можно говорить о государственном экологическом управлении, как это предлагает О.Л. Дубовик [6; 235]. Данное наименование является наиболее экономичным и удобным в обращении.

Второе. Есть необходимость в уточнении определения данного вида управления.

В ряде случаев государственное управление в данной области определяют традиционно: государственное управление в области экологии — это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, направленная на обеспечение экологического порядка при взаимодействии общества с окружающей средой, реализации экологических прав и соблюдении экологических обязанностей субъектов государства [7; 10]; это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, направленная на организацию сохранения, воспроизводства и использования природных ресурсов, предотвращение вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека, поддержание благоприятного состояния окружающей человека среды и обеспечение законности при осуществлении экологических прав и обязанностей физическими и юридическими лицами [8; 47].

Сегодня такое понимание устарело. Под понятием «государственное управление» до 80-х годов подразумевалась деятельность исполнительно-распорядительного характера. По мнению профессора Ю.М. Козлова, такая характеристика, во-первых, определяла основное направление этой деятельности — исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов, и, во-вторых, указывала на средство достижения данной цели — распорядительство, т.е. использование необходимых юридически-властных полномочий. В таком понимании государственное управление рассматривалось как прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых в качестве исполнительных и распорядительных органов государственной власти или же органов государственного управления [9; 16].

В настоящее время органы государственного управления не ограничиваются исполнением и распорядительством, они занимаются и нормотворчеством, и координацией, и оказанием публичных услуг.

Более современное определение государственного управления в данной области дается О.Л. Дубовик. Она отмечает, что это реализация всеми уполномоченными на то органами исполнительной власти, должностными лицами в рамках своей компетенции экологической политики, осуществляемой

в соответствии с действующим законодательством, концепциями, стратегиями и программами, принятыми в установленном порядке [10; 402]. На наш взгляд, здесь не хватает указания на руководящую, организующую роль органов исполнительной власти.

Согласно определению, данному М.М. Бринчуком, «управление в сфере взаимодействия общества и природы представляет собой совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде» [11; 220]. Следовательно, государственное управление в данной области — это указанные действия государственных органов. Данная формулировка также импонирует автору, но требует расшифровки того, что собой представляет обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде.

Еще одно предлагаемое определение, что «государственное управление в сфере экологии — это организующая деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, связанных с охраной окружающей среды» [12; 180], также кажется нам неполным. Во-первых, управление — это не только организующая деятельность, хотя, как нам кажется, в определении государственного управления в контексте экологической безопасности следует выделить элемент организации. «Государственное управление есть целенаправленная организация, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти (обусловленная функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства» [13; 24].

Более близким нам по духу кажется определение Н.В. Кузнецовой: «Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды представляет собой деятельность компетентных государственных органов, направленную на организацию рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение и улучшение окружающей природной среды в целях обеспечения экономических и экологических интересов общества» [14; 27].

Как видим, понятие государственного экологического управления расширилось и представляет собой подзаконную, исполнительно-распорядительную и регулирующую деятельность государственных органов.

Таким образом, государственное экологическое управление — это деятельность государственных органов, направленная на организацию сохранения, воспроизводства и использования окружающей природной среды, охраны экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства, предотвращение вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека.

Третье. Содержание, перечень функций органов государственного экологического управления изменились. Некоторые функции, которые раньше непосредственно выполнялись данными органами, были переданы судам, государственным и частным предприятиям. За органами государственного экологического управления сохранились следующие функции:

1. *Сбор экологической информации, ее анализ и оценка.* Любое управление начинается со сбора информации. Согласно ст.159 Экологического кодекса РК экологическая информация включает в себя сведения и данные о:

- 1) состоянии окружающей среды и ее объектов;
- 2) факторах воздействия на окружающую среду, в том числе о ее загрязнении;
- 3) программных, административных и иных мерах, оказывающих или способных оказать воздействие на окружающую среду;
- 4) экологических нормативах и экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности;
- 5) планируемых и реализуемых мероприятиях по охране окружающей среды и их финансированию;
- 6) деятельности, оказывающей или способной оказать воздействие на окружающую среду, процессе принятия решения и результатах инспекторских экологических проверок, в том числе о рассмотренных при этом расчетах, анализах и иных сведениях, касающихся окружающей среды;
- 7) воздействию состояния окружающей среды на здоровье, безопасность и условия проживания населения, объекты культуры, здания и сооружения [4].

Экологическая информация может быть выражена в письменной, электронной, аудиовизуальной или иной форме.

От функции сбора экологической информации, ее анализа и оценки производными выделяются две функции, которые на сегодняшний день стали самостоятельными: учет природных ресурсов и ведение государственных кадастров природных ресурсов; государственный экологический мониторинг.

2. *Организация государственного учета природных ресурсов и ведение единой системы государственных кадастров природных ресурсов.* По сути, учетные данные также составляют экологическую информацию. Учет и регистрация природных ресурсов являются предпосылкой для организации управления в данной области. В качестве особенностей учета природных ресурсов можно назвать: а) учет осуществляется в государственных кадастрах природных ресурсов, которые представляют собой систематизированный свод информации о количественных и качественных показателях природных ресурсов; б) учет, как правило, осуществляется в натуральной форме, а не в денежной оценке; в) учет ведется непрерывно, что обусловлено естественной изменчивостью состояния природных ресурсов, поэтому требуется постоянное обновление информации.

3. *Организация государственного экологического мониторинга.* Органы государственного управления организуют проведение мониторинга окружающей среды государственными предприятиями и иными субъектами. В соответствии со ст. 137 ЭК РК государственный экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды и природных ресурсов) — комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, природных ресурсов в целях оценки, прогноза и контроля изменений их состояния под воздействием природных и антропогенных факторов. Объектами государственного экологического мониторинга являются атмосферный воздух, земля, поверхностные и подземные воды, недра, животный и растительный мир, а также климат и озоновый слой Земли, экологические системы, факторы воздействия окружающей среды на здоровье населения.

4. *Планирование и прогнозирование экологических мероприятий.* Мероприятия по охране окружающей среды и природопользованию учитываются в прогнозных и программно-целевых документах и материалах, включаются в проекты планирования социально-экономического развития Республики Казахстан, национальные (государственные) программы и концепции по различным направлениям природопользования. Так, в планах социально-экономического развития областей предусмотрен раздел «Природопользование и охрана окружающей природной среды».

Особенностью планирования и прогнозирования в данной сфере является разработка специальных программ по оздоровлению природных комплексов и отдельных природных ресурсов, например, Программа «Охрана окружающей среды Республики Казахстан на 2008–2010 годы» от 19 февраля 2008 г. К таким программам и концепциям обязательно разрабатываются планы реализации, например, План мероприятий на 2007–2009 гг. по реализации Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 гг., утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 апреля 2007 г.

5. *Координация экологического управления.* Эта функция представляет собой согласование деятельности несоподчиненных государственных органов, их подразделений для комплексного решения территориальных, межотраслевых, межведомственных экологических проблем.

6. *Подзаконное нормотворчество.* Органы государственного управления в данной области в пределах своей компетенции принимают подзаконные нормативные акты, содержащие экологические правила, требования и нормы — постановления, приказы, инструкции и т.д.

7. *Организация и проведение государственной экологической экспертизы.* Экологическая экспертиза — это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности нормативам качества окружающей среды и экологическим требованиям, а также определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных последствий.

8. *Распределение и перераспределение природных ресурсов.* Компетентными государственными органами осуществляется деятельность по предоставлению природных ресурсов в собственность, пользование, а также по их изъятию по основаниям, установленным в законе. В содержание данной функции входит также лицензирование природопользования и охраны окружающей природной среды.

9. *Территориально-пространственное устройство природных ресурсов,* т.е. отвод природного ресурса на местности, установление границ выделяемого природного ресурса. Это касается земельных участков, участков недр, вод, лесных участков.

10. *Экологический контроль,* т.е. деятельность по проверке соблюдения физическими и юридическими лицами, КФХ требований экологического законодательства, принятию мер по недопущению или устранению экологических правонарушений и привлечению к ответственности правонарушителей.

11. *Экологический надзор* является производным от экологического контроля. В настоящее время надзор выделяют в качестве самостоятельной функции, так как он отличается от контроля, и одним из признаков первого является невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и неприменение мер административного воздействия.

12. *Организация экологического образования*. В соответствии с п.54 ст.1 ЭК РК экологическое образование — непрерывный процесс воспитания, обучения, самообразования и развития личности, направленный на формирование системы знаний и умений, ценностных ориентаций, нравственно-эстетических отношений, обеспечивающих ответственность личности за состояние окружающей среды. Органы государственного экологического управления занимаются организацией экологического всеобуча.

Целью экологического образования является формирование активной жизненной позиции граждан и экологической культуры в обществе, основанных на принципах устойчивого развития.

13. Таковую же цель преследует *экологическое просвещение* — распространение экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, экологической безопасности в целях формирования в обществе основ экологической культуры (п.52 ст.1 ЭК РК).

Рассмотренные нами вопросы не охватывают весь комплекс проблем в исследуемой сфере. Требуют детального рассмотрения проблемы разграничения организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций органов государственного управления в области обеспечения экологической безопасности, разграничения частно-правовых и публично-правовых начал деятельности этих органов, обеспечения ими охраны экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, ответственности за некачественное выполнение своих функциональных обязанностей.

Список литературы

1. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года: Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 г. / Справочная система «Юрист», 2010.
2. *Ерофеев Б.В.* Экологическое право России. — М.: Юристъ, 1996. — 624 с.
3. *Алехина А.П.* Административное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — 680 с.
4. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 г. // Казахстанская правда. — 2007. — 23 янв.
5. Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 г. / Справочная система «Юрист», 2010.
6. *Дубовик О.Л.* Экологическое право. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 688 с.
7. *Байдельдинов Д.Л.* Правовой механизм государственного управления в области экологии. — Алматы: Казак университети, 1998. — 98 с.
8. *Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д.* Экологическое право Республики Казахстан. — Алматы: Интерлигал, 2004. — 312 с.
9. *Осадчая Н.В., Гончар Н.В.* Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве // Законодательство и экономика. — 2004. — № 5. — С. 12–16.
10. *Дубовик О.Л., Кремер Л. Любе-Вольфф.* Экологическое право. — М.: Эксмо, 2005. — 768 с.
11. *Бринчук М.М.* Экологическое право России (право окружающей среды). — М.: Юристъ, 1998. — 688 с.
12. *Бабаев С.Н.* Актуальные проблемы прокурорского надзора как способ обеспечения законности в сфере административного нормотворчества / Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. — Ч. 3 // Административное, муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право: Материалы Всерос. науч. практ. конф. — Воронеж: Изд. ВГУ, 2004. — 664 с.
13. *Байдельдинов Д.Л.* Экологическое законодательство Республики Казахстан. — Алматы: Казак университети, 1995. — 188 с.
14. *Кузнецова Н.В.* Экологическое право: схемы и комментарии. — М.: Новый Юрист, 1998. — 144 с.