

Қожа Ахмет Ясауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университеті

ӘОЖ: 349.6 (574)

Қолжазба құқығында

**ПОШАНОВ НУРСУЛТАН НУРБАЕВИЧ**

**Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен  
қадағалаудың құқықтық негіздері**

6D030100-Құқықтану

Философия докторы (PhD) дәрежесін алу үшін  
дайындалған диссертация

Отандық ғылыми кеңесшілер:  
з.ғ.д., профессор  
Косанов Жумаш Хаженбаевич

з.ғ.к., (PhD) қауымдастырылған  
профессор  
Битемиров Кайрат Турлыбаевич

Шетелдік ғылыми кеңесші:  
доктор, профессор  
Илиас Доган

Қазақстан Республикасы  
Түркістан, 2020

## МАЗМҰНЫ

<b>НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР</b>	3
<b>БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР</b>	4
<b>КІРІСПЕ</b>	5
<b>1 ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУ МЕН ҚАДАҒАЛАУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ ЖӘНЕ МЕТОДОЛОГИЯЛЫҚ НЕГІЗДЕРІ</b>	14
1.1 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың түсінігі, құқықтық болмысы, мазмұны	14
1.2 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың мемлекеттік басқару жүйесіндегі алатын орны мен ролі	29
1.3 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың қалыптасу тарихы	40
<b>2 ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУДЫҢ ТҮРЛЕРІ ЖӘНЕ ОЛАРДЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ МӘСЕЛЕЛЕРІ</b>	53
2.1 Мемлекеттік экологиялық бақылау түсінігі және оның қоршаған ортаны қорғаудағы маңыздылығы	53
2.2 Өндірістік экологиялық бақылауды ұйымдастыру және оны жүзеге асыруды құқықтық реттеу	90
2.3 Қоғамдық экологиялық бақылауды құқықтық реттеу	98
<b>3 ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУ МЕН ҚАДАҒАЛАУДЫ ЖЕТІЛДІРУДІҢ ҰЙЫМДАСТЫРУШЫЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ</b>	105
3.1 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауды жетілдірудегі шет мемлекеттердің заңнамасы мен тәжірибесіне салыстырмалы талдау	105
3.2 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелері	114
<b>ҚОРЫТЫНДЫ</b>	125
<b>ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ</b>	133

## **НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР**

**Осы диссертацияда келесі стандарттарға сілтеме жасалады:**

1. МемСТ 7.32-2001. Ғылыми-зерттеу жұмысы туралы есеп. Құрылымы және рәсімдеу ережесі.
2. МемСТ 7.1-2003. Библиографиялық жазба. Библиографиялық сипаттама. Құрастырудың жалпы талаптары мен ережелері.

## БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР

<b>АҚШ</b>	– Америка құрама штаттары
<b>БММЖ</b>	– Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесі
<b>БҰҰ</b>	– Біріккен Ұлттар Ұйымы
<b>ГФР</b>	– Германия Федеративтік Республикасы
<b>ЕО</b>	– Еуропалық Одақ
<b>ЖІӨ</b>	– Жалпы ішкі өнім
<b>ЖЭК</b>	– Жаңартылатын энергия көздері
<b>КСРО</b>	– Кеңестік Социалистік Республикалар Одағы
<b>ҚОӘБ</b>	– Қоршаған ортаға әсерді бағалау
<b>ҚОҒҮІЖ</b>	– Қоршаған ортаның гигиенасы жөніндегі Ұлттық іс-қимыл жоспары
<b>ҚР</b>	– Қазақстан Республикасы
<b>ҚР АҚ</b>	– Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі
<b>ҚР ЭК</b>	– Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі
<b>ӨЭБ</b>	– Өндірістік экологиялық бақылау
<b>РФ</b>	– Ресей Федерациясы
<b>ТМД</b>	– Тәуелсіз мемлекеттер достастығы
<b>ҮЕҰ</b>	– Үкіметтік емес ұйымдар
<b>ФЗ</b>	– Федералдық заң
<b>ЮНЕП</b>	– Біріккен Ұлттар Ұйымының қоршаған орта жөніндегі бағдарламасы

## КІРІСПЕ

**Диссертациялық зерттеудің жалпы сипаттамасы.** Диссертациялық зерттеу жұмысы Қазақстан Республикасындағы қоршаған ортаны қорғау саласына жүргізілетін экологиялық бақылау мен қадағалау мәселелерін кешенді түрде зерттеуге арналған. Зерттеу жұмысында экологиялық бақылау мен қадағалау ұғымдарының пайда болуы, экологиялық бақылау мен қадағалау түсінігі және құқықтық мазмұны, экологиялық бақылау мен қадағалау ұғымдарының ара-қатынасы, экологиялық бақылау мен қадағалаудың мемлекеттік басқару функциясы ретіндегі сипаттамасы, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың қалыптасу тарихы, экологиялық бақылаудың түрлері, мемлекеттік экологиялық бақылау, өндірістік экологиялық бақылау және қоғамдық экологиялық бақылау және оларды жүзеге асыру мәселелері, экологиялық бақылауды жетілдірудің шетелдік тәжірибесі, мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелері қарастырылған. Сондай-ақ, аталған мәселелерге қатысты отандық және шетелдік ғалымдардың тұжырымдарына салыстырмалы талдаулар жасай келе, олардың қол жеткізген маңызды ғылыми көзқарастары, ұстанымдары теориялық және тәжірибелік тұрғысынан қарастырылып, зерделенді.

**Зерттеу тақырыбының өзектілігі.** Қоршаған табиғи ортаны қорғау, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану мәселесі қай уақытта да күн тәртібінен түскен емес. Қазіргі кезде күн сайын қоршаған ортаны пайдалану саласымен байланысты көптеген құқық бұзушылықтар орын алып жатады. Соның салдарынан қоршаған ортаға белгілі бір мөлшерде зиян келеді. Яғни, табиғат пайдаланушылардың қоршаған ортаға жауапкершілікпен қарамауы нәтижесінде экологиялық заңнама талаптарының сақталмауы, қоршаған ортаның ластануы, жердің бүлінуі мен топырақтың құнарсыздануы, су сапасы нормативтерінің сақталмауы, атмосфералық ауаны қорғаудың, оның ішінде көлік және басқа да жылжымалы құралдарды пайдалануға шығару және пайдалану кезінде техникалық регламенттердің, нормативтердің, ережелер мен өзге де талаптардың сақталмауы сияқты және тағы да басқа көптеген осындай келеңсіз жағдайлар орын алады. Ал қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың басты міндеті жоғарыда аталған құқық бұзушылықтар мен қоршаған ортаға зиянын тигізетін басқа да іс-әрекеттердің алдын алу және болдырмау болып табылады. Жоғарыда аталған мәселелерден ұғатынымыз, қоршаған ортаны үнемі бақылап, қадағалап отыру қажет. Сондай-ақ, қоршаған ортаға мемлекет тарапынан жүргізілетін экологиялық бақылау мен қадағалау саласын ғылыми тұрғыдан зерттеу арқылы бұл қызметті жүзеге асыру барысын одан әрі жетілдіру қажет.

1995 жылы 30 тамызда қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясының 31-бабының 1-тармағында «Мемлекет адамның өмір сүруі мен денсаулығына қолайлы айналадағы ортаны қорғауды мақсат етіп қояды»

деп көрсетілген [1]. Яғни, мемлекет адамдардың өмір сүруі мен денсаулығына қолайлы қоршаған ортаны қорғауды үнемі жүзеге асырады. Ол үшін қоршаған ортаға экологиялық бақылау мен қадағалау жүргізудің маңызы ерекше.

Тұңғыш Президентіміз – Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың «Қазақстан-2050» стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты атты Қазақстан халқына жолдауында әлемдегі Алтыншы сын-қатер – табиғи ресурстардың сарқылуын атап көрсетті. Президент өз сөзінде: «Жердің табиғи ресурстарының шектеулілігі, түгесілуі жағдайында адамзат тарихындағы теңдесі жоқ тұтынудың өсуі әр бағыттағы, келеңсіз де, оң да үдерістерді үдете түседі. Біздің еліміз бірқатар артықшылықтарға ие. Жаратқан бізге көп табиғи байлық сыйлаған. Басқа елдер мен халықтарға біздің ресурстарымыз қажет болады. Бізге өз табиғи байлықтарымызға деген көзқарасымызды ой елегінен өткізудің принципті маңызы бар. Біз оларды сатудан қазынамызға кіріс құя отырып, оларды дұрыс басқаруды, ең бастысы, еліміздің табиғи байлығын орнықты экономикалық өсуге барынша тиімді кіріктіруді үйренуіміз керек» [2] деген болатын. Табиғи ресурстардың сарқылуы, олардың ұтымды пайдаланылмауы мәселесі біздің елімізде өткір өзекті мәселелердің бірі ретінде танылады.

Сонымен бірге, қоршаған ортаны қолайлы басқаруды тиімді түрде жүзеге асыру үшін экологиялық бақылау мен қадағалауды заңнамалық тұрғыда тиісті деңгейде қамтамасыз ету қажет, яғни Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің қайта қабылдануы қазіргі кезде кезек күттірмейтін, күн тәртібіндегі мәселе болып отыр.

Қазақстан Республикасының Президенті Қасым-Жомарт Тоқаевтың 2020 жылғы 01 қыркүйектегі «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты Қазақстан халқына Жолдауында: «Қоршаған ортаны қорғау және экологиялық даму қазақстандық күн тәртібінің бірінші жоспарына шығады. Бұл мәселемен бүкіл өркениетті әлем айналысады. Бірқатар жүйелі мәселелерді шешуге арналған жаңа экологиялық кодекстің жобасы әзірленді. Парламенттен осы маңызды құжатты жыл соңына дейін қарап, қабылдауды сұраймын. Үкіметке экологиялық ахуалды жақсарту жөніндегі практикалық шараларды іске асыруға кірісуді тапсырамын. Биологиялық әртүрлілікті сақтау мен ұтымды пайдаланудың ұзақ мерзімді жоспарларын бекіту керек. Заңнамалық және нормативтік тұрғыдан Қазақстанның ұлттық парктері мен басқа да табиғи байлығын қорғап, осы салада құқық бұзушылық жасаған азаматтарды қылмыстық және әкімшілік қудалауды қатандату керек. Өскелең ұрпақты мектептер мен жоғары оқу орындарында экологиялық тәрбиелеуге тиісті назар аудару қажет. Қоғамдағы экологиялық құндылықтарды нығайтуға бағытталған «Birge – taza Qazaqstan» экологиялық акциясын жүйелі түрде өткізген жөн. Орта мерзімді перспективада экономиканың өсуі барған сайын «жасыл» болуға тиіс. Сондықтан, қазірдің өзінде терең декарбонизация үшін негіз қалау керек. Үкіметке ғылыми қоғамдастықпен және жеке меншік сектормен ынтымақтаса отырып, «жасыл өсім» жөнінде ұсыныстар дестесін әзірлеуді тапсырамын» деген болатын [3].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау жүйесін жетілдіру мәселелері әрқашан экологиялық құқық ғылымы өкілдерінің назарында болды және бола бермек. Олардың жүргізген зерттеулері экологиялық бақылау мен қадағалаудың ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелерін шешуге айтарлықтай үлес қосты, экологиялық бақылаудың рөлі мен мүмкіндіктері туралы теориялық түсініктерді тереңдетті. Бұрынғы жүргізілген зерттеулердің көбісі біздің еліміздің нарықтық экономикаға көшуі кезеңдеріндегі экологиялық бақылау және қадағалау органдарының тәжірибесіне, сол кездегі экологиялық заңнаманы талдауға және экономикалық көне жүйенің жағдайларына қатысты негізделді. Дегенмен, құқықтық әдебиеттерде экологиялық бақылау мен қадағалаудың нақты ерекшеліктері, құқықтық табиғаты мен функционалдық мақсаты туралы көзқарастардың бірлігі жоқ. Экологиялық бақылау және қадағалау терминдерінің мазмұнын түсінуде бірізділік жоқ, бұл ең алдымен, мәселенің салыстырмалы жаңалығымен түсіндіріледі. Оларды ажырату қажеттілігі қолданыстағы заңнама оларды біріктіруге де, құрылымы, міндеттері мен өкілеттіктері бойынша әртүрлі органдардың бөлек жүзеге асыруына да мүмкіндік беретіндігіне байланысты практикалық маңыздылыққа ие болады. Сонымен қатар, бір органда бақылау және қадағалау функцияларын біріктіру оларды ажыратудың маңыздылығын төмендетпейді. Біріншіден, заңнама талаптарын бұзу экологиялық бақылауды жүзеге асыру барысында орын алуы мүмкін, оны қадағалау тәртібімен жоюға болады. Екіншіден, бір органның бақылау және қадағалау өкілеттіктері әртүрлі объектілерге қатысты жүзеге асырылған кезде көлемі бойынша сәйкес келмеуі мүмкін. Үшіншіден, бақылау және қадағалау функцияларының нормативтік параметрлерінің белгісіздігі мемлекеттік органдардың оларға жүктелген бақылау және қадағалау функцияларын, өкілеттіктерін асыра пайдалануына немесе орындамауына алып келеді.

Қазіргі таңда Қазақстан Республикасының жасылдандыру мен терең «декорбанизациялау» жағдайында, «Цифрлы Қазақстан» бағдарламасына сәйкес, экологиялық бақылаудың қашықтықтан байқау нысандары мен автоматтандырлығын мониторинг жүйесінің іске қосылуы жағдайында экологиялық бақылау мен қадағалаудың мемлекеттің экологиялық функциясын жүзеге асыру құралдары жүйесіндегі рөлі, оның қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы орны туралы, экологиялық құқық ғылымы аясында терең теориялық және тәжірибелік талдау мен зерттеу жүргізуді талап етеді.

Жоғарыда аталған мәселер диссертациялық зерттеу жұмысының өзектілігін, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалауды ғылыми тұрғыда зерттеу қажеттілігін айқындайды.

**Тақырыптың зерттелу деңгейі.** Заң әдебиеттерінде экологиялық бақылау мен қадағалаудың теориялық мәселелеріне көп көңіл бөлінеді. Қазіргі уақытта экологиялық құқық саласы бойынша экологиялық бақылау мен қадағалауға

катысты бірқатар еңбектер бар. Олар бұл мәселенің теориялық және ғылыми-тәжірибелік маңыздылығын көрсетеді.

Экологиялық бақылау және қадағалау мәселесінде отандық белгілі заңгер ғалымдар: Д.Л. Байдельдиновтың, Н.Б. Мухиддиновтың, С.Б. Байсаловтың, А.Е. Бектұрғановтың, С.Д. Бекишеваның, А.Е. Ереновтың, С.Т. Култелеевтің, Ж.Х. Косановтың, С.З. Зимановтың, Б.Ж. Абдраимовтың, А.С. Стамкуловтың, А.Е. Есеналиевтың, Н.А. Бекбергеновтың, С.П. Мороздың, А.Х. Хаджиевтың, Б.А. Жетписбаевтың, Л.К. Еркінбаеваның, Г.Т. Айгаринованың еңбектерін атап көрсетуге болады. Сонымен қатар, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылау мәселелерін зерттеуге А.П. Асылбеков, А.С. Ахметов, М.Е. Есжанов, А.Ж. Тукеев, Н.С. Баимбетов және басқалар өз үлестерін қосқан.

Сондай-ақ, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау мәселелерін зерттеуде ТМД елдерінің ғалымдары С.А. Боголюбовтың, Б.В. Ерофеевтың, О.С. Колбасовтың, М.М. Бринчуктың, А.И. Жмотовтың, В.В. Петровтың, Ю.С. Шемшученконың, В.П. Беляевтың, Н.В. Румянцевтың, В.М. Горшеневтың, И.Б. Шаховтың, Л.Г. Коняхиннің, И.Ф. Панкратовтың, Г.И. Осиповтың, А.К. Голиченковтың, О.И. Крассовтың, А.И. Бобылевтың, С.А. Балашенконың, Г.В. Атаманчуктың, А.Е. Луневтың, О.Л. Дубовиктің, В.Ф. Сиренконың, А.В. Пикулькиннің, М.С. Студеникинаның, Н.В. Кичигиннің, Ю.А.Тихомировтың және тағы да басқалардың ғылыми еңбектерінің маңызы зор.

Қазіргі таңда қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауға байланысты зерттелген ғылыми жұмыстар бар екендігін атап өткен жөн. Атап айтар болсақ, А.П. Асылбековтың (Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан. Алматы, 1998), А.Е. Есеналиевтің (Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқарудың құқықтық негіздері. Алматы, 2003), А.С. Ахметовтің (Правовое регулирование контроля в области охраны окружающей среды. Тараз, 2004), А.А. Квашиннің (Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в РК в условиях рынка. Алматы, 2006) ғылыми еңбектерін айтуға болады. Десек те, қоршаған ортаны қорғау саласындағы жасылдандыру мен терең «декорбанизациялау», жаңғырту мен цифрландыру жағдайында, экологиялық бақылау мен қадағалау мәселелерін кешенді түрде зерттеген, экологиялық бақылаумен қатар, экологиялық қадағалаудың қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқару жүйесінде алатын рөлі мен орнын анықтаған ғылыми жұмыстар кездеспейді. Сондықтан, қазіргі кездегі әкімшілік құқықтық реформалар мен заң шығару тәжірибесін ескере отырып, Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың құқықтық негіздерін жан-жақты, кешенді түрде зерттеу қажеттілігі туындап отыр.

**Зерттеу объектісі** Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау барысында туындайтын қоғамдық қатынастар болып табылады.



**Зерттеу пәні** қоршаған ортаны қорғау саласындағы ұлттық заңнама, экологиялық бақылау мен қадағалауды құқықтық реттеуді қамтамасыз етудің құқықтық тетігі.

**Зерттеу жұмысының мақсаты.** Қазақстан Республикасының тұрақты дамуға көшу жағдайында қоршаған ортаны қорғау саласына жүргізілетін экологиялық бақылау мен қадағалаудың теориялық және тәжірибелік қырларын кешенді түрде зерттеу, экологиялық бақылау мен қадағалау саласындағы жаңа үрдістерді анықтап, оларды шешуде тәжірибелік ұсыныстар келтіру.

**Аталған мақсатқа сәйкес зерттеу жұмысының міндеттері:**

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау және қадағалау ұғымдарының мазмұнын ашу, арақатынасын анықтау және ерекшеліктерін көрсету;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың мемлекеттік басқару функциясы ретіндегі рөлін айқындау;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын органдардың қалыптасу тарихын зерттеу;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық бақылау түсінігін және маңызын анықтау, жүзеге асыру мәселелерін зерттеу;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы өндірістік экологиялық бақылауды ұйымдастыру және оны жүзеге асыруды құқықтық реттеу барысында туындайтын мәселелерді анықтау;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы қоғамдық экологиялық бақылауды құқықтық реттеу мәселелерін зерттеу;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауды жетілдірудің шетелдік тәжірибесіне талдау жүргізу;

- қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелері бойынша ұсыныстар әзірлеу.

**Зерттеудің әдістемелік негізі.** Зерттеу барысында жалпы ғылыми-танымдық әдістер: тарихи-құқықтық әдістер, талдау және синтез, логикалық, жүйелік және құрылымдық функционалды әдістер, салыстырмалы-құқықтық талдау әдістері қолданылды.

**Зерттеудің теориялық негізі.** Диссертациялық жұмыстың теориялық негізін отандық және шетелдік ғалымдардың тек қана экологиялық құқық саласында емес, конституциялық құқық, әкімшілік құқық, азаматтық құқық, кәсіпкерлік құқық және басқа да салалар бойынша жарық көрген ғылыми-теориялық еңбектері, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдаулары, оқу әдебиеттері, монографиялық зерттеулер, диссертациялардың авторефераттары, мерзімді басылымдардың жарияланымдары, сондай-ақ статистикалық мәліметтер, ақпарат көздерінен, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік органдардан алынған материалдар құрайды.

Сондай-ақ, мерзімді басылымдарда жарияланған экологиялық бақылау мен қадағалау мәселелеріне байланысты мақалалар да назарға алынды.

**Диссертациялық зерттеу жұмысының нормативтік негізін** Қазақстан Республикасының Конституциясы, Қазақстан Республикасының экологиялық кодексі және қоршаған ортаны қорғау саласына қатысты өзге де нормативтік құқықтық актілер құрайды.

**Зерттеудің тәжірибелік негізін** қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік органдардан және қоғамдық бірлестіктерден алынған деректер құрайды.

**Зерттеу жұмысының ғылыми жаңалығы.** Қол жеткізілген нәтижелердің ғылыми жаңалығы мен маңыздылығы еліміздің тұрақты дамуға көшу жағдайында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы басқарушылық қатынастар теориясын одан әрі дамытуда болып табылады. Сондай-ақ, аталған диссертациялық жұмыс еліміздің тұрақты дамуға көшу, модернизация, цифрландыруға көшу жағдайында қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен экологиялық қадағалаудың құқықтық негіздерін кешенді түрде зерттеуге арналған, мемлекеттік тілде дайындалған жұмыстардың бірі деп айтуға болады.

Аталған зерттеу жұмысы – еліміздің тұрақты дамуға көшу жағдайында қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау жүйесінде орын алуға тиісті өзгерістерді көрсететін, кешенді құқықтық зерттеу болып табылады. Өзгерістердің негізінде табиғат пайдаланушылар санының көбеюі, табиғи ресурстардың жекелеген түрлеріне жеке меншіктік қатынастардың дамуы және қоршаған ортаның сапасына қойылатын талаптардың артуы болып табылады. Бұл өз кезегінде жаңа бақылау құрылымдары мен бақылау құралдарының пайда болуына әкеледі.

Зерттеу жұмысында қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың маңыздылығы, экологиялық бақылау түрлері мен оларды жүзеге асыруда кездесетін мәселелер егжей-тегжейлі қарастырылған. «Қазақстан – 2050» даму стратегиясына сәйкес, Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 01 қыркүйектегі «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты Жолдауына сәйкес, қоршаған ортаны қорғау саласында жүзеге асырылатын экологиялық бақылау мен қадағалау жүйесінің құқықтық негіздерін одан әрі нығайту нарықтық қатынастардың қазіргі даму кезеңінде маңызды бола түсуде.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдаланудағы экологиялық бақылау мен қадағалау жүйесі тек құқықтық тұрғыдан ғана қолдауды қажет етпейді. Сондай-ақ, құқықтық талаптардың орындалуын қамтамасыз ететін ұйымдастырушылық жағдайлар да үлкен маңызға ие.

Еліміздің тұрақты дамуға көшуі жағдайындағы қоғамдық қатынастардың дамуы кезеңінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау тәжірибесін зерттеу және ғылыми тұрғыда ұғыну, экологиялық бақылауды жетілдірудің шетелдік тәжірибесін талдау, сондай-ақ Қазақстан Республикасының қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану саласындағы мемлекеттік басқарудың заманауи құқықтық негіздері

диссертацияда экологиялық бақылау және қадағалау институтын жетілдіруге әсер етуі мүмкін кейбір ережелерді енгізуді негіздеуге мүмкіндік берді.

**Зерттеудің теориялық маңыздылығы.** Зерттеу жұмысының нәтижелері мен қорытындыларының экологиялық құқық саласының дамуы үшін маңызы зор. Зерттеудің нәтижелері мен қорытындылары экологиялық құқық саласындағы ғылыми зерттеу жұмыстарында, жоғарғы оқу орындарында «Экологиялық құқық» пәні бойынша теориялық курстарды өткізу кезінде қолданылуы мүмкін.

**Зерттеудің тәжірибелік маңызы.** Зерттеу жұмысының нәтижелері мен қорытындыларын экологиялық заңнаманы жетілдіруде, сондай-ақ қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік органдардың, табиғат пайдалану ұйымдары мен қоғамдық бірлестіктердің қызметін жетілдіру барысында қолдануға болады.

**Диссертацияның эмпирикалық негізі.** Зерттеу жұмысы барысында қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік органдардың, табиғат пайдалану ұйымдары мен қоғамдық бірлестіктердің тәжірибесі кеңінен зерттелді, статистикалық деректер және басқа да мәліметтер пайдаланылды.

**Қорғауға ұсынылатын негізгі тұжырымдар:**

1. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік құзіретті органдар арасында бір қызметті бірнеше органның қайталап жүзеге асыруы мен өзара қызметтік «қақтығыстың» алдын-алу мақсатында экологиялық бақылау мен экологиялық қадағалаудың ара-жігі ажыратылып анықталды. Экологиялық бақылау – жеке және заңды тұлғалардың шаруашылық және өзге де қызметінің Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасында белгіленген талаптарға сәйкестігі тұрғысынан тексеру және байқау жөніндегі оның нәтижелері бойынша ықпал ету тәсілдерін қолдану құқығынсыз құқық шектеуші сипаттағы шаралар қолданылуы мүмкін мемлекеттік органдар мен қоғамдық ұйымдар қызметі.

Ал, экологиялық қадағалау – қоршаған ортаға қауіпті салдарлардың туындауын болғызбау мақсатында қолданылатын ықпал ету тәсілдерін қолдану құқығымен жеке және заңды тұлғалардың экологиялық заңнама талаптарын сақтауын тексеруге, экологиялық құқық бұзушылықтарды болдырмау немесе алдын алуға және байқауға бағытталған мемлекеттік органдардың қызметі.

2. Экологиялық бақылау және экологиялық қадағалау қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқару институтының құрамдас бөлігі болып табылады. Мемлекеттік экологиялық қадағалау келесі салаларда жүзеге асырылады: ветеринария саласында, өсімдіктер карантині саласында, халықтың санитариялық-эпидемиологиялық саламаттылығы саласында, қызметін ядролық қондырғылармен және ықтимал радиациялық қауіптілігі I және II санаттардағы объектілермен жүзеге асыратын субъектілер үшін – атом энергиясын пайдалану саласында, жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану саласында, орман қорын күзету, қорғау, пайдалану, ормандарды молықтыру және орман өсіру саласында, ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласында.

3. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылау органдарының қызметіндегі параллелизм мен қайталануды болдырмау үшін және қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану, сондай-ақ экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы атқарушы билік органдарының бақылау қызметін нақты үйлестіру үшін, олардың өкілеттіктерін және ведомствоаралық өзара іс-қимылды қамтамасыз ету қажет.

4. Қоршаған ортаны қорғау саласының маңызды буыны болып табылатын, өндірістік экологиялық бақылау дегеніміз - Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасы талаптарының сақталуын қамтамасыз ету және экологиялық талаптарға сәйкестіктің деңгейін арттыру мақсатында арнайы табиғат пайдалануды жүзеге асыратын жеке және заңды тұлғалар жүзеге асыратын экологиялық бақылау түрі. Өндірістік экологиялық бақылаудың ерекшелігі - цифрландыру жағдайы мен автоматтандырылған жүйе қолдану қажеттілігін ескере отырып, осы саладағы білікті мамандарды даярлау, қайта даярлау, аттестаттау және біліктілігін арттыру, кадрлармен қамтамасыз етудің тиімді жүйесі қажеттігімен белгіленеді.

5. Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесі - қоршаған ортаны қорғау саласындағы қоршаған ортаның сапасы мен оның жай-күйін үнемі бақылап отыру үшін, деректерді жинап және автоматты түрде талдап, нәтижесінде басқарушылық және шаруашылық шешімдерді дер кезінде қабылдау үшін құрылған бірыңғай жүйе. Қоршаған ортаның сапасы мен оның жай-күйін үнемі бақылап отыру үшін Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесін құру қажет. Себебі, Қазақстанда экожүйенің жай-күйі туралы деректерді тіркеу және онлайн режимінде тапсыру жүйесі толық қалыптаспаған, сәйкесінше бақылау бекеттерінің көрсеткіштері мен деректері орталықтандырылып, біріктірілмейді және толық көлемде жалпыланбайды.

6. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзған тұлғалар тізілімі – Қазақстан Республикасының қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнамасын бұзған жағдайда, заңды күшіне енген сот шешімінің негізінде заңды жауапкершілікке тартылған жеке және заңды тұлғаларды сәйкестендіруді қамтамасыз ететін, қағаз және (немесе) электрондық жеткізгіштерде тіркелген деректер жиынтығы. Бұл тізілімдегі мәліметтер арнайы табиғат пайдалану құқығының пайда болу негізі болып табылатын, табиғи ресурстарды пайдалану мен алуға және қоршаған ортаны қорғау саласында жекелеген қызмет түрлерін жүзеге асыруға лицензиялар және рұқсаттар алуда, табиғи ресурстарды Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген тәртіппен табиғат пайдалануға беру туралы Қазақстан Республикасы Үкіметінің немесе жергілікті атқарушы органдардың шешімдері қабылданған кезде, Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде белгіленген тәртіппен жасалатын табиғат пайдалануға арналған шарттар (келісімшарттар) жасасу барысында ескерілетін болады. Бұл тізілімде тіркелген тұлғаларға табиғат пайдалану құқығын беруге жол берілмейді.

**Зерттеу нәтижелерінің сыннан өтуі.** Диссертациялық зерттеу жұмысы Қожа Ахмет Ясауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университетінің

«Құқықтану» кафедрасында дайындалды. Зерттеу жұмысының нәтижелері мен қорытындылары аталған кафедраның кеңейтілген ғылыми семинар мәжілісінде талқылаудан өтті.

**Зерттеу нәтижелерінің жария етілуі.** Диссертация тақырыбы бойынша 13 ғылыми мақала жарық көрді. Атап айтар болсақ, Scopus компаниясының деректер базасына кіретін халықаралық ғылыми журналдарда 2 мақала, ҚР БҒМ Білім және ғылым саласындағы бақылау комитеті бекіткен тізімдегі журналдарда 8 мақала, халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференцияларда 3 мақала жарияланды.

**Диссертацияның көлемі мен құрылымы.** Диссертациялық жұмыстың жалпы көлемі – компьютерде терілген 148 беттен тұрады. Диссертацияның құрылымы ғылыми зерттеудің негізгі мақсаты мен міндеттеріне сай келеді. Құрылымы бойынша диссертациялық жұмыс нормативтік сілтемелерден, белгілеулер мен қысқартулардан, кіріспеден, үш тарау және сегіз тараушадан тұратын негізгі бөлім, қорытынды және пайдаланылған әдебиеттер тізімінен тұрады.

# 1 ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУ МЕН ҚАДАҒАЛАУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ ЖӘНЕ МЕТОДОЛОГИЯЛЫҚ НЕГІЗДЕРІ

## 1.1 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың түсінігі, құқықтық болмысы, мазмұны

Құқықтық әдебиеттерде экологиялық бақылау мен қадағалау мәселелеріне айтарлықтай назар аударылған. Сонымен қатар, қазіргі заманғы ғылым мен экологиялық заңнаманың дамуы кезеңінде экологиялық бақылау мен қадағалау ұғымдарын анықтау мәселелері толық шешімін таппаған күйде қалып отыр. Сондықтан, аталған мәселені теориялық және практикалық тұрғыда зерттеу қажет.

Экологиялық бақылау ұғымының анықтамасына тікелей кіріспес бұрын, қоршаған ортаны қорғау саласындағы басты міндет - биологиялық тепе-теңдікті сақтау және осы саладағы тиімді мемлекеттік басқаруды қамтамасыз ету жөніндегі мемлекеттің қызметі екендігін атап өткен жөн.

«Экологиялық бақылау» термині заңнамада, ғылыми әдебиеттерде, практикалық қызмет саласында жиі пайдаланылады. Дегенмен, құқықтық әдебиеттерде экологиялық бақылау мен қадағалаудың құқықтық сипаты, функционалдық мақсаты, ерекшеліктері және мазмұны туралы ортақ пікірлер жоқ.

Экологиялық бақылау мен қадағалау терминінің мазмұнын түсінуде, ең алдымен, мәселенің жаңалығына байланысты бірлік жоқ. Қолданыстағы заңнама органдардың міндеттері мен өкілеттіктерінің әртүрлі құрылымдарда бірге және бөлек жүзеге асырылуына мүмкіндік беретіндігіне байланысты, оларды саралаудың қажеттілігі практикалық маңызға ие болады. Сонымен қатар, бір органда бақылау және қадағалау функцияларының шоғырлануы, оларды саралаудың маңыздылығын азайтпайды. Біріншіден, экологиялық бақылауды жүзеге асыру барысында заңнама талаптарының бұзылуы орын алған жағдайда, ол қадағалау тәртібімен жойылуы мүмкін. Екіншіден, бір органның бақылау және қадағалау өкілеттіктері әртүрлі объектілерге қатысты жүзеге асырылғанда, олардың көлемі сәйкес келмеуі мүмкін. Үшіншіден, бақылау және қадағалау функцияларының нормативтік параметрлерінің анықталмағандығы билікті асыра пайдалануға немесе мемлекеттік органдардың өздеріне жүктелген бақылау және қадағалау функцияларын орындамауына алып келеді.

Құқықтық әдебиеттерде, авторлардың экологиялық бақылау мен қадағалауды жүзеге асырудың мақсаттары, міндеттері мен құралдарын түсінуіне байланысты, оларды саралаудың әртүрлі критерийлері ұсынылады.

А.И. Жмотов бақылау және қадағалау функцияларының сәйкес келмейтіндігін атап көрсетеді: «Бақылау бақылаудағы объектілердің жедел-қызметтік іс-әрекетіне терең және жан-жақты ену арқылы сипатталады және оның үш міндетті элементі болады (нақты нәтижені тексеру, оған қол жеткізу жолдары мен құралдары, сондай-ақ тексеру нәтижесі бойынша іс-қимыл

жасау). Ал, қадағалау болса, бақылаудағы объектілердің жедел-қызметтік іс-әрекетіне тікелей араласу құқығынсыз құқық бұзушылық фактілерін анықтауға және оларды жою жөніндегі шаралар қабылдауға бағытталған» [4, с. 103].

В.П. Беляевтің пікірінше, келесі критерийлер мемлекеттік бақылау мен қадағалауды ажыратудың негізі болып табылады: рұқсат беру үшін құрылған органның немесе басқа органның негізгі міндеті; тиісті бақылау және қадағалау органдары өкілеттіктерінің сипаты; мемлекеттік органдар жүйесінде олардың әрқайсысының атқаратын лауазымы [5, с. 14].

А.Е. Есеналиев қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың мақсаттарына – қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманың орындалуын; нормативтік құжаттар мен ондағы талаптардың сақталуын; экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз етуді жатқызады [6, 41 б.].

Қадағалау органының айрықша ерекшелігі ретінде бақылау және қадағалаудың мақсаттары мен міндеттерінің ортақ болуына байланысты, Н.А. Бекбергенов заңдылықты қадағалау арқылы жүзеге асыратын органдардың экономикалық және ұйымдастырушылық қызметіне тікелей араласпайды деп көрсетеді. Сондай-ақ, практикалық мақсаттылық тұрғысынан тиісті мемлекеттік басқару органдарының қызметі мен актілеріне әсер етпейді, тек мемлекеттік органдардың, қоғамдық ұйымдардың, лауазымды тұлғалардың және азаматтардың заң бұзушылыққа жол бермеуін қадағалайды деп көрсетеді [7, с. 59].

Құқықтық әдебиеттерде экологиялық бақылау ұғымына қатысты бірқатар ғалымдар анықтама келтірген. Солардың бірнешеуіне тоқталып өтейік.

Мысалы, ғалым В.В. Петровтың пікірі бойынша, экологиялық бақылау дегеніміз тұтастай алғанда «кәсіпорындардың, мекемелердің, ұйымдардың, яғни барлық шаруашылық жүргізуші субъектілер мен азаматтардың қоршаған ортаны қорғау және қоғамның да экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету жөніндегі экологиялық талаптарды сақтауын тексеру» болып табылады. Сондай-ақ, В.В. Петров экологиялық бақылауды – қоршаған ортаны қорғау сапасын басқару жүйесіндегі тиісті ұйымдарға осы жүйеге қатысты ақпаратты жинау және беру, бүкіл басқару механизмінің тиімді жұмысын қамтамасыз ететін қажетті жазалау шараларын қолдану үшін оның әртүрлі элементтерінің жұмыс істеуі деп түсіндіреді [8, с. 239].

Кейбір авторлар экологиялық бақылауды кең және тар мағынада бөліп қарастырады. Мәселен, ғалым Д.Л. Байдельдинов экологиялық бақылауды кең мағынада (қоғамның экологиялық қауіпсіздігін сақтау) және тар мағынада (қоршаған ортаға, оның нысандарына, адам өміріне және денсаулығына зиянды әсерлерді жою мақсатында қолданыстағы заңнаманың экологиялық нормалары мен талаптарының орындалуын тексеру) түсінуге болатынын алға тартады [9, с. 162].

С.Т. Култелеев өз еңбегінде «экологиялық бақылау – табиғатты ұтымды пайдалану мен қоршаған ортаны зиянды әсерлерден қорғауды қамтамасыз ететін маңызды құқықтық ықпал ету шарасы, мемлекеттік басқару функциясы және экологиялық құқықтық институт» деп көрсетеді [10, с. 202].

С.Д. Бекишева «кең» мағынада «экологиялық бақылаудың компоненті» шаруашылық және басқа да қызметтердің бекітілген экологиялық заңнамаға сәйкестігін бақылау екенін айтады. Олай болса, «кең» мағынада экологиялық бақылау дегеніміз мемлекеттік органдардың және өзге де тұлғалардың шаруашылық және басқа да қызметтердің экологиялық талаптарға сәйкестігін қадағалауға; қоршаған табиғи ортаны қорғау және сауықтыру, табиғи ресурстарды молайту және ұтымды пайдалану жоспары мен шараларының орындалуын тексеруге; сәйкессіздіктерді болдырмау немесе жою, құқық бұзушыларды жауапқа тарту жөніндегі іс-шараларды қабылдауға бағытталған мақсатты іс-әрекетін білдіреді» [11, с. 148].

С.Д. Бекишеваның ойынша, «тар» мағынада «экологиялық бақылау» – бұл жеке және заңды тұлғалардың экологиялық заңнама талаптарын сақтауын тексеруге, экологиялық құқық бұзушылықтарды болдырмау немесе жою және құқық бұзушыларды жауапқа тарту жөніндегі іс-шараларды қабылдауға бағытталған іс-әрекет болып табылады» [11, с. 148].

Жоғарыда аталған ғалымдардың қай-қайсысының да болмасын пікірлері бір-бірінен алшақ емес және мағынасы жағынан бір-біріне өте жақын.

Экологиялық бақылау – табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен қоршаған ортаны зиянды әсерлерден қорғауға бағытталған құқықтық шара болып табылады. Экологиялық бақылаудың объектілері болып: табиғи орта, оның жай-күйі мен өзгерістері; табиғат ресурстарын ұтымды пайдалану және қоршаған табиғи ортаны қорғау бойынша негізгі жоспарлар мен іс-шараларды жүзеге асыру жөніндегі қызмет; заңнаманың сақталуы табылады.

Экологиялық бақылаудың мәні – барлық жеке және заңды тұлғалардың, оның ішінде лауазымды тұлғалардың, ҚР азаматтары мен азаматтығы жоқ адамдардың, шетел азаматтарының қоршаған ортаны қорғау туралы заңнаманың, нормативтік-құқықтық актілердің, экологиялық нормалардың, қоршаған табиғи ортаны қорғауға арналған ережелер мен өзге де нормативтік құжаттардың талаптарын сақтауынан көрінеді [12, с. 185].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау (экологиялық бақылау) – қоршаған ортаны қорғау саласындағы шаруашылық және өзге де қызмет субъектілеріне қойылатын талаптардың, нормативтер мен нормативтік құжаттардың сақталуын қамтамасыз етуге, қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманың бұзылуын болдырмауға, анықтауға және жолын кесуге бағытталған іс-шаралар жүйесі [13, с. 45].

В.М. Горшеневтің пікірінше, бақылау – түзету, әлеуметтік алдын алу, құқық қорғау сияқты өзіндік функциялары бар нақты қызмет түрі [14, с. 176].

Бақылау туралы осындай көзқарастар, оның функционалдық құрылымы әртүрлі бағыттағы мақсаттар мен міндеттерге бағытталған бақылаушы органдардың жұмысын болжайды деп пайымдауға негіз болады.

Л.Г. Коняхин қадағалау органдарының құқықтық тәртіпті сақтаудағы ролі мәселелерін зерттеді және оның жұмысында «заң талаптарын сақтау» ұғымы қолданылды. Бірақ, ол сотты бақылау өкілеттігі бар органдардың қатарына жатқызбады [15, с. 59].



Басқару процесі өзара әрекет ету саласында өте ауқымды болып келеді. Әкімшілік-билік саласында анағұрлым көбірек көрініс табатын, рұқсат беру рәсімдерінің саны туралы айтудың өзі жеткілікті. Осы рәсімдерден өту кезінде, қоршаған ортаны қорғау туралы заңнаманың талаптарын бұзған тұлғаларды заңды жауапкершілікке тарту кезіндегідей, үлкен ауқымдағы субъектілердің құқықтары мен мүдделеріне тікелей әсер етеді. Биліктің іс-әрекеті құқықпен шектеледі. Алайда, ол нормативтік ережелерді бұзған жағдайда, мүдделі тұлғалар бұл іс-әрекеттерге белгіленген тәртіппен шағым жасай алады. Қазіргі уақыттағы қоғамдық процестерді бақылай отырып, Ю.А. Тихомиров осындай қайшылықтардың көпшілігі құзыретті органдардың өздерінің құзыреттіліктерін бұзудан туындайды деп көрсетеді. Орган өзінің құзыреттілігі шегінен шығып кетеді немесе ерікті түрде басқа органның құзыретін иемденеді, не болмаса өзіне бекітілген құзыреттерді толық көлемде атқармайды, деп жазады. «Бөтен» салаға күштеп ену орын алады, бұл сөзсіз қақтығыстар мен дауларды туындатады [16, с. 216].

Бүгінгі күні мемлекеттік органдардың қызметінде бақылау және қадағалау функцияларын ажырату маңызды теориялық және қолданбалы маңызға ие. Бұлай ажырату терминологиялық шатасуларды болдырмауға, аталған органның мәртебесін дұрыс түсінуге, оның қызметінің негізі мен бағыттарын анықтауға мүмкіндік береді. Сонымен қатар, бақылаудағы және қадағалаудағы субъектілерге сәйкес, бақылау және қадағалау институттары арақатынасының табиғаты мен сипатын анықтауға мүмкіндік береді. Қазіргі уақытта құқықтық әдебиеттерде «бақылау» және «қадағалау» терминдері синонимдер ретінде пайдаланылады, тек қана әдебиеттерде емес, сонымен қатар, қолданыстағы заңнамада бұл терминдер қатар қолданылады. Бұл тек терминологиялық «тазалықты» бұзу ғана емес, бақылау және қадағалау құрылымдарының қызметтерінің араласып, ара-жігін ажырату мүмкіндігін жояды.

Белгіленген мәселелер бойынша, бақылау және қадағалау қызметінің мәнін анықтаудан бастаған жөн.

Қазіргі заманғы мемлекеттік бақылау тиісті органдардың, олардың лауазымды адамдарының қызметінен тұрады; ол мемлекеттің басқа функцияларымен тығыз байланысты; бақылау мемлекет өмірінің барлық салаларына енеді. Бір жағынан, бақылау - бұл мемлекеттік басқару функциясының ажырамас элементі, кез-келген жұмыстың ажырамас бөлігі, ал екінші жағынан, өз кезегінде шығармашылық сипаттағы саналы, мақсатты, оң ұйымдастырушылық қызметте көрініс алатын тәуелсіз функционалды оқшауланған қызмет. Осылайша, бақылаудың мәні оған уәкілетті органдар мен олардың лауазымды тұлғалары заңда көзделген ұйымдық-құқықтық нысандарды, әдістер мен құралдарды пайдалана отырып, органдар мен адамдардың қызметі заңға, сондай-ақ әртүрлі талаптарға, регламенттерге, ережелерге, шарттарға және т.б. және олардың алдына қойылған міндеттерге сәйкес келетіндігін анықтайды; басқару субъектілерінің басқарылатын объектілерге әсер ету нәтижелерін, қойылған мақсаттардан және оларға қол

жеткізу тәсілдерінен ауытқуларды талдайды; оларды болдырмау және кінәлілерді жауапқа тарту жөнінде шаралар қабылдайды.

Өз кезегінде, қадағалаудың мәнін талдау кезінде біз прокурорлық қадағалауды негізге алуды жөн деп санаймыз. Прокурорлық қадағалаудың мәні оның Қазақстан Республикасының Конституциясының сақталуын және заңдардың орындалуын қамтамасыз етуге, олардың бұзылуының алдын алуға және жолын кесуге, сондай-ақ заңның бұзылуына жол берген тұлғаларға шаралар қабылдауға функционалды бағдарлануында айқын көрінеді. «Кез-келген қадағалаудың мәні тиісті органдар мен адамдардың өздеріне жүктелген міндеттерді дәл орындауы, өздеріне жүктелген міндеттерді заңда белгіленген тәртіппен орындауы және осы тәртіп бұзылған жағдайда заңдылықты қалпына келтіру және кінәлілерді тиісті жауапкершілікке тарту үшін шаралар қабылдау болып табылады» [17].

Сонымен, бақылау мен қадағалаудың негізгі маңызды сипаттамаларын ұсына отырып, біз олардың айырмашылықтары туралы, мемлекеттік-билік қызметінің осы түрлерін ажырату қажеттілігі туралы өз көзқарасымызды ұсынуға көшеміз.

Ең алдымен, бақылау және қадағалау ұғымдарын ажырату және оларды ажырату проблемасының күрделілігі көбінесе заң шығарушының бақылау және қадағалау органдарының қызметтерінің мәніне, мақсаттарына, әдістеріне және тағы да басқа негіздерге сүйене отырып, осы терминдерді қолданғысы келмеуімен күрделене түсетінін атап өтеміз. Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексінің «Мемлекеттік бақылау және қадағалау» деп аталатын 13-тарауының мазмұнын ғылыми тұрғыдан саралай отырып, заң шығарушының бұл екі ұғымның арасындағы айырмашылықты қарастырмағанын көреміз. Аталған Кодекстің 134-бабында мемлекеттік бақылау ұғымына мынадай анықтама берілген: «Бақылау және қадағалау органының тексерілетін субъектілер қызметінің Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген талаптарға сәйкестігі тұрғысынан тексеру және байқау жөніндегі қызметі мемлекеттік бақылау болып табылады, оны жүзеге асыру барысында және оның нәтижелері бойынша жедел ден қоюсыз құқық шектеуші сипаттағы шаралар қолданылуы мүмкін». Аталған кодекстің 135-бабында мемлекеттік қадағалау ұғымына мынадай анықтама берілген: «Бақылау және қадағалау органының тексерілетін субъектілердің Қазақстан Республикасы заңнамасының талаптарын сақтауын тексеру және байқау жөніндегі қызметі мемлекеттік қадағалау болып табылады, оны жүзеге асыру барысында және оның нәтижелері бойынша жедел ден қою шаралары қолданылуы мүмкін» [18]. Экологиялық бақылау мен экологиялық қадағалаудың ара-жігін ажыратуға келесі белгілер негіз болды: бақылаушы немесе қадағалаушы органның құрылу міндеттері, бақылау немесе қадағалау органдарының өкілеттерінің сипаттамасы, мемлекеттік органдар жүйесінде алатын орны.

Бақылау – басқару функциясы болып табылады. Бақылау мен қадағалау өздерінің мақсатты бағдарларына сәйкес ажыратылады.

Қазіргі уақытта мемлекеттік басқару саласында бақылау мен қадағалаудың екі сәйкес келмейтін функцияларын жүйелі түрде ажырату, оларды бөлудің белгілі бір критерийлері қалыптасқан құқықтық доктринаның шеңберінде ғана жүзеге асырылады. Осылайша, бақылау және қадағалау мазмұнының ортақ белгілері мыналар болып табылады:

- 1) олар мемлекеттік функциялар болып табылады;
- 2) олар субъектімен, мемлекеттік органмен жүргізіледі;
- 3) олар тексерулер арқылы жүзеге асырылады;
- 4) тексеру кезінде объектінің параметрлері жиынтығы және оның қызметі зерттеледі;
- 5) олар тексерілетін объектінің алдын-ала белгіленген мақсатты параметрлерінен және оның қызметінен туындайды;
- 6) нәтижесінде тексерілетін объектіге қатысты қандай да бір басқарушылық әрекеттер жүргізіледі.

Бұл екі функцияның айырмашылығының басты белгісі – бақылау жүзеге асырылған жағдайда, тексерілетін тұлғаның тексерушіге бағынуы міндетті болып табылады. Ал қадағалауда керісінше, тексерушінің алдында тексерілетін тұлғаның тәуелсіздігі мен дербестігі міндетті болып табылады. Бұдан басқа, бақылау мен қадағалау арасындағы негізгі айырмашылықтар да төменде келтірілген:

1) бақылау функциясы қадағалау функциясына қарағанда біршама ауқымдырақ болып келеді. Себебі, заңдарға, талаптарға және қауіпсіздік ережелеріне сәйкестігін тексеруден басқа, объектіге бағындыруға байланысты екі функция да бақыланады;

2) бақылау рәсімдерін жүзеге асыру кезінде бақылаудағы объектінің қызметіне тікелей жедел араласуға мүмкіндік бар, ал қадағалау кезінде мұндай мүмкіндік жоқ;

3) бақылау рәсімдерінің мақсаты – жүзеге асырылатын қызметтің заң нормаларының талаптарына сәйкестігін анықтау ғана емес, сондай-ақ орындалған жұмыстардың ұтымдылығын, негізділігін, тиімділігін бағалаудан да тұрады. Ал, қадағалау болса, қадағалаудағы объектілердің қызметіндегі құқықтық, технологиялық бұзушылықтарды анықтап алу мақсатында жүзеге асырылады;

4) бақылау – тексеру шараларының жоспарлылығымен сипатталады. Бақылау рәсімдері ағымдағы бақылау тәртібімен жүзеге асырылады. Сондай-ақ үздіксіз және арнайы бақылау шаралары кезінде іріктеу арқылы жүзеге асырылады. Ал, қадағалау іріктеу арқылы жүзеге асырылады. Ол қадағалаудағы объектілердің қызметінде ұзақ мерзімді үзілістерге жол бермеу үшін ағымдық сипатқа ие бола алмайды және тиісті емес;

5) бақылау шараларын жүргізген кезде тексеру нәтижелері бойынша тексеру объектісіне тікелей және жанама әсер ету шаралары қолданылуы мүмкін. Ал, қадағалау шараларын жүргізген кезде тексеру нәтижелері бойынша тексеру объектісіне тек қана жанама әсер ету шаралары қолданылады.

Бақылау – бақылаудағы субъектілер қызметінің мақсатына және заң нормаларына сәйкестігін қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттік биліктің уәкілетті органы жүзеге асыратын мемлекеттік функция болып табылады.

Құқықтық әдебиеттерді талдау бақылау қызметінің келесідей нақты ерекшеліктерін ажыратуға мүмкіндік береді:

1) мақсаты мен міндеттері бойынша көптеген мәселелерді шешеді (бақыланатын нысанның ұйымдық атқару және билік жүргізу қызметіндегі басқару шешімдерінің нақты орындалуын бақылау; қоғамдық-саяси және құқықтық үдерістерге әділ баға беру; бақыланатын нысанның іс-әрекетін жақсарту жөнінде шешім қабылдау; заңнама талаптарының бұзылғаны анықталған жағдайда кінәлілерді жауапқа тарту; құқық бұзушылықтардың алдын алу мақсатында тиісті іс-шаралар қабылдау; қабылданған шешімдерді жедел әрі сапалы орындау);

2) мазмұны мен көлемі бойынша біртұтас бақылау жүйесін қамтиды;

3) қозғаушы қасиеті арқылы қоғамдық қатынастарға қатысушы субъектілердің жүріс-тұрысы мен іс-әрекетіне қатысты нормативті-құқықтық талаптардың сақталуы үшін едәуір қолайлы шарттарды қалыптастыруға, құқықтық реттеу тиімділігін қамтамасыз етуге, заңдылық пен құқықтық тәртіпті қалпына келтіруге мүмкіндік береді;

4) сан алуан субъектілер тарапынан жүзеге асырылады;

5) сондай-ақ, бақылау қызметінің ерекшелігі алынған материалдық-құқықтық нәтижелердің мазмұнынан тұрады. Бақылаудың объективті салдары – бақыланатын объектінің қызметін бағалаумен қатар, басқарушылық қызметтегі қателіктер мен жаңылысуларды жоюда өзінің өкілеттіктерін анықтайтын, басқару процесіне ұйымдастырушылық бастамаларды енгізетін, субъектілердің заңсыз қызметіне жол бермейтін, алдын алу шараларын анықтайтын, биліктік жеке-құқықтық акт болып табылады;

б) бақылау қызметі құқықтық реттеу әдістері арқылы өзіне рұқсат етуші, әкімшілік және юрисдикциялық әдістердің кейбір қасиеттерін біріктіретін, сондай-ақ реттеуші және қорғаушы қатынастар саласында әрекет ете алатындығымен ерекшеленеді [19, с. 10].

Сондықтан бақылау мен қадағалаудың келесі маңызды айырмашылықтарын тағы бір рет атап өту маңызды:

а) бақылау қызметі, әдетте, тек бағынышты органдар мен адамдарға қатысты жүзеге асырылады;

б) тексеру шаралары барысында бақылаушылар бақыланатын объектінің жедел-шаруашылық қызметіне араласуға құқылы;

в) бақылау бақыланатын объектінің қызметін тек заңдылық қана емес, сонымен бірге орындылық тұрғысынан да бағалауды көздейді;

г) бақылау органдарының лауазымды адамдары қандай да бір салада (халықтың санитариялық-эпидемиологиялық салауаттылығы, пестицидтермен және агрохимикаттармен қауіпсіз жұмыс істеуі, ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді пайдалану және қорғау) құқық бұзушылықтарға жол беретіндерді тікелей өздері жауапкершілікке тартуға құқылы.

Қадағалаудың бақылаудан айырмашылығы былай сипатталады:

а) қадағалаушы органдардың қадағаланушылармен бағыныстылығы қатынастарының болмауы;

б) қадағаланатын объектінің лауазымды тұлғаларының (және тек олардың) қызметі тек заңдылық тұрғысынан бағаланады; қадағаланатын органның жедел-шаруашылық қызметіне араласуға жол берілмейді; қадағалау органдарының лауазымды тұлғалары жіберілген заң бұзушылықтар үшін жазалау шараларын тікелей қолдануға құқылы емес, олар тек құқық бұзушыларды тиісті органдардың алдында жауапқа тарту туралы мәселені қояды.

Жоғарыда айтылғандардан басқа, бақылау мен қадағалаудың аражігін ажырату мәселесі бойынша біздің көзқарасымызға дәлел ретінде бақылау мемлекеттік емес (мысалы, қоғамдық) болуы мүмкін, ал қадағалауды тек мемлекеттік органдар жүзеге асырады. Сонымен қатар, азаматтарға қатысты бақылау іс-шаралары жүргізілуі мүмкін, ал, мысалы, прокуратура органдары азаматтарды қадағаламайды.

Осылайша, экологиялық бақылауды жүзеге асыратын органдардың өкілеттіктері әкімшілік сипатта болады. Аталған органдардың орындалуы міндетті бұйрықтар шығаруға, кәсіпорындарға берілген рұқсаттар мен лицензиялардың әрекетін тоқтатуға, жұмысында ақауы бар нысандарды қабылдаудан бас тартуға, әкімшілік айыппұл салуға құқығы бар.

Қадағалаушы органдарға әкімшілік өкілеттік берілмеген. Олар тек қана экологиялық заңнаманың бұзылу фактісін анықтап, оның себептерін және оған негіз болған шарттарды жою, кінәлі тұлғаларды жауапқа тарту мәселелерін шешу үшін тиісті органдардың немесе соттың қарауына ұсынады.

Табиғи ресурстарды пайдалану және қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың құқықтық негізін Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі құрайды. Мұнда бақылаудың негізгі түрлері ретінде қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру және пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылау, өндірістік экологиялық бақылау және қоғамдық экологиялық бақылау көрсетілген. Экологиялық бақылау жүйесінде мемлекеттік экологиялық бақылауға жетекші рөл жүктелген. Экологиялық кодексте мемлекеттік бақылаудың мақсаты, міндеттері, негізгі бағыттары, түрлері және мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыратын лауазымды тұлғалардың құзыреті, құқықтары және міндеттері жан-жақты реттелген.

Аталған кодекс ережелерін талдау нәтижесінде уәкілетті органдардың айырмашылықтары мен құқықтық мәртебесі, лауазымды тұлғалардың өкілеттіктері бақылау нысандарының ерекшеліктеріне қарай реттелгені анықталады. Осыған байланысты құқықтық әдебиеттерде экологиялық бақылаудың келесі түрлері кездеседі: қоршаған ортаны тұтас қамтитын біріктірілген бақылау, табиғи кешендерді қорғауға бағытталған кешендік бақылау және табиғат нысандарының жекелеген түрлерін қорғауға бағытталған дифференциалдық бақылау. Дегенмен, Экологиялық кодексте экологиялық бақылау нысандары мен табиғи ресурстарды бақылау нысандары, қоғам және табиғат арасындағы өзара әрекеттестікті қамтамасыз ету саласындағы басқару

органдарының бақылау және қадағалау өкілеттіктерінің аражігін ажырату өлшемдері мен критерийлері айқын көрсетілмеген. Оның үстіне, олардың қызметін үйлестіру тетіктерінің жоқтығы да табиғат қорғау саласындағы заңнаманы пайдалану тиімділігіне кері әсерін тигізуде. Әйтсе де, мемлекеттік бақылау органдарының ведомстволық бытыраңқылығын белгілі бір деңгейде жою мақсатында мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру шаралары қабылданған. Экологиялық кодексте қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласындағы мемлекеттік басқару органдарының қадағалау өкілеттіктеріне орын берілмеген.

Бүгінде бақылау және қадағалау өкілеттіктері берілген органдар санының күрт артуына байланысты бақылау, қадағалау және құқық қолдану қызметтерін атқару кезінде ақпараттық өзара әрекеттестік пен үйлесімділікті күшейтуге шынайы қажеттілік туындап отыр.

Мемлекеттік экологиялық және табиғи ресурстық бақылауды біріктіретін бірыңғай органның жоқтығы әр түрлі органдардың бақылау-қадағалау қызметтерінің аражігін ажыратуға қиындық туғызары және табиғат пайдаланушыларға ықпал ету үшін олардың арасында бақталастықтың ушығуына алып келері анық.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылау мен қадағалауды жүзеге асыру жөніндегі ортақ іс-шаралар негізінде басқару органдарының арасындағы өзара әрекеттестікті күшейту қажет. Бұл үшін, бірінші кезекте, басқару органдарының арасындағы өзара әрекеттестікті күшейту мәселесін реттейтін арнайы нормативті-құқықтық актіні қабылдау керек [20, р. 11]. Бұл тұрғыда ресейлік тәжірибе көңіл аударарлық. Мәселен, РФ Үкіметінің 2005 жылғы 19 қаңтардағы қаулысымен атқарушы биліктің әр түрлі органдары тарапынан бір бағыттағы мемлекеттік қызметтерді орындаудың әкімшілік тәртібі мен ережелері айқындалып, бекітілген [21].

Бақылау қызметі бақыланатын саладағы істің мән-жайы туралы жан-жақты мәлімет алуға, әсіресе, бақыланатын саладағы кемшіліктер мен қателіктерді, олардың туындау себептері мен оларға кері әсерін тигізген факторларды анықтауға мүмкіндік береді.

Бақылау мемлекеттік басқарудың құрамдас бөлігі ретінде мынадай қызметтерді атқарады:

– бақыланатын нысанның іс-әрекеті мен функционалдық міндеттерінің орындалуын қадағалау;

– бақыланатын нысанның іс-әрекетінің заңдылық жағдайы мен пәні (тәртібі) туралы сенімді ақпарат жинау;

– бақыланатын нысан тарапынан жіберілетін заң бұзушылықтар мен тәртіпсіздіктерді жоюға және алдын алуға бағытталған іс-шаралар кешенін әзірлеу және орындау; құқық бұзушылықтарды және өзге де құқыққа қарсы іс-әрекеттерді жасауға итермелейтін себептер мен шарттарды зерттеу, анықтау және жою;

– заңның және тәртіптің бұзылуына кінәлі тұлғаларды жауапқа тарту жөніндегі іс-шараларды дер кезінде қабылдау [22, с. 230].

Бақылау басқарудың негізгі қызметтерінің бірі ретінде басқару үдерісінің соңғы сатысын құрайды. В.Н. Уваров атап өткендей, бақылау-қадағалау қызметі «басқарудың әлеуметтік жүйеге ықпалының қисынды нәтижесіне айнала отырып, мемлекеттік аппараттың берілген құқықтық тәртіптегі жұмысын қамтамасыз етеді және заңдылық қағидасын жүзеге асыру тетігімен байланысты болады. Қадағалауды және бақылауды жүзеге асыру – мемлекеттік басқарудың тиімділігін қамтамасыз етуге, мемлекеттің заң шығару, заң қолдану және құқық қорғау іс-әрекетін орындауға қатысты мемлекеттік тәжірибенің қажетті құрамдас бөлігін құрайды» [23].

Мемлекеттік бақылау мемлекеттік басқарудың ажырамас қызметі болып табылады және мемлекеттің алдында тұрған міндеттерді шешуге және басқару мақсаттарына қол жеткізуге бағытталады.

Мемлекеттік бақылау – бақыланатын нысандардағы істердің Қазақстан Республикасының нормативті-құқықтық актілеріндегі талаптарға сәйкестігін бақылау, тексеру, ақпарат жинау, қорытындылау, салыстыру және талдау; сондай-ақ бақыланатын қызметтің жай-күйін бағалау, жіберілген заң бұзушылықтардың себептерін анықтау, оларды жоюға және келешекте болдырмауға арналған іс-шараларды әзірлеу және қабылдау жөнінде арнайы өкілеттіктер жүктелген мемлекеттік органдар және (немесе) заңды тұлғалар жүйесі тарапынан басқару қызметінің әр түрлі кезеңдерінде жүзеге асырылатын мемлекеттің басқару қызметтерінің бірі.

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау туралы Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінде қарастырылған. Яғни, онда, мемлекеттік экологиялық бақылау – уәкілетті органның өз құзыреті шегінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы Қазақстан Республикасы заңдарының, Қазақстан Республикасы Президенті жарлықтарының және Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулыларының талаптарын жеке және заңды тұлғалардың сақтауын қамтамасыз етуге бағытталған қызметі, - деп көрсетілген (ҚР ЭК 1-бабы) [24].

Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылаудың мақсаты – экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, табиғи және энергетикалық ресурстарды үнемдеу, биологиялық ресурстарды орнықты пайдалану, ұлттық өнімнің бәсекеге қабілеттілігін арттыру болып табылады.

Сонымен, экологиялық бақылау – бұл қоршаған ортаның жай-күйі мен оның шаруашылық және өзге де қызметтің әсерінен өзгеруін байқау, қоршаған ортаны қорғау бойынша іс-шаралар жоспарының орындалуын тексеру, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен қоршаған ортаны сауықтыру, қоршаған ортаны қорғауға байланысты заңнама талаптарының және қоршаған орта сапасы нормативтерінің сақталуын бақылауға байланысты мемлекеттік органдар мен қоғамдық ұйымдар қызметінің белгілі бір түрі болып табылады.

Қазақстан экономикасының тұрақты дамуы үшін қажетті және табиғат пайдаланудың маңызды құрамдас бөлігі болып табылатын жер қойнауын пайдалану саласындағы экологиялық бақылаудың маңызы мен ықпалы орасан

зор. Экологиялық бақылау жүргізу табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен молықтыру саласындағы мемлекеттік саясатты табысты жүзеге асыруға септігін тигізеді. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау ең алдымен, табиғатқа адамзат тарапынан жасалатын теріс техногендік әсерлерді шектеу мәселесін қозғайды.

Экологиялық бақылаудың көмегімен, бақыланатын объектілер туралы ақпарат жинау, оны өңдеу, бағалау және шешім қабылдау үшін қоршаған ортаны қорғау басқармаларына жіберу сияқты іс-шаралар жүзеге асырылады.

Экологиялық бақылау жүргізу арқылы табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану қамтамасыз етіледі. Қоршаған орта сапасының компоненттерінің бірі – оны сақтау, қалпына келтіру, сондай-ақ оның бүгінгі және болашақтағы өнімділігін сақтау болып табылады. Бұл өз кезегінде, барлық мемлекеттік органдардың, кәсіпорындар мен ұйымдардың, олардың лауазымды тұлғалары мен басқа да қызметкерлердің, сондай-ақ азаматтардың қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану жөніндегі шараларды іске асыруы кезінде экологиялық заңнамалардың, экологиялық нормалар мен ережелердің сақталуын қамтамасыз етеді.

Экологиялық бақылау экологиялық нормалар мен ережелердің талаптарына сәйкес келмейтін, қоршаған ортаға зиянды әсерлер тудыратын құрылыс нысандары мен шаруашылық объектілерін жобалау, жоспарлау және қолданысқа беру жұмыстарының алдын алуға мүмкіндік береді. Сондай-ақ, жұмыс істеп тұрған кәсіпорындардың, көлік және басқа да нысандар тарапынан экологиялық ережелердің, табиғат пайдалану ережелерінің бұзылуы анықталады. Қоршаған ортаны ластау көздері мен қоршаған ортаға зиянды әсерлер анықталады.

Экологиялық бақылау – бұл қоршаған табиғи орта сапасын басқару механизмінің бір элементі болып табылады. Бұл бізге экологиялық бақылауды – табиғатты қорғау іс-шаралары мен осы іс-шараларды реттейтін құқық нормаларының іске асуына, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқарудың заңдылығын қамтамасыз етуге кепілдік ретінде қарастыруға мүмкіндік береді.

Осылайша, тиімді экологиялық бақылау жүргізбей қоршаған ортаны қорғау мәселелерін шешу мүмкін емес. Қоршаған ортаны бақылау – қоршаған ортаны басқару үдерісіне байланысты мәселелерді шешуге көмектеседі. Яғни, белгілі бір табиғи ресурстарды өндіру және оларды пайдалану процесін реттеу, қоршаған ортаны қорғау мен табиғат пайдалану мәселелерін ұштастыра отырып шешуге көмектеседі [25, 138 б.].

Жұмыста экологиялық бақылау мен қадағалау қызметінің ара-қатынасын қарастыра отырып, қазіргі кезде Қазақстан Республикасының қолданыстағы экологиялық заңнамасында көрініс таппаған, «экологиялық қадағалау» ұғымына да тоқтала кетейік.

Отандық ғалым С.Д. Бекишеваның пікірінше, «экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы ішкі істер органдарының табиғат қорғау қызметі бақылаудан қадағалауға дейін ұштасады. Аталған тұлғалардың қызметін



құқықтық қамтамасыз етуші нормативтік актілерде бір ұғым келесі ұғыммен алмасып кетеді. Ғалым, іс жүзінде ішкі істер органдарында экологиялық қадағалау нысанында да қызмет атқарылады. Әрине қадағалау, бұл прокуратура органдарының қызметі, дегенмен бұл болашақта экологиялық бақылаумен ұштасады» [26, с. 471]. ҚР Ішкі істер органдарының табиғат қорғау қызметі мынадай ұйымдық-құқықтық нысандарда жүзеге асырылады: экологиялық бақылау; қоршаған табиғи ортаны қорғау саласындағы қадағалау; экологиялық істерді қарау; табиғат қорғау органдарына жәрдемдесу; күзет-шарттық нысан. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы қадағалау сияқты нысанды ішкі істер органдарына осы салада айыппұл салу құқығын беру арқылы экологиялық бақылауға айналдыру ұсынылады.

Отандық ғалым С.Т. Культелеев: «Әкімшілік құқық бақылау және қадағалау қызметінің екі түрін ажыратады. Әкімшілік қадағалау – бұл мемлекеттік бақылаудың белгілі бір түрі. Оның мәні табиғатты қорғау ережелерін басқарудың қолданыстағы салаларының орындалуын бақылау болып табылады» деген пікірді ұстанады. Кейбір мемлекеттік органдар қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау мен қадағалауды бір уақытта жүзеге асырады. Бұл әрекеттердің арасындағы айырмашылықты табу қиын [27, с. 52].

В.П. Беляев бақылау мен қадағалауды бір-бірінен ажырата отырып, заңдылықты қамтамасыз етудің құқықтық формалары бойынша олар бір-бірінен тәуелсіз және мазмұны жағынан әртүрлі болып келеді, деп есептейді [28, с. 75].

Бұл шиелініскен мәселенің жауабын анықтауда, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің жобасын да қарастырдық, өкінішке орай, жоба мазмұнында да қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау мен қадағалаудың ара-жігі ажыратылмаған [29]. Ресей мемлекетінің қолданыстағы экологиялық заңнамасын саралайтын болсақ, бұл елде экологиялық қадағалау заңнама деңгейінде қарастырылып, анықтамасы және оның түрлері, жүзеге асыру тәртібі, экологиялық қадағалауға алынатын табиғи объектілердің сыныпталуы да сараланған. Ресей Федерациясының «Қоршаған ортаны қорғау туралы» заңына сәйкес, «Мемлекеттік экологиялық қадағалау дегеніміз – Ресей Федерациясының уәкілетті федералды атқарушы органдарының және атқарушы органдардың мемлекеттік органдардың, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, сондай-ақ заңды тұлғалардың, олардың басшыларының және басқа лауазымды тұлғалардың, жеке кәсіпкерлердің, олардың уәкілетті өкілдерінің бұзушылықтардың алдын алуға, анықтауға және жолын кесуге бағытталған қызметі. Сонымен қатар, заңды тұлғалар, жеке кәсіпкерлер және азаматтар Ресей Федерациясының халықаралық шарттарына, осы Федералдық заңға, басқа да федералдық заңдарға және оларға сәйкес Ресей Федерациясының өзге де нормативтік құқықтық актілеріне, Ресей Федерациясы субъектілерінің қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңдары мен өзге де нормативтік құқықтық актілеріне, осы тұлғаларды тексеруді ұйымдастыру және жүргізу, анықталған бұзушылықтардың салдарын

болдырмау және (немесе) жою үшін Ресей Федерациясының заңнамасында көзделген шараларды қабылдау және мемлекеттік органдардың міндетті талаптардың орындалуын жүйелі түрде бақылау, мемлекеттік органдар, жергілікті өзін-өзі басқару органдары, заңды тұлғалар, жеке кәсіпкерлер және азаматтар өз қызметін жүзеге асырған кезде міндетті талаптардың сақталу жағдайын талдау және болжау жөніндегі қызметі» деп көрсетілген [30].

Ресей Федерациясының аталған заңнамасына сәйкес, мемлекеттік экологиялық қадағалауға мыналар кіреді:

- жер қойнауын геологиялық зерттеуді, ұтымды пайдалануды және қорғауды мемлекеттік қадағалау;

- мемлекеттік жер қадағалау;

- қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы мемлекеттік қадағалау;

- атмосфералық ауаны қорғау саласындағы мемлекеттік қадағалау;

- су объектілерін пайдалану және қорғау саласындағы мемлекеттік қадағалау;

- Ресей Федерациясының континенттік қайраңындағы мемлекеттік экологиялық қадағалау;

- Ресей Федерациясының ішкі теңіз суларында және аумақтық теңізде мемлекеттік экологиялық қадағалау;

- Ресей Федерациясының ерекше экономикалық аймағындағы мемлекеттік экологиялық қадағалау;

- Байкал көлін қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық қадағалау;

- федералдық мемлекеттік орман қадағалау (орман қорғау);

- жануарлар дүниесі объектілерін және олардың тіршілік ету ортасын қорғау, өсімін молайту және пайдалану саласындағы федералдық мемлекеттік қадағалау;

- балық аулау және су биоресурстарын сақтау саласындағы федералдық мемлекеттік бақылау (қадағалау);

- федералды мемлекеттік аңшылық қадағалау;

- ерекше қорғалатын табиғи аумақтарды қорғау және пайдалану саласындағы мемлекеттік қадағалау;

- озонды бұзатын заттардың айналымына қойылатын талаптардың сақталуын мемлекеттік қадағалау.

Ресейлік ғалым А.П. Лернер «Мемлекеттік экологиялық қадағалаудың міндеті барлық мемлекеттік органдардың, кәсіпорындардың, ұйымдар мен азаматтардың табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануы және қоршаған ортаны ластанудан қорғау жөніндегі құқықтық талаптарды орындауы. Мемлекеттік қадағалау ведомстволық сипатқа ие» деп көрсетеді [31, с. 775]. Мемлекеттік экологиялық қадағалаудың маңызды ерекшелігі оның мемлекет атынан жүргізілуі болып табылады. Мемлекеттің экологиялық функциясы шеңберінде жүзеге асырылатын осы саладағы мемлекеттік қадағалау едәуір дәрежеде осы функцияның тиімділігін айқындайды. Ықтимал мемлекеттік экологиялық қадағалау экологиялық талаптардың орындалу процесіне әсер етуі мүмкін, өйткені ол мемлекеттің экологиялық функциясын жүзеге асыру құралы

ретінде өзінің мемлекеттік - билік өкілеттіктерін ғана емес, сонымен қатар құқық қорғау органдарының - прокуратура мен соттың қолдауына жүгінуі мүмкін. Осының барлығы кезінде әкімшілік мәжбүрлеудің негізгі шаралары әкімшілік бұлтартпау шаралары (экологиялық зиянды объектілерді пайдалануды тоқтата тұру немесе тоқтату), әкімшілік жауапкершілік (ескерту, айыппұл және т.б.), әкімшілік-процестік шаралар (қылмыстық немесе әкімшілік жауаптылыққа тарту, экологиялық зиянды өтеу немесе шара қолдану туралы мәселені қою) болып табылады.

Ал енді қолданыстағы Кәсіпкерлік кодексі нормаларына сүйенетін болсақ, Мемлекеттік бақылауға – «бақылау және қадағалау органының тексерілетін субъектілер қызметінің Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген талаптарға сәйкестігі тұрғысынан тексеру және байқау жөніндегі қызметі мемлекеттік бақылау болып табылады» деп анықтама берілген, оны жүзеге асыру барысында және оның нәтижелері бойынша жедел ден қоюсыз құқық шектеуші сипаттағы шаралар қолданылуы мүмкін. Ал, мемлекеттік қадағалауға – «бақылау және қадағалау органының өз қызметін жүзеге асыру барысында жедел ден қою шараларын қолдану құқығымен Қазақстан Республикасының заңнамасы талаптарын қадағалау субъектілерінің сақтауын тексеру, профилактика жүргізу және байқау жөніндегі қызметі мемлекеттік қадағалау болып табылады» делінген, оның нәтижелері бойынша әкімшілік жазалар қолданылуы мүмкін.

Қадағалау:

1) Қазақстан Республикасының Конституциясына, «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының Заңына және Қазақстан Республикасының өзге де заңнамасына сәйкес мемлекет атынан прокуратура жүзеге асыратын жоғары қадағалау;

2) Кәсіпкерлік Кодексінде және Қазақстан Республикасының өзге де заңдарында белгіленген тәртіппен және шарттарда уәкілетті мемлекеттік органдар жүзеге асыратын қадағалау болып бөлінеді [18].

Мемлекет атынан прокуратура жүзеге асыратын жоғары қадағалау, әрине табиғат қорғау прокуратурасымен атқарылып, келесі бағыттарда жүзеге асырылуы тиіс:

- су қорғау аймақтарында құрылыс жүргізу кезінде заңдылықты қамтамасыз ету;

- табиғи ресурстарды пайдалану құқығын заңсыз беру фактілерін анықтау және жолын кесу;

- құқыққа қарсы іс-әрекеттер нәтижесінде қоршаған ортаға келтірілген зиянды өтеу;

- осы саладағы қадағалаудың басым салалары бойынша табиғат қорғау заңнамасына тексерулерді ұйымдастыру және жүргізу (шаруашылық қызмет субъектілері үшін арнайы табиғат пайдалану құқығын беру, Қазақстан Республикасының жануарлар, өсімдіктер дүниесін, су және орман ресурстарын пайдалану құқығын беру, уәкілетті мемлекеттік органдардың іс-әрекеттері мен актілерінің заңдылығы);

- табиғат қорғау іс-шараларына бөлінген қаражатты жұмсау кезінде, сондай-ақ табиғи ресурстарды пайдаланғаны және қоршаған ортаны ластағаны үшін төлем алу кезінде заңдылықты сақтау;

- ерекше қорғалатын аумақтардың, сирек кездесетін және құрып кету қаупі төнген жануарлар мен өсімдіктердің сақталуын қамтамасыз ету, сондай-ақ тіршілік әрекеті үшін неғұрлым қолайлы экологиялық жағдайларды қалпына келтіруге бағытталған өзге де іс-шаралар [32].

Сонымен қатар, ерекше көңіл бөлетін мәселе, қоршаған ортаны қорғау саласындағы Ресейдің қолданыстағы заңнамасын саралай отырып, мемлекеттік экологиялық қадағалау қызметінің мемлекеттік экологиялық бақылауды ығыстырып, аталған қызмет орнына жүзеге асырылатыны анықталды. Қолданыстағы мемлекеттік бақылау мен қадағалау қызметі аясындағы қатынастарды реттейтін заңнамаға сәйкес, мемлекеттік бақылау мен мемлекеттік қадағалау жүзеге асырылатын кәсіпкерлік субъектілері қызметінің салалары анықталған. Қадағалау:

- ветеринария саласында;
- өсімдіктер карантині саласында;
- халықтың санитариялық-эпидемиологиялық саламаттылығы саласында;
- қызметін ядролық қондырғылармен және ықтимал радиациялық қауіптілігі I және II санаттардағы объектілермен жүзеге асыратын субъектілер үшін атом энергиясын пайдалану саласында;
- жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану саласында;
- орман қорын күзету, қорғау, пайдалану, ормандарды молықтыру және орман өсіру саласында;
- ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласында жүзеге асырылады.

Демек, табиғат қорғау прокуратурасының қызметінің бағыттары мен мемлекеттік қадағалау бағыттары бірыңғай екендігі анықталды.

Қорыта келгенде, экологиялық бақылау – қоршаған ортаны қорғау мен оның ресурстарын тиімді, заң талаптарына сәйкес пайдалану барысындағы маңызды ұйымдастыру-басқару және құқықтық тетік болып табылады.

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау ұғымдарының мәнін ашуға бағытталған талдауымызды аяқтай келе, төмендегідей қорытынды жасауға болады.

Экологиялық бақылау – жеке және заңды тұлғалардың шаруашылық және өзге де қызметінің Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасында белгіленген талаптарға сәйкестігі тұрғысынан тексеру және байқау жөніндегі оның нәтижелері бойынша ықпал ету тәсілдерін қолдану құқығынсыз құқық шектеуші сипаттағы шаралар қолданылуы мүмкін мемлекеттік органдар мен қоғамдық ұйымдар қызметі.

Ал, экологиялық қадағалау – қоршаған ортаға қауіпті салдарлардың туындауын болғызбау мақсатында қолданылатын ықпал ету тәсілдерін қолдану құқығымен жеке және заңды тұлғалардың экологиялық заңнама талаптарын сақтауын тексеруге, экологиялық құқық бұзушылықтарды болдырмау немесе алдын алуға және байқауға бағытталған мемлекеттік органдардың қызметі.

Мемлекеттік экологиялық қадағалау мемлекет атынан табиғат қорғау прокуратурасы жүзеге асыратын жоғары қадағалау және уәкілетті мемлекеттік органдар жүзеге асыратын қадағалау болып бөлінеді. Сонымен қатар, мемлекеттік экологиялық қадағалау ветеринария саласында, өсімдіктер карантині саласында, халықтың санитариялық-эпидемиологиялық саламаттылығы саласында, қызметін ядролық қондырғылармен және ықтимал радиациялық қауіптілігі I және II санаттардағы объектілермен жүзеге асыратын субъектілер үшін – атом энергиясын пайдалану саласында, жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану саласында, орман қорын күзету, қорғау, пайдалану, ормандарды молықтыру және орман өсіру саласында, ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласында жүзеге асырылатындығы анықталды. Қолданыстағы қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық заңнаманы жетілдіріп, мемлекеттік құзіретті органдар арасында бір қызметті бірнеше органның қайталап жүзеге асыруы мен өзара қызметтік қақтығыстың алдын алу мақсатында авторлық ұсыныстарды Қазақстан Республикасының қолданыстағы Экологиялық кодексіне енгізу ұсынылды.

## **1.2 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың мемлекеттік басқару жүйесіндегі алатын орны мен ролі**

Заң әдебиеттерінде, мемлекеттік экологиялық бақылау мемлекеттік басқарудың басты функцияларының бірі ретінде қарастырылады. Яғни, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен қорғауды қамтамасыз ету мақсатында, атқарушылық билікті жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың құзыретіне кіретін атқарушылық-әкімшілік қызмет ретінде жалпылама түсіндіріледі. Мұндай пайымдау, қоршаған орта мен табиғи ресурстарды басқаруды ұйымдастыру барысындағы атқарушы билік органдарының жетекші ролін дұрыс көрсеткенімен, экологиялық қатынастар саласындағы мемлекеттік басқарудың құқықтық сипатын, функционалдық бағыты мен негізгі ерекшеліктерінің мәнін ашып көрсетпейді. Қоғамның әлеуметтік-экономикалық, әкімшілік-саяси өмірінің барлық бағыттары басқарылуға жатады. Сонымен бірге, басқару қызметі билік құзыретінің саяси-құқықтық негіздеріне және басқарылатын объектінің ерекшеліктеріне байланысты өзінің негізгі пәндік ерекшеліктеріне ие болады. Табиғи ресурстар – мемлекет егемендігі мен қоршаған ортаның материалдық негізі ретінде және адамдардың өмір сүру ортасы ретінде ерекше құқық объектілері болып табылады. Өйткені, табиғи ресурстар – «адам-қоғам-табиғат» әлеуметтік жүйесіне жатады. Объектілердің жариялылығы табиғи ресурстарға деген құзыретіне қарамастан, қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану іс-әрекеттеріне мемлекеттің ықпал етуін туындатады.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы басқару институты экологиялық құқықтың іргелі институттарының бірі болып табылады. Оның ғылыми дамуы табиғат қорғау құқығы және табиғатты құқықтық қорғау туралы алғашқы идеялардың пайда болуымен бір мезгілде басталды. Оның заңнамалық базасы біршама ертерек яғни, мемлекеттік басқару

органдарының жүйесінде табиғи ресурстарды пайдалану мен табиғат объектілерін қорғау мәселелерін бақылайтын органның пайда болуымен бірге қалыптаса бастады.

XX-ғасырдың 50-жылдарының соңы мен 60-жылдарының басында кешенді табиғат қорғау теориясының пайда болуымен қатар, кешенді табиғат қорғау саласында басқару жүйесін құру туралы алғашқы ғылыми идеялар пайда болды.

О.С. Колбасов «Экология: саясат-құқық» атты монографиясында мемлекеттік басқаруды - «Кеңес үкіметінің алдына қойған және заңнамада көзделген мақсат-міндеттерді іс жүзіне асыру жөніндегі құзыретті мемлекеттік органдардың қызметін ұйымдастыру» деп түсіндірді [33, с. 176]. Ал, «Социализм және қоршаған ортаны қорғау» (1979 ж.) атты ұжымдық монографияда мемлекеттік басқаруды – «қоршаған орта мен қоғамның өзара қарым-қатынасына әсер ететін, тұрмыстың және қоғамдық өндірістің өмірлік маңызды тұстарына мемлекеттік ықпал ету іс-шараларының жүйесі» деп көрсетеді [34, с. 181].

А.И. Жмотов «КСРО-да табиғат қорғауды мемлекеттік басқару» атты монографиясында мемлекеттік басқаруды – «мемлекеттік атқарушылық-әкімшілік органдардың қызметін іс жүзінде ұйымдастыру» деп айқындады [35, с. 23].

Іс жүзінде барлық ғалымдардың көзқарасы бірдей болды. Яғни, табиғат қорғау саласын басқару (қоршаған ортаны, т.б.) – Кеңес үкіметінің табиғат қорғау саласындағы функцияларын жүзеге асырудың маңызды құралы болып табылады [36, с. 100].

«Басқарылатын объектілерге байланысты болатын басқару функцияларының жиынтығы» деп, табиғат қорғау саласындағы мемлекеттік басқарудың анағұрлым жалпылама түрдегі анықтамасын А.И. Жмотов берді [35, с. 24].

Қызығушылық танытқан саланы басқару (оның мазмұны және терминдермен толықтырылуы), сол саланың объектілері, функциялары, қағидалары арқылы ғалымдармен анықталды.

Қандай объектіге байланысты басқару қызметі пайда болса – сол басқарылатын объекті деп түсіндіріледі.

Жоғарыда келтірілген анықтамалардан келіп шығатыны, басқару қызметі мыналардан тұрады: табиғат қорғау, қоршаған ортаны қорғау, экологиялық-экономикалық жүйені, қоршаған (табиғи) ортаның сапасын қорғау, табиғат қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану.

Соңғы тұжырымдама кең мағынадағы табиғат қорғау түсінігімен байланысты. Кең мағынадағы табиғат қорғау деп отырғанымыз – табиғат қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану барысындағы экологиялық-құқықтық зерттеулердің даму кезеңі мен қазіргі таңдағы адамзат пен басқа да объектілердің экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету. «Табиғат» және «қоршаған табиғи орта» ұғымдарының терминологиялық ұқсастықтарын ескере отырып, экологиялық-құқықтық әдебиетте анықталған

басқарудың төрт объектісін бөліп көрсетуге болады. Олар: табиғат, қоршаған орта, қоршаған ортаның сапасы және экологиялық-экономикалық жүйе.

Ю.С. Шемшученко қоршаған ортаны қорғау саласын мемлекеттік басқару аясында жүзеге асырылатын қайта құруды қолайлы экологиялық жағдайды сақтау мен ұтымды табиғат пайдалануды қамтамасыз ету мақсатында, «адам - қоғам - қоршаған орта» жүйесінің қарым-қатынасын қайта құруға бағытталған деп атап көрсетті [37, с. 8].

Автордың пікірі бойынша, демократиялық өзгерістер байқалды. Яғни, жаңадан бекітілген тәсіл бойынша басқарудың кең мағынасы, тек қана «жоғарыдан-төмен» қарай (басшылықтың ерік-жігерін білдіретін қатынастар) ықпал ету емес, «төменнен-жоғары» қарай (басқарылатын тұлғалардың басқарушыларға ықпалы) ықпал етуді де қамтиды [37, с. 12].

И.Ф. Панкратов қоғамдағы әлеуметтік басқарудың құрамдас бөлігі ретінде табиғат пайдалану мен қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқаруды айқындайды [38, с. 97].

Ю.С. Шемшученко қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқарудың мәні «адамдардың өмірі мен қызметіне қолайлы экологиялық жағдайды қамтамасыз ету мен қоршаған орта сапасын бақылау жөніндегі сан-қырлы ұйымдастыру жұмыстарын және қоршаған ортаны қорғау заңнамасын іске асырудан тұратын мемлекеттің экологиялық функцияларын жүзеге асыру» болып табылады деп, ерекше атап көрсетті [39, с. 130].

Авторлар экологиялық басқаруды оның объектілері, функциялары және қағидалары арқылы қарастырды.

Сондықтан, Ю.С. Шемшученко осы саладағы мемлекеттік басқару объектісі дегеніміз не? деген сұрақтың төңірегінде құқықтанушылардың арасында бірдей көзқарас жоқ екендігін атап өтті. Кейбір жағдайларда, объекті деп - қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласындағы қызмет аталса, ал кейде, табиғат немесе қоршаған орта объекті деп аталды. Ал, үшінші бір жағдайларда, қоршаған ортаның сапасы және т.б. объекті деп көрсетілді [37, с. 9].

Ю.С.Шемшученко басқару объектілерін екі топқа жіктеді: бастапқы және қосымша объектілер.

Бастапқы объектілерге: төменгі тұрған мемлекеттік басқару органдарының (басқарылатын) жоғары тұрған органдармен (басқарушы) қарым-қатынасы жатады. Ал, қосымша объектілерге: қоршаған орта және оның алуан түрлілігі, дәлірегі - осы ортаның сапалы жағдайы жатады.

В.В.Петровтың қоршаған табиғи ортаның сапасын басқару жүйесін жетілдірудің қажеттілігі жөніндегі пікірін қолдай отырып, Ю.С.Шемшученко «қоршаған орта сапасын мемлекеттік басқару, оны қорғаудың негізгі тетігі болып табылады» деп, атап көрсетті [37, с. 10].

Ю.С.Шемшученко «табиғат пайдаланудың барлық процесіне ғылыми негізделген түрде әсер етуге, адамның қоршаған ортасының қолайлы сапасын қалыптастыруға жан-жақты ықпал етуге» арналған басқару жүйесінің жаңа моделін қалыптастыру туралы мәлімдеді.

Ол қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқарудың сапалы жаңа қағидалары негізінде жұмыс істейді. Атап айтқанда:

- мемлекеттік басқарудың ведомстволық актілердің (пайдалану жөніндегі нұсқаулық, бұйрықтар және т.б.) негізінде емес, керісінше, заңға сәйкес қатаң құқықтық негізде жұмыс істеуі;

- азаматтардың мемлекет алдындағы жауапкершілігі ғана емес, сондай-ақ мемлекеттің де азаматтар алдында жауапкершілікте болуы;

- табиғатқа деген тұтынушылық қарым-қатынастың ескі психологиялық көзқарасын бұзу және табиғатқа ұқыптылықпен қарау көзқарасын қалыптастыру.

Ю.С. Шемшученко қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқару қызметінің тиімділігінің басты критерийі ретінде, қоғам үшін қажетті қоршаған орта сапасының бағытындағы өзгерістер деңгейін атады [37, с. 11].

Қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару институтын дамыту кезінде кеңестік кезеңнің соңындағы экологиялық-құқықтық зерттеулердің рөлі туралы айтар болсақ, осы кезеңде қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару жүйесін қалыптастырудың негізі бұрынғыдан да жоғары, сапалы, жаңа қағидаларға негізделгенін атап өткен жөн.

Нарықтық экономиканы құруға байланысты экологиялық басқарудың жаңа жүйесін қалыптастыру жалғасуда. Қоғам мен табиғат арасындағы өзара қарым-қатынас саласындағы қатынастарды реттеудегі жаңа кезеңнің басты ерекшелігін С.А. Боголюбов атап көрсетті. Ол: «қоршаған ортаны қорғаудың басым түрдегі әкімшілік әдістерінен экономикалық әдістерге көшу, бұл – қоршаған ортаны ластаудың алдын алуға және экологиялық процестерге нарықтық құралдардың ықпал ету әсерін арттыруға алып келеді» деп түсіндірді [40, с. 125].

И.Ф. Панкратов табиғат пайдалануды және қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқарудың келесі функцияларын атап өтті: басқару, есепке алу, жоспарлау, нормативтік актілерді жариялау және оларды қолдану, мемлекеттік органдардың ұйымдастырушылық жұмысы, бақылау, қадағалау [37, с. 98].

Алғашқы кезеңдегі қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау теориясын дамыту, сөзсіз В.В. Петровқа тиесілі болды. Ғылыми-зерттеу жұмыстарында және оқу әдебиеттерінде ғалым қосарлы терминді қолданды - табиғат қорғаушы бақылау (природоохранительный контроль) [41, с. 77].

Экологиялық бақылаудың өзін В.В. Петров былай анықтады: қоршаған табиғи орта мен оның жекелеген объектілерінің жағдайын және өзгерістерін байқауға, табиғат қорғау іс-шаралары мен жоспарларының орындалуын тексеруге, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануға, қоршаған ортаны сауықтыру мен табиғат қорғау заңнамасын сақтауға бағытталған мемлекеттік және қоғамдық іс-шаралар жиынтығы [42, с. 126].

«Табиғатты құқықтық қорғау» және «КСРО-дағы табиғатты құқықтық қорғау» деп аталатын 80-жылдардың басындағы оқулықтарда экологиялық бақылау объектілері былай аталды:



- табиғи орта, оның жай-күйі, шаруашылық қызметтің әсерінен оның өзгеруінің тікелей және ұзақ мерзімді салдары;

- табиғатты қорғау, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану және молықтыру, қоршаған ортаны сауықтыру жөніндегі жоспарлар мен іс-шараларды жүзеге асыру барысындағы министрліктер мен ведомстволардың, кәсіпорындардың, ұйымдар мен мекемелердің қызметі;

- табиғат қорғау туралы заңнаманы сақтау [41, с. 78; 42, с. 127].

А.И. Жмотов мемлекеттік бақылаудың түрлерін, оны жүзеге асыратын органдарға байланысты былай жіктеді: өкілдік, халықтық, ведомствоішілік, соттық бақылау [35, с. 23].

В.В. Петров табиғат қорғау саласындағы бақылауды табиғат қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану функциясының бір көрінісі ретінде қарастырды. Сондай-ақ, қоршаған ортаны қорғау саласындағы нормативтік құқықтық актілердің орындалуының тиімділігіне кепілдік беретін қоршаған табиғи орта сапасын қамтамасыз етудің құқықтық тетігінің бір бөлігі ретінде қарастырды [42, с. 127].

80-жылдардың басындағы оқулықтарда В.В. Петров экологиялық бақылаудың келесі түрлерін бөліп көрсетті: ақпараттық (информационный) бақылау, ескертуші (предупредительный) бақылау, жазалаушы (карательный) бақылау.

Г.И. Осипов экологиялық бақылауды қоршаған ортаны қорғау саласында табиғатпен өзара қарым-қатынас кезінде қоғаммен жүзеге асырылатын бақылау ретінде анықтады. Сондай-ақ, экологиялық бақылау түсінігіне – табиғатты құқықтық қорғаудың ажырамас бөлігі; мемлекеттің экологиялық функциясының көрінісі; және де қоршаған орта сапасын басқару тетігінің элементі ретінде көрініс табатын үштік тұжырымдаманы жатқызды [43, с. 174].

В.В. Петровтың пікірін ұстана отырып, Г.И. Осипов экологиялық бақылау объектілері ретінде төмендегілерді қарастыруды ұсынды: қоршаған табиғи ортаның жай-күйі және оның жекелеген компоненттері; табиғат қорғау және табиғатты ұтымды пайдалану жөніндегі жоспарлар мен іс-шараларды жүзеге асыру; табиғат қорғау туралы заңнаманы сақтау.

Бірінші кезеңмен салыстырғанда Г.И. Осипов «шаруашылық объектілерін салу және пайдалануға беру бойынша жоспарлар мен жобалау құжаттамаларын әзірлеуді» енгізу арқылы экологиялық бақылау объектілерінің тізімін толықтырды [43, с. 174].

Г.И. Осиповтың пікірінше, экологиялық бақылау жүйесі бес элементтен тұрады: қоршаған ортаның мемлекеттік мониторингі; мемлекеттік экологиялық бақылау, ведомстволық экологиялық бақылау, өндірістік экологиялық бақылау және қоғамдық экологиялық бақылау [43, с. 174].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік органдардың атқарушылық және әкімшілік қызмет бағыттарын тиісті институционалдық және құрылымдық қамтамасыз ету үшін мемлекет тарапынан әрқашан қолдау көрсетілуі тиіс [44, 112 б.].

А.К. Голиченков Кеңестік мемлекетте экологиялық бақылаудың дамуының төрт кезеңін бөліп көрсетті: 1920-1930 жылдар; 1930-1970 жылдар; 1970-1980 жылдар; 1990-жылдардың бас жағы.

Бірінші кезең табиғат ресурстарын пайдалануды басқару мен бақылауды құқықтық реттеудің қалыптасу кезеңі деп аталады. Оның бір ерекшелігі, сол кездегі заңнамада табиғи ресурстарды шаруашылыққа пайдалану функцияларын және оны қорғау мен бақылауды бір органға біріктіру үрдісі байқалады.

А.К. Голиченков «құқықтық реттеуді қалыптастырудың бірінші кезеңінде басқару мен бақылауды ведомстволық және салалық реттеу жүйесін құрудың негізі қаланды» деп атап өтті.

Екінші кезеңді ғалым, 1970 жылдардың басында шыңына жеткен ведомстволық және салалық басқару жүйесінің дамуы мен үстемдік құрған кезеңі ретінде сипаттайды.

Үшінші кезеңде заң шығарушы ведомстволық және салалық басқару жүйесін тоқтатуға бірнеше рет тырысты.

А.К. Голиченков төртінші кезеңді, яғни 1991 жылы ведомстволық-салалық басқару жүйесінің толықтай қалпына келуі деп сипаттайды.

Бұл кезеңде екі жақты билік орын алды: көптеген жағдайларда табиғатты қорғау жөніндегі мемлекеттік комитетте билік «қағаздық» сипатта болды, ал «табиғат қорғау» министрлігі мен ведомстволарда билік әлі де бұрынғысынша «шынайы» сипатта болды.

А.К. Голиченков ескі жүйені жоюға бағытталған сәтсіз әрекеттердің бірқатар себептерін атады. Мысалы: экологиялық басқару және бақылау органдары жүйелерін жаһандық қайта құрылымдау алдында жалпы саяси және экономикалық мәселелердің негізгі шешімі, атап айтқанда, табиғи ресурстарға мемлекеттік меншіктің монополиясын жою; табиғат пайдалану және қоршаған ортаны қорғау саласындағы республикалар мен орталықтың арасындағы өзара қарым-қатынасты өзгерту және т.б.

Экологиялық бақылау – бақылаудағы объектілер және олар жайлы ақпараттар жинау, оны өңдеу, бағалау және оларды алдын ала белгіленген мақсаттарға сәйкес басқару шешімдерін қабылдау үшін беру жөніндегі іс-әрекеттер жүйесі ретінде анықталды. Үшінші кезеңде Кеңес мемлекетіндегі басқару және бақылау жүйесін дамытудың жалпы сипаттамасын беру үшін А.К. Голиченков, «экологиялық бақылаудың даму тарихы – негізінен алғанда оның қалыптасу тарихын, өркендеуін, осы саладағы ведомстволық-салалық басқару және бақылау жүйесін бірнеше рет реформалауға бағытталған әрекеттерді қамтиды» деп көрсетті.

А.К. Голиченков екінші кезеңде қарастырылған объектілермен бірдей экологиялық бақылаудың мынадай объектілерін бөліп көрсетті: қоршаған табиғи орта мен оның жекелеген компоненттерінің жай-күйі – атмосфералық ауаның, судың, топырақтың, ормандардың және жануарлар дүниесінің; шаруашылық объектілерін салу және пайдалануға беру бойынша жоспарларды, жобалау және басқа да құжаттарды әзірлеу; кәсіпорындардың жұмыс істеу процесінде табиғат

қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану бойынша жоспарлар мен іс-шараларды жүзеге асыру; экологиялық заңнаманы, экологиялық нормалар мен ережелердің нормативтерін сақтау [45, с. 16-20].

Экологиялық бақылау объектілеріне қатысты ғалымдар арасында бірауыздан пікір қалыптасқанына қарамастан, О.И. Крассов «Экологиялық құқық» (2001ж.) оқулығында қоршаған табиғи ортаның жай-күйін байқауды (экологиялық мониторинг) экологиялық бақылау жүйесіне жатқызу дұрыс емес деп ұйғарады. Өйткені, олардың табиғаты әртүрлі: «қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық мониторинг пен бақылау әртүрлі мақсаттар мен міндеттерге ие, әртүрлі басқару функциялары, алайда, өзара тығыз байланысты» [46, с. 172].

А.К. Голиченков экологиялық бақылаудың әртүрлі түрлерін құрайтын «экологиялық бақылау жүйесі» ұғымымен жұмыс істейді. Экологиялық бақылаудың түрлеріне: ортақ мақсаттарымен және өзара бағыныстылығымен байланысты болатын мемлекеттік бақылау, өндірістік бақылау және қоғамдық бақылау жатқызылды. Ал, ведомстволық бақылау экологиялық бақылау түрлерінің жүйесіне енгізілген жоқ [45, с. 42].

Экологиялық бақылау түрлерінің классификациясы үшін негіз болып табылатын критерий: кімнің атынан бақылау қызметі жүзеге асырылады және осындай қызмет сеніп тапсырылған органның түріне байланысты болады.

Автор экологиялық бақылау түрлерінің базалық жіктемесін толықтыру қажет деп санайды. Яғни, бақылау органын биліктің үш тармағының (заң шығарушы, атқарушы, сот билігі) біріне жатқызу критерийі арқылы мемлекеттік экологиялық бақылау түрлерін жіктеу қажет деп санайды. Айта кету керек, тіпті бірінші кезеңде А.И. Жмотов экологиялық бақылаудың түрлерін оны жүзеге асыратын органдар арқылы жіктеуді ұсынған болатын [35, с. 23].

Экологиялық бақылау жүйесі ұғымы экологиялық бақылау түрлерінің арасындағы тік және көлденең қатынастарды орнату арқылы негізделген.

Аумақтық үстемдік құқығына байланысты, мемлекеттің экологиялық функциясын іске асырудың негізгі нысандарының бірі ретінде экологиялық бақылау мәселелерін теориялық тұрғыдан дамыту анағұрлым жемісті болды [9, с. 47; 33, с. 60; 47, с. 21; 48, с. 12; 49, с. 240; 50, с. 59-60].

Кеңестік экологиялық құқықтың негізін қалаушылардың бірі О.С. Колбасов табиғатқа деген меншік құқығының маңыздылығы артып келеді, деп атап өтуі кездейсоқтық емес. Сонымен қатар, табиғи заттарды адамдардың иелену процесін және жалпы табиғи ортамен өзара қарым-қатынасын реттеу тек қана меншік құқығының негізінде ғана жүзеге асырылмауы керек. Сондай-ақ, басқа да тиісті құқықтық конструкцияларды қолдана отырып, мысалы, мемлекеттің аумақтық үстемдігі құқығы, табиғи объектілерді адамзаттың әмбебап мұрасы ретінде тану және тағы басқалардың негізінде жүзеге асырылуы керек [51, с. 184-185].

Әсіресе, бұл мәселелер жер қойнауын пайдалану саласында өте өзекті болды.

Кейбір авторлар жер қойнауын ұтымды пайдалану мен қорғауды қамтамасыз етуде мемлекеттің айрықша рөлін ерекше атап өтті. Олар қоғамның стратегиялық мүдделерін қорғауда мемлекеттің ерекше мәртебесін азаматтық қатынастардың басқа да қатысушыларымен салыстырғанда белгілі бір басымдықтармен және артықшылықтармен байланыстыра отырып негіздейді. С. Зимановтың пікірінше, «мемлекет әлеуметтік-экономикалық және басқарушылық қарым-қатынастарда жетекші субъект болып табылады, сондай-ақ, бұл ретте ол толық мемлекеттік билікке ие болады. Сонымен бірге мемлекет жер қойнауының меншік иесі болып табылады. Демек, мемлекеттің қатысуымен болатын азаматтық-құқықтық мәміле қатынастары тараптардың құқықтық теңсіздігімен сипатталады. Мұндай қарым-қатынастардың қоғамдық-құқықтық сипаты, оларда мемлекеттің (мемлекеттік органның) құзыреті жүзеге асырылады». Бұдан бөлек, ол «келісім-шарттың маңыздылығы мемлекеттен жоғары емес, керісінше, мемлекет жер қойнауын пайдаланудағы шарттық қарым-қатынастарда үстем болып табылады» деп атап көрсетті. Мемлекеттің оларға араласуы келісімшарттың нақты шарттарымен айқындалатын заңдылықтың шеңберінде және осы қатынастардағы ерекше субъект ретінде мемлекеттің құқықтық мәртебесі бойынша жүзеге асырылады [52, с. 19-20].

Жер қойнауын пайдалану саласындағы мемлекеттің ерекше мәртебесі теориясының басқа да жақтаушылары, «азаматтық-құқықтық нормалар келісім-шартты біржақты тоқтату, келісім-шартты орындаудан біржақты бас тарту, салықтық провизиялардың тұрақтылығы және т.б. бойынша жер қойнауын пайдалану қатынастарына қолданылмайды» деп санады [53]. Мұндай шектеулер саны уақыт өте келе артуы мүмкін, өйткені бұл шектеулер жойылмайды.

Мұндай көзқарастың қарсыластары, мұндай ережелер Конституция мен азаматтық заңнаманың ережелеріне қайшы келеді, деп дұрыс айтады. Өйткені, меншік иелерінің өздерінің құқықтарын жүзеге асырудың көлемі мен лимиттері, оларды қорғау кепілдіктері заңмен анықталған. Мемлекет азаматтық құқықтық қатынастарға тараптардың теңдігі, ерік білдіру бостандығы, жер қойнауын пайдалану құқығын заттық құқықтар ретінде қорғау, соның ішінде меншік иесінің заңсыз қол сұғуынан қорғау қағидалары негізінде қатысады. Жоғарыда айтылғандардың барлығы, олардың пікірінше, абсолютті сипатқа ие.

Заңның ережелеріне сүйене отырып, олар мемлекетті жер қойнауын пайдалану саласындағы азаматтық-құқықтық қатынастардағы қарапайым қатысушы деп санайды. Бұл осы саладағы мемлекеттік органдардың кез-келген биліктік өкілеттігін толығымен жоққа шығаруға алып келеді, ол өз кезегінде заманауи шындыққа қайшы келеді. Атап айтқанда, Ю.Г. Басин «Қазақстан мемлекеті (тұтастай алғанда республика және оның әкімшілік-аумақтық бірліктері), ең алдымен құқықтық қатынастардың басқа қатысушыларын өз құзыреті шегінде мемлекеттік билік органдары жариялаған талаптарды орындауға міндеттейтін, билік өкілі ретінде әрекет ететін, қоғамдық қатынас субъектісі ретінде қарастырылатынын» атап өтті. Бұған қоса, автор, «Қазақстан мемлекеті өз атынан азаматтық міндеттемелерге қатыса алады, оның маңызды

және айрықша ерекшелігі - қатысушылардың өзара тәуелсіздігі, олардың толық құқықтық теңдігі және қабылданған азаматтық міндеттерді бұзғаны үшін олардың өзара жауапкершілігі» деп атап көрсетті [54, с. 12].

Әрине, мұндай ұстаным Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінің 111-бабының 1-бөлігінің талаптарына толық сәйкес келеді. Яғни, онда Қазақстан Республикасы азаматтық заңдармен реттелетін қатынастарға осы қатынастардың өзге қатысушыларымен тең негіздерде кіреді деп көрсетілген [55]. Сонымен қатар, онда мемлекет қатысатын жер қойнауын пайдалану саласындағы қатынастардың барлық қырлары ашып көрсетілмейді. Осылайша, мемлекет пен мемлекеттік жер қойнауын пайдаланушының арасындағы қарым-қатынастарда қатысушылардың өзара тәуелсіздігі туралы ережелердің, олардың толық құқықтық теңдіктері мен қабылданған азаматтық міндеттерді бұзғаны үшін олардың өзара жауапкершілігінің толығымен орындалуы екіталай. Автордың көзқарасы қоғамдық қатынастардың субъектісі ретінде жер қойнауын пайдалану саласындағы келісім-шартсыз қатынастарға мемлекеттің қатысу ерекшелігін ашып көрсетпейді. Автордың өз пікірінше, мемлекет құқықтық қатынастардың басқа қатысушыларын өздерінің құзыреті шегінде тікелей мемлекеттік органдар тарапынан жарияланған және мемлекет мүддесін білдіретін талаптарды орындауға міндеттейтін мемлекеттік билік иесі ретінде әрекет етеді [56, 236 б.].

Мемлекеттің жер қойнауын пайдалану саласындағы қоғамдық қатынастарға қатысу ерекшеліктері, ең алдымен мемлекеттің мүлдем әртүрлі екі бағытта қатысатындығынан көрінеді. Яғни, мемлекет мұндай қатынастарға тауарлық-материалдық құндылықтардың айналымымен байланысты азаматтық-құқықтық қатынастар туралы айтуға келмейтін егемен және меншік иесі ретінде қатысады. Мемлекеттің егемен және меншік иесі ретіндегі өкілеттіктері тек өзара байланысты ғана емес, сонымен қатар, олар өзара әртүрлі болып келеді. Бұл елдегі табиғи ресурстарға шектеулі жеке меншік құқығын енгізу жағдайында айқын көрінеді.

Рим жеке құқығында меншік иесі ретіндегі емес мемлекеттік билік «империум» деп аталды. Латын тілінен аударғанда – жоғары юрисдикция деген мағына береді, ал оның меншік иесі ретіндегі титулы – «доминиум» атауынан шыққан.

Мемлекет жер қойнауын пайдалану саласындағы қатынастарды биліктік саяси ұйым (егемен) ретінде және меншік иесі ретінде реттейді. Римдік көзқарастың негізгі принциптерінің бірі мемлекеттің заңды күші (империум) оның меншік иесі ретінде (доминиум) туындайтын өкілеттіктерінен жоғары екендігін білдіреді. Бұл артықшылық көбінесе бірдей өкілетті билік органдарының қызметі шеңберінде көрінеді. Яғни, ол қабылдаған құқық нормалары экономикалық мүдделерге қарағанда жалпы мемлекеттік мүдделерге басымдық береді [57, с. 128].

Мемлекеттің заңды күші оның меншік иесі ретіндегі өкілеттігінен басым екендігін мойындау, республика заңнамасының одан әрі даму тенденцияларымен байланысты болуы тиіс.

Заманауи құқықтық әдебиеттерде өткен ғасырдың басындағы мемлекет пен қоғамды қарсы қоятын көзқарастардың орнына, мемлекетті қазіргі заманғы қоғам құрылымында аса қажет және ажырамас ішкі элемент ретінде қарастыратын көзқарастар орын алды. [58, с. 107]. Осы тұрғыдан, мемлекет бір жағынан азаматтық қоғамның басқа элементтерімен өзара қарым-қатынастарда тең құқылы серіктес ретінде көрінеді.

Екінші жағынан, мемлекеттің нақты мақсаты – қоғамның жалпы мүддесін білдіретін және оның атынан қоғамдық істерді басқаратын қоғамдық ұйым болып табылатындығынан көрінеді. Сонымен бірге, мемлекет бір жақты күшті, бірақ әлеуметтік маңызы бар ұйым ретінде емес, керісінше, әр түрлі мүдделерді үйлестіруші ретінде әрекет етеді [59, с. 12].

Мемлекеттің қосарлылық табиғаты жер қойнауын пайдалану мен қорғау жөніндегі қарым-қатынастар саласында анағұрлым айқын көрінеді.

Біріншіден, мемлекет жер қойнауының ерекше иесі болып табылады. Бұл экономикалық қызметті жүзеге асыратын субъект ретінде пайдалы қазбалар нарығында мемлекеттің орны мен рөлін анықтайды. Бұл салада мемлекет әртүрлі мүліктік қатынастардың тең құқылы әлеуметтік қатысушысы болады.

Екіншіден, мемлекет өзінің әлеуметтік мақсатына байланысты басқарудың жиынтығы ретінде әртүрлі нормативтік-құқықтық актілерді шығарады және қоғамдық өмірдің қажет болған салаларында мемлекеттік реттеуді жүзеге асырады. Мемлекет экономикадан тыс сыртқы күш ретінде әрекет етеді.

Қосарлылық сипатының арқасында мемлекет мүліктік қатынастарға да және сол сияқты басқару қатынастарына да қатысады. Айналым саласында туындайтын мүліктік қатынастар көлденең, үйлестіруші қатынастардың негізін құрайды. Бүкіл әлемде бұл қатынастар жеке құқыққа қарсы тұруға және нарықтық өзін-өзі реттеу процесін бұзатын әкімшілік кедергілерден қорғалуға тиіс.

Айналым саласында туындайтын басқарушылық қатынастар да, ең алдымен, қоғамның әлеуметтік-экономикалық, экологиялық мүдделерінің кең ауқымына қызмет етуге арналған тік, бағынышты қатынастардың негізін құрайды.

Дәл осы жария құқықтық нормалар осы қоғамдық қатынастарға араласуға шақырады. «Билік-бағыныштылық» қатынастары саласында заңнан тыс құқықтық қатынастардың пайда болуына жол берілмейді.

Мемлекеттік органдардың құзыреттілігі заңмен қатаң реттелуі керек, әйтпесе бюрократиялық озбырлық пен билікті асыра пайдалану қаупі туындайды.

Сондықтан, жер қойнауын пайдалану саласындағы қатынастарға мемлекеттің қатысуының барлық ұйымдастырушылық-құқықтық формаларына жол берілмей, жер қойнауына меншік құқығын жүзеге асыру нысандарына ғана қысқартылуы тиіс. Өкінішке орай, И.А. Иконицкаяның айтуынша, посткеңестік кеңістіктегі республикалардың заңнамаларында бұл ұғымдарды нақты бөлу жоқ. Сонымен бірге, мемлекеттік басқару және меншік иесінің құқығын жүзеге асыру мемлекеттің әртүрлі нысандарына негізделген. Егер, табиғи ресурстарды

иеліктен шығару үшін меншік құқығы негіз болып табылса, онда табиғи объектілерді мемлекеттік басқаруда мемлекет саяси субъект ретінде әрекет етеді [51, с. 183-184].

Нарықтық экономика жағдайында, мемлекеттік органдардың қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқару өкілеттіктерінің бастапқы саяси-құқықтық негізін – мемлекеттің саяси егемендігі ретіндегі өкілеттігі деп қарастыру керек. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқару табиғат пайдалану саласындағы меншік нысандары мен шаруашылық жүргізу нысандарына қарамастан жүзеге асырылады және Қазақстан Республикасының аумақтық шекаралары шегіндегі барлық табиғи ресурстарды қамтиды. Бұл мемлекеттің мүддесі, ең алдымен экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз етудің мәні мен негізгі бағыты болып табылатын Қазақстан Республикасы халқының өмірі мен қызметінің негізі ретінде қоршаған ортаны қорғау және сақтаумен түсіндіріледі. Сондықтан, М.К. Сүлейменовтың «мемлекет жеке-құқықтық қатынастарға қатыса отырып, жеке құқықтың қарапайым субъектісі болып табылады, сонымен қатар, ол өзінің биліктік-құқықтық функцияларын және соттық иммунитетке құқығын жоғалтады» дегенімен келісуге болмайды» [60, с. 16].

Мемлекет егемен бола отырып, ешқашан және өзінің ешқандай өкілеттігін жоғалтпауы керек. Ол егемен және меншік иесі ретінде өз функцияларын жүзеге асыратын органдарды оқшаулау арқылы, бір-бірінің функцияларын қайталауы мен шатастыруын барынша болдырмау үшін мамандандыруы мүмкін. Өкінішке орай, теориялық әдебиеттерде де, заңнамалық тәжірибеде де мемлекеттің егемен және меншік иесі ретіндегі қадағалау функцияларының шатасуына жиі жол беріледі. Мемлекет егемендігінің айрықша құзыры, ең алдымен, мемлекеттік экологиялық бақылауды және қадағалауды, оның ішінде жер қойнауын пайдалану саласында меншік нысанына және шаруашылық жүргізудің ұйымдастырушылық-құқықтық нысандарына қарамастан жүзеге асырылады.

Г.В. Атаманчук, қазіргі жағдайда мемлекеттік басқаруда алдыңғы қатарға адамның, қоғам мен қоршаған ортаның өзара әрекеттесуінің барлық алуан түрлерін қамтитын кешенді тәсілді алға тартады. Бұл аса күрделі, бірақ жағдайды жақсартуға қабілетті басқа ешқандай әдіс жоқ. Табиғат экологиясы бүгінгі күні адамдардың санасы, мінез-құлқы мен іс-әрекетінің негізін құруға және барлық басқарушылық процестерді тиісінше толтыруға міндетті максималдар жүйесін қалыптастыруда [61, с. 36].

Сондықтан, нарықтық экономика жағдайындағы мемлекеттік басқарудың негізгі функцияларының бірі ретінде қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстардың өсімін молайту және пайдалану саласындағы экологиялық бақылаудың және қадағалаудың заңды сипаты осы тұрғыдан теориялық түсіндірулерді талап етеді. Сонымен қатар, оларды саралау өлшемдерін әзірлеудің практикалық маңыздылығы артып келеді. Мемлекеттік экологиялық бақылау және қадағалау мемлекет тарапынан оның қатысушысы ретінде жүзеге асыратын келісім-шарттың талаптарын сақтауды бақылаудан гөрі мүлдем басқа

құқықтық сипатқа ие, бірақ олардың ұйымдастырушылық-құқықтық формалары, әдістері, оларды жүзеге асыру тәсілдері айтарлықтай ұқсас.

Құқықтық әдебиетте А.И. Жмотов, функция басқару қызметінің бір бөлігі ретінде қарастырылады, деген көзқарас білдірген [35, с. 22-24].

А.И. Жмотов басқару функциясын өзіндік бағыты мен объективтік сипаты бар, оқшауланған, басқару қызметінің дербес бөлігі деп анықтады [35, с. 31].

Экологиялық және табиғат қорғау туралы заңдарда функционалдық көзқарас жалпы методологиялық ұстанымға негізделіп, функцияларды қарау, оның мәнін талдаудың жалғасы болып табылады. Біріншіден, басқару ұғымын тереңірек түсінуге көмектеседі, екіншіден, басқару органдары қызметінің мазмұнын ғылыми тұрғыда анықтауға, табиғи ресурстарды басқару мен қоршаған ортаны қорғауға арналған нақты органның әлеуметтік мақсатын ашуға мүмкіндік береді, үшіншіден, құзыреттілікті жүзеге асыруды айқындайды (басқару органы функциялар арқылы өз құзыретін жүзеге асырады), төртіншіден, қоршаған ортаны қорғау саласында мемлекеттік және басқа да басқару түрлерін жетілдіруге қызмет етеді.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы басқарудың мемлекеттік-құқықтық механизміндегі функциялар әр түрлі рөлдер атқарады.

Функция – мемлекеттік органның ұйымдық және құқықтық мәртебесін айқындайтын қажетті атрибуты. Функциялар туралы құқық нормалары мемлекеттік органның мақсатын және оның мемлекеттік-құқықтық механизмдегі орнын бекіте отырып, көп жағдайда, мемлекеттік органның өзге де сапалық сипаттамаларын (оның құзыретін, ұйымдастырушылық құрылымын) анықтайды. Функцияларда басқарудың мәні, мазмұны, мақсаттары мен міндеттері көрініс табады. Функциялар басқарудың ұйымдық құрылымдарын қалыптастыруда маңызды рөл атқарады. Функцияларды зерттеу - нақты басқару жүйесінің құрылымын қалыптастырудың, оның құрылымдық бөлімшелерінің құзыреттілігін және бағыныстылық қатынастарын анықтаудың қажетті шарты болып табылады. Функциялардың көмегімен басқару мақсаттарына қол жеткізіледі. Себебі, бұл әртүрлі мазмұндағы, бірақ өзара байланысты қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқарудың мәнін құрайтын функцияларды орындау болып табылады. Функция басқару қызметінің белгілі бір түрі ретінде белгілі бір тәуелсіздік, біртектілік және қайталанатын қасиеттерге ие.

Жоғарыда келтірілген ұғымдар қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстар саласындағы басқару функцияларының маңызды ерекшеліктерін дұрыс көрсетеді. Алайда, Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдаланудың нарықтық жүйесін қалыптастыру жағдайында, басқару функциясы ұғымында мыналар көрініс табады:

- а) басқару органының мәртебесіндегі алатын орны;
- ә) атқарушы-өкімдік қызметтің көрінісі ретіндегі сипаты;
- б) мемлекеттің экологиялық функциясымен байланыстылығы.



Жоғарыда аталған критерийлерге сүйене отырып, қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстар құқығындағы басқару функциялары – мемлекеттің экологиялық функциясын жүзеге асыруда атқарушы-өкімдік қызметтің негізгі бағытын көрсететін, мемлекеттік басқару органының ұйымдық-құқықтық мәртебесінің жүйе құраушы элементі болып табылады.

Мәселен, М.М. Бринчук функцияларға төмендегілерді жатқызады: «қоғам мен табиғат арасындағы өзара іс-қимыл саласында мемлекеттік органдардың жүйесін құру; заңға бағынышты құқық нормаларын шығару; қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласын басқару қызметін үйлестіру; табиғи ресурстарды игеру (басқару); табиғи ресурстарды пайдалану мен қорғауды жоспарлау және табиғи ортаның жай-күйін жақсарту; экологиялық нормалау; экологиялық сараптама; экологиялық лицензиялау; экологиялық сертификаттау; экологиялық аудит; қоршаған орта жай-күйінің мониторингі; жекелеген табиғи объектілердің және тұтастай алғанда қоршаған орта жай-күйінің, пайдалануының есебі, сондай-ақ зиянды әсер ету; экологиялық білім беру және тәрбиелеу, табиғат объектілерін пайдалану мен қорғауды бақылау; табиғи ресурстарды пайдалану мен қоршаған ортаны қорғауға қатысты дауларды әкімшілік тәртіппен шешу» [62, с. 221-222].

Басқару функцияларын нақты топтар мен түрлерге жатқызу, ғылыми жіктеу – олардың мазмұнын талдаудың қажетті алғышарты, болашақ даму тенденциялары мен жолдарын айқындау, сондай-ақ қоршаған орта саласындағы басқару қызметінің нысандары мен әдістерін таңдау болып табылады.

Осы уақытқа дейін қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстар саласындағы заңнама мен ғылымда басқару функциясының бірыңғай жүйесі құрылмаған және жіктеу «өлшемдерінің» жалпы критерийлері әзірленбеген. Бұл әртүрлі әдістермен, сәйкесінше, функциялардың әртүрлі классификациясымен түсіндірілетін, әртүрлі субъектілерге жататын, заңды сипатқа, іске асыру әдістерінің ерекшеліктеріне ие мақсатты жағдай болды.

Мұнда А.Е. Луневтың «біртекті басқарушылық функциялардың әртүрлі органдар арасында бөліну себептерінің бірі – бұл органдарды қалыптастыру және олардың құзыреттілігін анықтау кезінде әрдайым жүйелік және функционалдық тәсіл қолданылмайды, сондай ақ басқару жүйесінің барлық бөліктерінің қызметін нақты құқықтық реттеу маңыздылығы жиі бағаланбайды» деген қорытындысын ескеру өте орынды болып табылады [63, с. 116].

Біздің ойымызша, мемлекеттік басқару функцияларына – мемлекеттік органдардың атқарушылық-өкімдік қызметінің бағыттарын тиісті институционалдық және құрылымдық қамтамасыз етуді жатқызу керек.

Сондықтан, нарықтық экономика жағдайындағы мемлекеттік басқарудың негізгі функцияларының бірі ретінде қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстардың өсімін молайту және пайдалану саласындағы экологиялық бақылаудың және қадағалаудың заңды сипаты осы тұрғыдан теориялық түсіндірулерді талап етеді [64, р. 51].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың экология саласындағы мемлекеттік басқару жүйесіндегі алатын орны мен ролін анықтау барысында экологиялық бақылау мен экологиялық қадағалаудың өзара тығыз байланысты басқару функцияларымен өзара қарым-қатынасын анықтауды жөн көрдік.

Ұтымды экологиялық пайдалану мен экологиялық жүйелерді сақтаудың ұйымдастырушылық-құқықтық қамтамасыз ету тәсілі ретінде экологиялық бақылау мониторингтен орын алған ауытқушылықтардың орнын жоюға белсенді түрде араласуымен ерекшеленеді, ал мониторинг ақпарат жинаумен шектеледі. Экологиялық бақылаудың мәні қоршаған ортаны қорғау және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету бойынша экологиялық талаптарды шаруашылық жүргізуші субъектілер мен азаматтардың сақталуын тексеру болып табылады. Бұл жағдайда қоршаған ортаның сапасын бақылау экологиялық талаптардың сақталуын тексеру әдістерінің бірі болады. Ұйымдастырушылық-басқарушылық, билік қызметін білдіретін экологиялық бақылаудан айырмашылығы мониторинг ақпарат жинаумен шектеледі және де өзіндік мақсаттар, міндеттер, нысандар мен әдістерге ие [65 с. 24].

Әрекеті белгілі бір объектілерге таралатын мемлекеттік экологиялық сараптамадан айырмашылығы мемлекеттік экологиялық бақылау адамның, қоршаған ортаның тіршілік жағдайларына зиянды әсер ететін кез келген шаруашылық қызметке қатысты жүргізіледі, сонымен қатар экологиялық бақылау қоршаған ортаны ластайтын өндірістің шаруашылық сатысында жүзеге асырылады, экологиялық сараптама жобалау сатысында жүзеге асырылады.

Мемлекеттік экологиялық сараптама қоршаған ортаға әсерді бағалау жүргізу ережелерін сақтауды бақылау нысаны болып табылады.

Сондықтан мемлекеттік экологиялық сараптама қоршаған ортаға әсерді бағалауды жүргізуден кейін іске асырылады.

Осылайша, экологиялық бақылау, қоршаған орта мен табиғи ресурстардың мониторингі, экологиялық сараптама ортақ мақсатқа қол жеткізуге - қоршаған ортаға және оның жекелеген объектілеріне, адам өмірі мен денсаулығына ықтимал зиянды әсерлердің алдын алуға және орын алып отырған жағдайларды болдырмауға бағытталған. Сонымен қатар, олардың әрқайсысы өз функцияларын орындайды, өз міндеттері, әдістері жүзеге асыру объектілері, нысандарына ие. Осыған сүйене отырып, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау толығымен тәуелсіз институт, экологиялық мониторинг, экологиялық сараптама, қоршаған ортаға әсерді бағалау сияқты экологиялық құқықтық институттармен көптеген ортақ белгілері бар, алайда бірдей емес.

Кез-келген бақылау әрекетін жүзеге асыру кезінде оның субъектісі әрқашан полярлық мүдделер арасындағы қайшылықты шешеді, сондықтан ол осы мүдделердің тасымалдаушыларынан тәуелсіз болуы керек. Экологиялық аудиттің ерекшелігі - оның тәуелсіздігі мен объективтілігі, бұл экологиялық аудитті экологиялық аудиторлардың немесе экологиялық аудиторлық ұйымдардың жеке кәсіпкерлік қызмет тәртібінде жүзеге асыруымен, сондай-ақ

аудит субъектілерінде аудиттелетін субъектіге қатысты қандай да бір мәжбүрлеу шараларын қолдану құқығының болмауымен қамтамасыз етеді.

Нәтижесінде экологиялық аудитке мынадай анықтама беруімізге болады: «экологиялық аудит – бұл жеке және заңды тұлғалардың экологиялық тәуекелдерді бағалау, сондай-ақ оның қоршаған ортаны және адам денсаулығын қорғауға бағытталған аудит өлшемдеріне сәйкестік дәрежесін анықтау мақсатында олардың шаруашылық және өзге де қызметін тәуелсіз тексеру» [66].

Экологиялық бақылаудың тектік және түрлік белгілерін анықтауда экологиялық сараптама, экологиялық мониторинг, экологиялық сараптама саласындағы қызметті нормалау мен қоршаған ортаны жобалау, қоршаған ортаға әсерді бағалау және экологиялық аудиттен айырмашылықтарын айқындау зерттелді, бұдан басқа, әртүрлі көзқарастарды зерттеу негізінде экологиялық аудиттің объектілері мен белгілерінің түсінігі мазмұны анықталды, мүмкін мақсаттар шеңбері анықталды, аудитке тән және басым мақсаттар ерекшеленіп көрсетілді. Міндетті экологиялық аудит аудиттің (шартты негізде қолданылатын өзін-өзі бақылау құралы ретінде) және мемлекеттік бақылаудың (әкімшілік мәжбүрлеу құралы ретінде) функцияларын үйлестіреді. Бұл функцияларды сәйкестендіруден оң әсері екі шарт сақталғанда ғана мүмкін болады: 1) әлеуетті тапсырыс беруші үшін (аудиттелетін субъектімен бір тұлғамен сәйкес келетін) экологиялық аудитті жүргізуге арналған шарт бойынша орындаушыны таңдау құқығын сақтау; 2) аудит нәтижелері негізінде аудиттелетін субъектіге қатысты қандай да бір репрессивтік шараларды қолданудан бас тарту.

Экологиялық бақылау – бұл жалпы мемлекеттік бақылаудың бөлігі табиғатты ұтымды пайдалануды және қоршаған ортаны зиянды әсерлерден қорғауды қамтамасыз етудің маңызды құқықтық шарасы, мемлекеттік басқару функциялары және экологиялық құқықтың құқықтық институты [67, с. 153]. Ғалым Н.С. Байымбетовтың пікірі бойынша, қоршаған ортаны қорғау саласындағы тиімді бақылауды қамтамасыз ету үшін, әрине, экологиялық мониторинг процесінде анықталған ақпаратты табу қажет. Алайда экологиялық мониторинг нәтижелерінің экологиялық бақылау нәтижелерінен айырмашылығы заңды мәні болмайды. Қоршаған ортаға теріс әсер ету фактілері белгіленген рәсімдерді сақтай отырып, экологиялық бақылауды жүзеге асыру тәртібімен белгіленгеннен кейін ғана экологиялық бақылауды жүзеге асыратын органдардың заңнамада көзделген тиісті шараларды қолдану мүмкіндігі болады. Экологиялық мониторинг және бақылау қоршаған ортаны қорғау саласы - бұл әртүрлі міндеттер мен мақсаттарға ие басқарудың әртүрлі функциялары, бірақ олар бір-бірімен тығыз байланысты.

Ғалым А.Д. Түндікбаевтың пікірі бойынша, жануарлар дүниесін пайдалануды, өсімін молайтуды қорғау саласындағы мемлекеттік басқару органдарының негізгі функцияларына жануарлар дүниесін қорғау және ұтымды пайдалану саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау да жатады [68]. Көріп отырғанымыздай, осы автордың пікірі бойынша экологиялық бақылау

және қадағалау қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқарудың негізгі функцияларына жатады.

Қорытындылай келе, экологиялық бақылау және экологиялық қадағалау экологиялық құқықтың қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқару институтының құрамдас бөлігі болып табылатындығы дәлелденді.

### **1.3 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың қалыптасу тарихы**

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің орталық мәселелерінің бірі – мемлекеттік органның құқықтық мәртебесі болып табылады. Ал, оның негізін – мемлекеттік органның жеке басқарылатын объектілерге қатысты басқарушылық функциялары мен өкілеттіктерінің жиынтығының заңды көрінісі ретінде сипатталатын мемлекеттік органның құзыреттілігі құрайды. Мемлекеттік басқарудың құқықтық реттеу пәні – мемлекеттік-басқарушылық ықпал етудің қалыптасуы мен жүзеге асырылуын қамтамасыз ететін адамдардың мінез-құлқы мен қызметі, мемлекеттік-құқықтық мәселелер болып табылады [69, с. 37].

Бұл жағдайда тиісті мемлекеттік құрылымдармен заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілердің практикалық іске асырылуын қамтамасыз етуге бағытталған құқықтық нормалар, ережелер және құралдар жүйесі болып табылатын (мемлекеттік басқарудағы) заңдылықты қамтамасыз етудің маңыздылығы жоғары.

Заңдылықты қамтамасыз ету үшін бұл мәселеге жүйелі және белсенді түрде қарау қажет. Ол мыналарды көздейді: 1) ҚР Конституциясының рөлін арттыру; 2) заң жобасын әзірлеу және заң шығару жұмыстарын жетілдіру; 3) заңдылықты жүзеге асырудың тиісті тетіктері арқылы заңдылық жүйесін қалыптастыру; 4) құқықбұзушылықтарды азайту; 5) халықаралық құқық нормаларына жақындастыру; 6) халықтың құқықтық санасын, мемлекеттік аппарат қызметкерлерінің құқықтық және басқарушылық мәдениетін дамыту және т.б. [69, с. 38].

Атқарушы билік жүйесінде мемлекеттік басқарудағы заңдылықты қамтамасыз ету үшін әртүрлі құралдар пайдаланылады. Г.В. Атаманчуктың пікірі бойынша, олардың мәні – осы жүйеде бақылау тетіктерін құру арқылы басқарушылық шешімдер мен іс-әрекеттердің заңдарға және өзге де нормативтік құқықтық актілерге сәйкестігі тұрғысынан бақылауға мүмкіндік беретіндігінде [69, с. 40]. Бұл бірінші кезекте, кейбір мемлекеттік органдардың басқа мемлекеттік органдарға қатысты жүргізетін сыртқы бақылауы. Сонымен бірге, әрбір мемлекеттік органның құзыреттілігін жүзеге асырудың заңдылығын қадағалауды қамтамасыз ететін жалпы бақылау қарастырылады.

Бұл зерттеу жұмысында басты назар мамандандырылған сыртқы бақылауға және қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылауға аударылады. Біз мемлекеттік басқарудың үш түрін бөліп көрсеткен Н.Б. Мұхитдинов пен А.Ж. Тукеевтің ұстанымын ұстанамыз. Яғни, олар мемлекеттік басқарудың мынадай түрлерін бөліп көрсетті: 1) жалпы басқару органдары; 2) арнайы

басқару органдары; 3) ведомстволық басқару органдары [70, с. 67]. Н.Б. Мұхитдинов пен С.П. Мороз атап өткендей, олар ауқымы бойынша, қызметінің көлемі мен мазмұны бойынша, жұмыс істеудің нақты формалары мен әдістері бойынша, ішкі құрылымы бойынша ерекшеленеді. Сонымен қатар, барлық құрамдас бөліктері өзара байланысты және бір-біріне тәуелді болып табылатын, өзіндік тұтас жүйені құрайды [71, с. 42].

Профессор Д.Л. Байдельдиновтың пікірінше, басқару процесінің сипаттамасында орталық буындардың бірі «функция» түсінігі болып табылады [72, с. 63]. Функционалдық тәсіл басқару қызметінің ерекшелігін және мазмұнын түсінуге көмектеседі.

Басқару тетігі біртұтас жүйе ретінде басқару ұйымының (жүйенің) құрылымын және объектіге басқару субъектісінің мақсатты түрде әсер етуін қалыптастыратын элементтердің белгілі бір құрамын білдіреді [73, с. 45]. А.А. Безугловтың жұмысында, басқару тетігі туралы толығырақ ақпарат алу үшін, оны жеке элементтерге бөліп қарастыру ұсынылады: 1) басқару субъектілері; 2) басқару объектілері; 3) мақсат; 4) қызметтің нысандары; 5) қызмет ету әдістері; 6) басқару процесінің кезеңдері. Соңғы жағдайда өзара байланысты екі ұғымды ажырату қажет: басқару функциялары және басқару процесінің кезеңдері [73, с. 47].

Мемлекеттік басқару функциялары басқарудың біртұтас субъектісі ретінде мемлекеттің өзара қарым-қатынасын айқындайды және сипаттайды.

Басқару функциялары – басқарылатын құбылысқа, қарым-қатынасқа және жағдайға нақты, күшті, мақсатты, ұйымдастырушылық және реттеушілік әсер ету [69, с. 49]. Г.В. Атаманчук әрекеттерінің сипаты мен реттілігі бойынша жалпы басқару функцияларына мыналарды жатқызады: ұйымдастыру, жоспарлау, реттеу, кадрлық қамтамасыз ету және бақылау [69, с. 50].

Г.В. Атаманчуктың жұмысында, мемлекеттік басқару функциялары мен мемлекеттік органдардың басқарушылық функциялары бір-бірінен ерекшелене отырып, олар бір-бірімен өзара әрекеттесу арқылы мемлекеттік басқаруды күрделі, көп деңгейлі функционалды құрылымын құрайды, деп көрсетілген [69, с. 49].

Қазақстан Республикасында экологиялық мәселелермен айналысатын көптеген мемлекеттік органдар бар. Оларды әртүрлі авторлар әртүрлі жіктейді. Мысалы, профессор Д.Л. Байдельдинов классикалық жіктеуді қолдану арқылы үш топқа бөледі: өкілді билік органдары, атқарушы билік органдары, сот билігі органдары. Бұл топтардың әрқайсысы өздерінің мақсаттарына, жұмысының сипаты мен ауқымына, нысандары мен әдістеріне қарай өзара ерекшеленеді. Дегенмен, бұл органдардың жиынтығы мемлекеттің экологиялық функциясын жүзеге асыруға қабілетті белгілі бір жүйені құрайды [9, с. 54].

С.Б. Байсалов пен Л.В. Ильяшенко табиғат пайдалануды және табиғатты қорғауды мемлекеттік басқару органдары жүйесін жалпы құзыретті, салалық құзыретті және арнайы құзыретті органдарға бөледі [74, с. 38].

Н.Б. Мұхитдинов осы мәселе бойынша өзгеше ұстанымды ұстана отырып, барлық басқару органдарын үш блокқа бөледі: а) жалпы басқару органдары; ә) арнайы басқару органдары; б) басқа да органдар [75, с. 97].

Кейінгі жұмыстарында профессор Н.Б. Мұхитдинов, шын мәнінде басқару субъектілері болып мемлекеттің барлық органдары табылатындығын атап өтті. Басқаша айтқанда, басқару қарым-қатынастарында олардың бірі көп мөлшерде, ал басқалары аз мөлшерде қатысу мүмкін. Бұл басқару қатынастарының сипатына, басқарылатын жүйенің ерекшелігіне байланысты [71, с. 37].

Егер функциялар басқарудың мазмұнын сипаттаса және басқару субъектілерінің жалпы қызметі болып табылса (мысалы, болжау, жоспарлау, реттеу, бақылау және т.б.), онда басқару сатылары барлық функцияларды іске асыру үшін объективті түрде қажет болатын жеке басқару әрекеттері болып табылады. Демек, басқаруды оның мазмұны бойынша ғана емес, сонымен бірге технологиясы бойынша да қарастыруға болады [76]. А.А. Безугловтың жұмысында әрбір цикл шеңберінде басқару технологиясын сипаттайтын кезеңдер бөлінеді: 1) ақпаратты жинау, талдау және қорыту; 2) шешімді дайындау және қабылдау; 3) орындауды ұйымдастыру; 4) шешімдердің орындалуын бақылау [73, с. 59].

Көптеген жағдайларда әдебиетте, басқару функциялары шешімдер қабылау мен қабылданған шешімдерді іске асыруға бағытталған, деген пікірлер басым болып келеді [76; 77; 78; 79; 80]. Басқарушылық шешімдерді қабылдау мәселелік жағдайдың пайда болуынан басталады және оны жоюға бағытталған іс-әрекеттерді қалыптастырумен аяқталатын процесті құрайды [81, с. 55]. Н.Л. Карданскаяның пікірі бойынша, мәселелік жағдай деп – жүйеде іс жүзінде орындалған іс-әрекеттер мен оның алдында тұрған мақсаттардың кез келген сәйкессіздігі түсініледі [81, с. 58].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды осы саланы реттеуге арналған арнайы мемлекеттік органның қызметінсіз тиімді жүзеге асыру мүмкін емес. Еліміз тәуелсіздік алған жылдардан бері осы уақытқа дейінгі аралықта қоршаған ортаны қорғау мен табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану саласына мемлекеттік бақылау жүргізу үшін құрылған мемлекеттік органдар көптеген реформаларға ұшырады.

Қазақстан Республикасындағы қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару құрылымындағы өзгерістер бейнелеп айтқанда, бірнеше сатыдан тұрады:

1. 1988-1990 ж.ж. Табиғатты қорғау жөніндегі КСРО мемлекеттік комитеті (Госкомприрода СССР).

1988 жылдың 7 қаңтарында КОКП Орталық Комитетінің және КСРО Министрлер кеңесінің №32 «Елде табиғатты қорғау ісін түбегейлі қайта құру» туралы қаулысымен Табиғатты қорғау жөніндегі КСРО мемлекеттік комитеті (Госкомприрода СССР) құрылды. Оның қарауына мыналар берілді:

- Мемлекеттік агроөнеркәсіп кешенінен: жерді және жануарлар дүниесін пайдалануға және қорғауға мемлекеттік бақылауды жүзеге асыру, соның ішінде

аңшылық шаруашылығы мен қорық ісін дұрыс жүргізу, Қызыл кітапты және жануарлар дүниесінің мемлекеттік кадастрын жүргізу;

- Мелиорация және су шаруашылығы министрлігінен: суды пайдалану мен қорғауды мемлекеттік бақылауды жүзеге асыру;

- Геология министрлігінен: жер асты суларын сарқылудан және ластанудан қорғауға бақылауды жүзеге асыру;

- Метеорология және табиғи ортаны бақылау жөніндегі мемлекеттік комитеттен: атмосфералық ауаны қорғауды мемлекеттік бақылауды жүзеге асыру;

- Орман шаруашылығы жөніндегі мемлекеттік комитеттен: ішкі тоғандарда және аумақтық суларда, сондай-ақ құрлықтық қайраңда және экологиялық аймақта балық қорын, су жануарлары мен өсімдіктерін қорғау мен пайдалануды мемлекеттік бақылау [82].

Табиғатты қорғау жөніндегі мемлекеттік комитеттің құрылуы келесі кезекте табиғат қорғау заңнамасының негіздеріне өзгерістер енгізуді талап етті. Онсыз мемлекеттік басқару жүйесін түбегейлі өзгерту мүмкін болмады. Нәтижесінде бақылау функциясының қайталануы орын алды.

2. 1990-1992 ж.ж. Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет (Госкомэкология).

Қазақ КСР Президентінің 1990 жылғы 20 желтоқсандағы «Қазақ КСР-да мемлекеттік органдарды қайта құру туралы» жарлығына сай, Қазақ КСР-нің табиғатты қорғау жөніндегі мемлекеттік комитетінің негізінде Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитеті құрылды [83].

Егемен Қазақстанның қоршаған ортаны қорғау саласындағы алғашқы заңнамалық актісі – 1991 жылғы 18 маусымдағы Қазақ КСР-ның «Қазақ КСР Қоршаған табиғи ортаны қорғау туралы» Заңы болды. Аталған заң, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылаудың міндеті ретінде – шаруашылық және басқа да қызмет түрлерінің әсерінен қоршаған ортаның жай-күйін және өзгеруін байқау, қоршаған ортаны қорғау жөніндегі жоспарлар мен іс-шаралардың орындалуын тексеру, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану, табиғи ортаны сауықтыру, қоршаған ортаны қорғау туралы заңнаманың және оның сапа стандарттарының талаптарын сақтауды анықтады.

Мемлекеттік бақылаудың мынадай түрлері анықталды:

- атмосфералық ауаны, климатты және Жердің озон қабатын қорғауды бақылау;

- жерді пайдалану мен қорғауды бақылау;

- суды пайдалану мен қорғауды бақылау;

- ормандарды қалпына келтіру, қорғау және пайдалануды бақылау;

- жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану саласындағы бақылау:

- ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласындағы бақылау;

- жер қойнауын қорғауды бақылау;

- қоршаған ортаның ластануын болдырмау мен жоюды бақылау;

- радиациялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы бақылау.

Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет алдыңғы кезеңде белгіленген қоршаған табиғи ортаны пайдалану мен қорғауға мемлекеттік бақылауды ұйымдастырудың негізгі тәсілдерін қабылдады. Бұл бақылау бір арнайы уәкілетті мемлекеттік органда барлық функцияларды шоғырландыру арқылы табиғатты пайдаланудың барлық салаларын қамтуға тиіс болатын. Осыған байланысты, Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет жүйесінде мемлекеттік бақылаудың тік жүйесі құрылды, оны Табиғи ресурстарды пайдалану мен қорғауды мемлекеттік бақылау басқармасы басқарды.

Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет жанынан бірыңғай мемлекеттік бақылау жүйесін қалыптастыру үшін, 1991 жылы оның құрамына жер үсті жануарларын қорғау және пайдалану, сондай-ақ балық қорларын қорғау, өсіру және балық шаруашылығын реттеу бойынша мемлекеттік бақылау органдары берілді.

Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет жанынан екі басты басқарма құрылды: 1) Жануарлар дүниесін қорғау жөніндегі бас басқарма; 2) Балық қорларын қорғау және балық шаруашылығы су объектілеріндегі табиғат пайдалануды бақылаудың бас басқармасы.

Қоршаған табиғи ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылаудың басқа түрлері бойынша олардың ведомстволық келіспеушілігі сақталып қала берді. Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет басқа арнайы уәкілетті органдармен (Жер қойнауын қорғау жөніндегі мемлекеттік комитеті, Жер қатынастары және жерге орналастыру жөніндегі мемлекеттік комитет, Су ресурстары жөніндегі мемлекеттік комитеті, Ауыл шаруашылығы министрлігі, Ішкі істер министрлігі, Денсаулық сақтау министрлігі, Өнеркәсіпте және тау-кен саласында қауіпсіз жұмыс жүргізуді қадағалау жөніндегі мемлекеттік комитет, Казахрыбвод, Уралкаспрыбвод және Қазақ республикалық гидрометеорология басқармасы) өзара әрекеттесуді қамтамасыз етпеді және көп жағдайда олардың функцияларын қайталады.

3. 1992-1997 ж.ж. Экология және биоресурстар министрлігі.

1992 жылы 11 наурызда Қазақстан Республикасы Министрлер Кабинетінің № 216 «Қазақстан Республикасы Экология және биоресурстар министрлігінің мәселелері» туралы қаулысы қабылданды. Қаулыға сәйкес, Қазақстан Республикасы Президентінің 1992 жылғы 7 ақпандағы «Экономикалық реформалар жағдайында Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару органдарын ұйымдастыруды және олардың қызметін жетілдіру туралы» Жарлығын орындау мақсатында, Экология және табиғатты пайдалану жөніндегі мемлекеттік комитет пен Орман шаруашылығы министрлігі таратылып, солардың негізінде Экология және биоресурстар министрлігі құрылды. Аталған министрліктің құрамында Орман шаруашылығы министрлігі Орман шаруашылығы комитеті болып қайта құрылды [84].

Табиғи ресурстарды қорғау және пайдалануды мемлекеттік бақылаудың Бас басқармасының қызметі іс жүзінде өзгерген жоқ. Керісінше, жаңартылған заңнамаға көбірек қайшы келді. Функциялардың қайталануы орын алды.



1993 жылы 23 қаңтарда Қазақстан Республикасының орман кодексі қабылданды [85]. Соның негізінде 1995 жылы «Қазақстан Республикасы ормандарының жай-күйіне, өсірілуіне, қорғалуына, сақталуы мен пайдаланылуына мемлекеттік бақылау жөніндегі» Ереже әзірленіп, бекітілді [86].

Қорық ісі, қоршаған ортаны қорғаудың айрықша саласы ретінде өзінің тұтастығын жоғалтты. Осы жылдар ішінде республиканың заңнамалық базасына мыналар енгізілді: Қазақстан Республикасының Су кодексі (31 наурыз 1993 ж.) [87], «Жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану туралы» ҚР Заңы (21 қазан 1993 ж.) [88], «Халықтың санитарлық-эпидемиологиялық салауаттылығы туралы» ҚР Заңы (8 шілде 1994 ж.) [89], «Мұнай туралы» ҚР Заңы (28 маусым 1995 ж.) [90].

Сонымен бірге, Қазақстан Республикасы Экология және биоресурстар министрлігінің заңнамалық базаны кеңейтуге тиісті қызметі (оның ішінде бақылау және тексеру) айтарлықтай артта қалды. Салалық заңдардың қабылдануымен жекелеген табиғи ресурстар және қоршаған ортаны қорғау салалары бойынша тиісті мемлекеттік бақылау қызметтері құрылды.

1995 жылы 30 тамызда Қазақстан Республикасының Конституциясы қабылданғаннан кейін ҚР Экология және биоресурстар министрлігі қайта құрылды. Оның құрамынан Орман шаруашылығы комитеті жеке мемлекеттік басқару органы болып бөлініп шықты. Министрліктің құрамында Мемлекеттік экологиялық бақылаудың бас басқармасы және Биологиялық ресурстарды қорғау, молайту және пайдалану жөніндегі бас басқармасы құрылды. 1997 жылы ҚР гидрометеорология жөніндегі бас басқармасы таратылып, оның барлық функциялары мен өкілеттіктері ҚР Экология және биоресурстар министрлігіне берілді.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану жөніндегі заңнамалық база мыналармен толықтырылды: «Жер туралы» ҚР Президентінің Жарлығы (22 желтоқсан 1995 ж.) [91], «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» ҚР Заңы (27 қаңтар 1996 ж.) [92].

1996 жылғы 18 қазандағы № 1284 және 1997 жылғы 19 ақпандағы № 235 Үкімет қаулыларына сәйкес, Қазақстан Республикасында жер қойнауын қорғауды мемлекеттік бақылау және жерді пайдалану мен қорғауды мемлекеттік бақылауды жүзеге асыру тәртібі бекітілді [93; 94].

Қазақстан Республикасы Экология және биоресурстар министрлігінде атмосфералық ауаны және радиациялық қауіпсіздікті мемлекеттік бақылау функциялары анықталмаған күйде қалды. Орман шаруашылығы комитетінің бөлінуімен қорық ісін басқару жоғалды. Ал, мемлекеттік қорықтар табиғатты пайдалану саласындағы шаруашылық қызметті басқаратын мемлекеттік органға берілді.

#### 4. 1997-1999 ж.ж. Экология және табиғи ресурстар министрлігі.

1997 жылдың 15 шілдесінде «Қоршаған ортаны қорғау туралы» Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды. Оған сәйкес қоршаған ортаны қорғау саласындағы орталық атқарушы орган – қоршаған ортаны қорғау және табиғат

пайдалануды басқару функцияларын жүзеге асыратын басқа да орталық атқарушы органдардың қызметін үйлестіреді және ведомство үстінен мемлекеттік бақылауды жүзеге асырады.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану жөніндегі заңнамалық база мыналармен толықтырылды: «Атом энергиясын пайдалану туралы» ҚР Заңы (14 сәуір 1997 ж.) [95], «Ерекше қорғалатын табиғи аумақтар туралы» ҚР Заңы (15 шілде 1997 ж.) [96].

Қазақстан Республикасы Президентінің 1997 жылғы 10 қазандағы «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқарудың пәрменділігін одан әрі арттыру жөніндегі шаралар туралы» Жарлығының негізінде Қазақстан Республикасының Экология және табиғи ресурстар министрлігі құрылды [97]. Министрліктің құрылымынан Экология комитеті мен Геология және жер қойнауын қорғау комитеті бөлініп шықты. Бұдан басқа, ерекше қорғалатын табиғи аумақтардың жануарлар мен өсімдіктер дүниесін қорғау және ұтымды пайдалану басқармасы құрылды. Кейіннен, 1998 жылы Қазақстан Республикасының орман, балық және аң шаруашылығы комитетінің құрылуына байланысты бұл басқарма таратылды.

5. 1999-2002 ж.ж. Табиғи ресурстар және қоршаған ортаны қорғау министрлігі.

Министрліктің құрамында Орман, балық және аң шаруашылығы комитеті және Су ресурстары комитеті құрылды. Қазақстан Республикасы Президентінің 1999 жылғы 13 қазандағы Жарлығымен Қазақстан Республикасының Ауыл шаруашылығы министрлігі қайта құрылды [98].

6. 2002-2007 ж.ж. Қоршаған ортаны қорғау министрлігі.

«Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру шаралары туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2002 жылғы 28 тамыздағы № 931 Жарлығына сай, Қазақстан Республикасы Табиғи ресурстар және қоршаған ортаны қорғау министрлігі – Қазақстан Республикасы Қоршаған ортаны қорғау министрлігі болып қайта құрылды. Су ресурстары, орман, балық және аң шаруашылығын басқару саласындағы функциялары мен өкілеттіктері Ауыл шаруашылығы министрлігіне берілді.

Жарлыққа сәйкес, министрліктің негізгі міндеттері болып мыналар табылды:

1) қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды және табиғат қорғау заңнамасының, экологиялық нормативтер талаптарының сақталуын қамтамасыз ету;

2) өз құзыреті шегінде қоршаған ортаны қорғаудың экономикалық әдістерін, қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару мен бақылау жүйесін жетілдіру;

3) қоршаған ортаны қорғау жүйесін және табиғатты басқару жүйесін оңтайландыруға қатысу;

4) қолданыстағы заңнаманы жетілдіру;

5) қоршаған ортаны қорғау саласындағы халықаралық ынтымақтастықты дамытуға қатысу;

б) қоршаған ортаны қорғау саласындағы ақпаратты тарату және білім беру жүйесін дамыту [99].

7. 2007-2013 ж.ж. Қоршаған ортаны қорғау министрлігі.

2007 жылы 9 қаңтарда Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі қабылданды. Нәтижесінде Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің кейбір өкілеттіктері жергілікті атқарушы органдарға берілді. Атап айтқанда, бірқатар шаруашылық қызмет объектілері үшін мемлекеттік экологиялық сараптаманы жүргізу өкілеттігі берілді [24].

2007 жылғы 8 желтоқсандағы ҚР Үкіметінің «Қазақстан Республикасы Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің мәселелері» туралы № 1201 Қаулысымен Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің аумақтық органдары қайта құрылды. Оларды біріктіру жолымен ұлғайту жүзеге асырылды.

ҚР Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің Табиғатты қорғауды бақылау комитеті Экологиялық реттеу және бақылау комитеті болып қайта ұйымдастырылды.

ҚР Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің мемлекеттік мекемелері - аумақтық органдары – ҚР Қоршаған ортаны қорғау министрлігі Экологиялық реттеу және бақылау комитетінің мемлекеттік мекемелері - аумақтық органдары болып қайта ұйымдастырылды [100].

8. 2013-2014 ж.ж. Қоршаған орта және су ресурстары министрлігі.

«Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру туралы» ҚР Президентінің 2013 жылғы 16 қаңтардағы Жарлығына сәйкес, ҚР Қоршаған ортаны қорғау министрлігіне мына салалардағы өкілеттіктер берілді:

- табиғи ресурстарды қорғау мен тиімді пайдалануды бақылау, су ресурстарын басқарудың мемлекеттік саясатын қалыптастыру, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Ауыл шаруашылығы министрлігінен берілетін мелиорация мәселелерін қоспағанда, су ресурстарын басқару және балық шаруашылығын дамыту жөніндегі функциялар мен өкілеттіктер;

- Қазақстан Республикасы Құрылыс және тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық істері агенттігінен – қатты тұрмыстық қалдықтарды кәдеге жарату мәселелері;

- Қазақстан Республикасы Индустрия және жаңа технологиялар министрлігінен – жаңартылатын энергия көздерін дамыту аясындағы мемлекеттік саясатты қалыптастыру функциялары мен өкілеттіктері беріле отырып, «жасыл экономиканы» дамытудың мемлекеттік саясатын іске асыру мен бақылау жөніндегі функциялар мен өкілеттіктер [101].

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2013 жылғы 25 ақпандағы № 172 қаулысымен Министрліктің жаңа ережесі бекітілді. Оған сәйкес, Орман және аңшылық шаруашылығы комитеті, Балық шаруашылығы комитеті және Су ресурстары комитеті Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің құрамына өтті (бұған дейін Ауылшаруашылығы министрлігі құрамында болған) [102].

2013 жылғы 29 қазандағы ҚР Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру туралы» № 677 Жарлығына

сәйкес, Қазақстан Республикасының Қоршаған ортаны қорғау министрлігі – Қазақстан Республикасының Қоршаған орта және су ресурстары министрлігі етіп қайта ұйымдастырылды [103].

«Қазақстан Республикасының Қоршаған орта және су ресурстары министрлігінің кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2013 жылғы 27 желтоқсандағы № 1413 қаулысына сәйкес, Министрліктің комитеттері, департаменттері мен ведомстволық бағынысты ұйымдарының атаулары қайта өзгертілді [104].

2014 жылғы 6 тамыздағы ҚР Президентінің «Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару жүйесінің реформасы туралы» Жарлығымен Қоршаған орта және су ресурстары министрлігі таратылды. Оның функциялары ішінара Энергетика министрлігіне, ішінара Ауыл шаруашылығы министрлігіне берілді [105].

9. 2019 жылдың 17 маусымынан бастап Қазақстан Республикасының Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі.

Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар туралы» 2019 жылғы 17 маусымдағы № 17 Жарлығына сәйкес, Қазақстан Республикасының Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі құрылды. Жарлыққа сәйкес, министрлікке:

- Қазақстан Республикасы Энергетика министрлігінің қоршаған ортаны қорғаудың, тұрмыстық қатты қалдықтармен жұмыс істеудің мемлекеттік саясатын қалыптастыру және іске асыру, табиғи ресурстарды қорғау, оларды ұтымды пайдалануды бақылау және қадағалау саласындағы;

- Қазақстан Республикасы Ауыл шаруашылығы министрлігінің су қорын пайдалану және қорғау, сумен жабдықтау, су бұру, орман шаруашылығы саласындағы;

- Қазақстан Республикасы Индустрия және инфрақұрылымдық даму министрлігінің мемлекеттік геологиялық зерттеу, минералдық-шикізат базасын молайту саласындағы функциялары мен өкілеттіктері берілді [106].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын органдардың қалыптасу кезеңдерінен байқағанымыз, бұл саладағы мемлекеттік органдар үнемі өзгеріске ұшырап, қайтадан құрылып, ұйымдастырылып отырған. Біздің ойымызша, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды тиімді әрі нәтижелі жүзеге асыру үшін, осы саладағы мемлекеттік функцияларды жүзеге асыратын арнайы мемлекеттік органның тұрақты түрде жұмыс жасауы қажет деп есептейміз. Сонда ғана қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды тиімді әрі нәтижелі жүзеге асыруға қол жеткізуге болады [107, 60 б.].

## **2 ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУДЫҢ ТҮРЛЕРІ ЖӘНЕ ОЛАРДЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

### **2.1 Мемлекеттік экологиялық бақылау түсінігі және оның қоршаған ортаны қорғаудағы маңыздылығы**

Мемлекеттік экологиялық бақылауды теориялық тұрғыда дұрыс қамтамасыз етпей, оның тиімділігі болмайды. Оның тиісті қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудегі тиімділігі мен нормативтік тұрғыда бекітілуінің сапасы, аталған құқықтық институттың заң ғылымында қаншалықты дамығандығына байланысты.

Егер, айқын тұжырымдамалық аппарат болған жағдайда, ғылыми тұрғыда қамтамасыз ету орынды болуы мүмкін. Ал, нақты тұжырымдамалық аппараттың болмауы, О.С. Колбасовтың айтуынша, «экологиядағы терминологиялық адасуларға» әкеп соқтырады [58, с. 27-37]. Мемлекеттің бақылау қызметін ұйымдастыру барысында экологиялық және табиғат ресурстарын бақылау, қадағалау, субъектілер, объектілер және экологиялық бақылау жүйесі сияқты ұғымдар қолданылғандықтан, мұндай ұғымдар, бірінші кезекте, айқындық талаптарын қанағаттандыруы тиіс. «Белгілі бір терминді бірыңғай түсіну мәселесі бүгінгі күннің басты мәселелерінің бірі болып табылатындығына» қарамастан, мемлекеттік экологиялық бақылау құқықтық институтының негізгі ұғымдарының анықтамасы мен мазмұны туралы пікірлердің бірлігі жоқ. Сондай-ақ, түбегейлі қарама-қарсы көзқарастар да кездеседі. Осы мәселе бойынша эколог-заңгерлердің көзқарастарын салыстыра отырып зерттеулер жүргізу қажеттілігі туындайды.

Мемлекеттік экологиялық бақылаудың тұжырымдамалық негіздері отандық заң ғылымымен тұжырымдалған. Ал, 1991 жылғы 18 маусымдағы Қазақ КСР-ның «Қазақ КСР Қоршаған табиғи ортаны қорғау туралы» Заңының қабылдануымен, «қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылау» термині Қазақстан Республикасының заңнамасына енгізілді [109].

1992 жылы күшіне енген заңға, 1993 жылы алғаш рет ғалымдар тарапынан жекелеген мақалаларда түсіндірмелер беріле бастады.

В.В. Петров экологиялық бақылауды – кәсіпорындардың, мекемелердің, ұйымдардың, азаматтардың қоршаған ортаны қорғау және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жөніндегі экологиялық талаптарды сақтауын тексеру деп атап көрсетті [110, с. 215]. Оның көзқарасы бойынша, экологиялық бақылауды екі тұрғыдан қарау керек: «Біріншіден, қоршаған табиғи ортаны қорғауды басқару функциясы ретінде. Бұл мағынада ол бақыланатын объектілер туралы ақпарат жинауды, оны өңдеуді, бағалауды және алдын ала анықталған мақсаттарға сай басқарушылық шешімдерін қабылдау үшін беруді қамтитын тәуелсіз қызмет түрі болып табылады. Екіншіден, экологиялық шараларды жүзеге асырудың кепілі және оларды реттейтін құқықтық нормаларды жүзеге асыру, экологиялық басқарудағы заңдылықты қамтамасыз ету тәсілі ретінде» [110, с. 153].

В.В. Петров мемлекеттік экологиялық бақылау субъектілерін анықтауда кең тәсіл қолданды. Оны атқарушы билік органдарының құзыретіне жатқызбастан, оның формалары ретінде ақпараттық, алдын алу және жазалаушы бақылауды атады. Мемлекеттік экологиялық мониторинг пен сараптаманы экологиялық бақылаудың тәуелсіз түрлері ретінде анықтады [8, с. 239]. В.В. Петров экологиялық бақылау объектілері ретінде – қоршаған ортаның жай-күйі және оның жекелеген объектілерін, олардың шаруашылық қызметтің әсерінен өзгеруін, табиғат пен оның объектілерін қорғау жөніндегі іс-шаралардың жүзеге асырылуын, қоршаған ортаны қорғау туралы заңдардың сақталуын атады. Сонымен бірге, қоршаған табиғи ортаның объектілері деп – қоршаған табиғи ортаның құрамдас бөліктері түсіндіріледі. Яғни, заңмен қорғалған - табиғи экологиялық жүйелер, атмосфераның озон қабаты; жер және оның қойнауы, жер үсті және жер асты сулары, атмосфералық ауа, ормандар және басқа да өсімдіктер, жануарлар әлемі, микроорганизмдер, генетикалық қор, табиғи ландшафтар, табиғи қорықтар қоры [8, с. 240].

Экологиялық бақылаудың теориялық негіздері А.К. Голиченковтың еңбектерінде толығырақ қамтылған. Яғни онда, экологиялық бақылау үш деңгейде қарастырылады. Біріншіден, экологиялық басқару функциясы ретінде [111, с. 45]. Бұл тұрғыдан алғанда, экологиялық бақылау - бақыланатын объектілер туралы ақпаратты жинау, оны өңдеу, бағалау және алдын-ала анықталған мақсаттарға сай басқару шешімдерін қабылдау үшін беру жөніндегі іс-әрекеттер жүйесі. Екіншіден, қоршаған табиғи ортаның сапасын басқару механизмінің элементі ретінде. Экологиялық бақылаудың бұл бөлігі оны – қоршаған ортаны қорғау шараларының орындалуының және осы шараларды реттейтін құқықтық нормалардың жүзеге асуының кепілі ретінде, мемлекеттік басқарудағы заңдылықты қамтамасыз ету тәсілдері ретінде қарастыруға мүмкіндік береді. Үшіншіден, экологиялық қауіпсіздік туралы, қоршаған табиғи ортаны қорғау туралы, табиғи ресурстарды пайдалану туралы заңнаманың сақталуын қамтамасыз ету және онда қарастырылған мемлекеттік мәжбүрлеу шараларын қолдану, сондай-ақ осы саладағы заңнаманы қалыптастыру жөніндегі іс-қимыл жүйесі болып табылатын, экологиялық қызметтің құқықтық нысаны ретінде [112, с. 106]. Ғалымдар экологиялық бақылаудың ақпараттық, алдын алу және құқық қорғаушылық қызметінен басқа, оның түзетушілік қызметін негіздеп, бөліп көрсетті [112, с. 109-111].

А.К. Голиченков 1990-жылдардың басындағы еңбектерінде сол кездегі қолданыстағы заңнамаға сәйкес мемлекеттік экологиялық бақылау органдарының жүйесіне – жоғары мемлекеттік билік және басқару органдарын, яғни заң шығарушы, атқарушы билік тармақтарын, Президентті, жергілікті Халық депутаттары кеңесін және жергілікті әкімшілікті, бақылау жүргізуге арнайы уәкілеттік берілген мемлекеттік органдарды жатқызды [112, с. 291].

А.К. Голиченковтың экологиялық-құқықтық терминология бойынша қазіргі заманғы теориялық көзқарасы «Экологиялық-құқықтық сөздік» еңбегінің мазмұнында доктриналық анықтамаларда келтірілген. Яғни, оған сәйкес мемлекеттік экологиялық бақылау мемлекеттік экологиялық басқарудың

функциясы болып табылады. Өз кезегінде мемлекеттік экологиялық басқару атқарушы билік органдарының қызметі ретінде анықталады. Тиісінше, атқарушы билік органдары мемлекеттік экологиялық бақылау субъектілері ретінде әрекет етеді.

А.К. Голиченков «экологиялық бақылау» ұғымын «қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау және орнықты пайдалану, халықтың және басқа да объектілердің экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету саласындағы бақылау» ретінде түсіндіреді [111, с. 45]. Оның құрамдас бөліктері ретінде атмосфералық ауаны қорғау саласындағы; суды пайдалану және қорғау саласындағы; жануарлар дүниесі объектілерін және олардың мекендейтін жерлерін қорғау, пайдалану және молықтыру саласындағы; жерді пайдалану және қорғау саласындағы; орман қорын күзету, қорғау, пайдалану және ормандарды молықтыру саласындағы; жер қойнауын пайдалану және қорғау саласындағы бақылау анықталды. Жоғарыда келтірілген ережелер экологиялық бақылау объектілерінің ауқымына қатысты А.К. Голиченковтың ұстанымын сипаттайды.

О.И. Крассов мемлекеттік экологиялық бақылауды қоршаған табиғи орта сапасын сақтау және жақсарту мақсатында жүзеге асырылатын мемлекеттік басқару функциясы ретінде анықтайды. Оның негізгі міндеті барлық жеке және заңды тұлғалардың табиғат қорғау заңнамасының, нормативтік-құқықтық актілердің, экологиялық нормалар мен ережелердің, сондай-ақ қоршаған ортаны қорғауға арналған өзге де нормативтік құжаттардың талаптарын орындауын қамтамасыз ету болып табылады [46, с. 152]. Ол мемлекеттік экологиялық бақылау субъектілері ретінде тек қана атқарушы билік органдарын таниды. Себебі, «қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқару мемлекеттік атқарушы билік органдарының бағынысты атқарушы-әкімшілік қызметі болып табылады» [46, с. 171-172]. Бұл ұстаным билікті бөлу қағидатымен негізделеді және бақылау субъектілері мен экологиялық басқарудың өзге де функциялары бойынша дәйекті түрде жүргізіледі. Осылайша, О.И. Крассов та, А.К. Голиченков сияқты, Президентті мемлекеттік экологиялық басқару субъектілеріне жатқызбайды.

М.М. Бринчук экологиялық бақылауды «табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануды және қоршаған ортаны зиянды әсерлерден қорғауды қамтамасыз ететін маңызды құқықтық шара, мемлекеттік басқару функциясы және экологиялық құқықтың институты» деп атайды. Ол экологиялық бақылауды «табиғи ресурстарды пайдалану және қоршаған ортаны қорғау туралы заңнама талаптарының сақталуы мен орындалуын қамтамасыз ету және тексеру жөніндегі уәкілетті субъектілердің қызметі ретінде» анықтайды [113, с. 126].

М.М. Бринчуктің «мемлекеттік басқару» санатындағы көзқарастары «Мемлекеттік басқару экологиялық-құқықтық категория ретінде» [114, с. 10] деп аталатын мақаласында келтірілген. Яғни, онда былай көрсетіледі: «менің пікірімше, біздің кең мағынадағы мемлекеттік басқару деп атап жүрген нәрсеміз, шын мәнінде мемлекеттік билікті жүзеге асырудан басқа ештеңе де емес. ... Егер заңнамада «кең мағынадағы мемлекеттік басқару» ұғымына

синонимдес санат пайдаланылса, онда «кең мағынадағы мемлекеттік басқару» деген ерекше мағынадан не көруге болады? Бұл кең мағынаның қандай да бір ерекше құқықтық салмағын көріп тұрған жоқпын» [114, с. 12]. Сонымен қатар, «мемлекеттік билік» және «кең мағынадағы мемлекеттік басқару» ұғымдарының мәні жағынан шамалас екендігін мойындай келе, М.М. Бринчук «мемлекеттік басқару» санатын тек «тар мағынада» - атқарушы билік органдарының басқару қызметі ретінде ғана пайдаланады. Себебі, «жүргізілген зерттеулерден экологиялық құқық ғылымы үшін өте маңызды мынадай: «табиғат пайдалануды және қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару атқарушы билік органдары тарапынан жүзеге асырылады» деген қорытынды жасалады [114, с. 15]. Алайда, М.М. Бринчук өзінің басқа жұмыстарында экологиялық басқару органдарына Президентті де жатқызады. Сондай-ақ, онда «мемлекеттік экологиялық бақылау Президент және Үкімет тарапынан жүзеге асырылатындығы» айтылған [62, с. 151, 179, 339].

Экологиялық бақылауды сипаттай келе, М.М. Бринчук оны жүзеге асыру барысында орындалатын функцияларды: алдын алушы, ақпараттық және жазалаушы деп атап көрсетеді [62, с. 336].

Мемлекеттік экологиялық бақылау туралы айтқан М.М. Бринчук әкімшілік құқық саласындағы жұмыстарға назар аударады. Онда бақылау қызметінің екі түрі бөліп көрсетіледі: бақылау және қадағалау [115, с. 252]. Тиісінше, «Экологиялық бақылау деп – экологиялық заңнама талаптарының сақталуын және орындалуын тексеру жөніндегі уәкілетті субъектілердің қызметі түсініледі. Ал, әкімшілік қадағалау мемлекеттік бақылаудың ерекше түрі болып табылады. Оның мәні басқару саласында қолданыстағы қоршаған ортаны қорғау ережелерін орындауды қадағалаудан тұрады» [50, с. 235]. Сонымен қатар, М.М. Бринчук бұл қызмет түрлерінің арасындағы айырмашылықты табу қиын екендігін әділ түрде атап көрсетеді [116, с. 284].

О.Л. Дубовик экологиялық бақылауды қоршаған ортаны қорғау саласын басқарудың кеңінен қолданылатын ұйымдық және құқықтық құралдарының бірі деп атайды. Ол экологиялық бақылау субъектілерін: қоршаған ортаны қорғау заңнамасының сақталуы мен орындалуын тексеруді жүзеге асыратын және мемлекеттік экологиялық басқару саласындағы қадағалауды жүзеге асыруға құқылы тұлғаларға бөледі. Жалпы экологиялық бақылауды Президент, Үкімет және жалпы құзыретке ие басқа да субъектілер жүзеге асырады. Ал, арнайы экологиялық бақылау қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті органдармен және олардың лауазымды тұлғаларымен жүзеге асырылады [117, с. 257-258]. Бұл ереже мемлекеттік экологиялық басқару саласындағы қадағалауды жүзеге асыруға құқығы бар тұлғалар (Президент, Үкімет және т.б.) жалпы экологиялық бақылау субъектілері болып табылады деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді. О.Л. Дубовик прокуратураны мемлекеттік экологиялық басқару саласындағы қадағалау субъектілерінің қатарына жатқызбайды. Өйткені, ол «әдебиеттерде экология саласындағы мемлекеттік басқаруды өкілді органдар (заң шығарушы)..., сот билігі жүзеге асырады, соттар мен прокуратура осы саладағы басқаруды құқық қолдану қызметі арқылы



жүзеге асырады деген қате мәлімдеменің кездесетіндігін» алға тартады [118, с. 85]. О.Л. Дубовик қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқаруды – барлық уәкілетті атқарушы билік органдары мен лауазымды тұлғалардың қолданыстағы заңнамаға, белгіленген тәртіппен қабылданған тұжырымдамалар мен стратегияларға сәйкес, экологиялық саясат шеңберінде өз құзыреттерін жүзеге асыруы деп анықтайды [117, с. 202]. Сондықтан, ол мемлекеттік экологиялық бақылау субъектілеріне Президент пен атқарушы билік органдарын (оның лауазымды тұлғаларын) жатқызады.

С.А. Боголюбовтың пікірі бойынша экологиялық бақылау қоршаған ортаны қорғаудың ұйымдық-құқықтық тетіктерінің маңызды буыны болып табылады және оны бірнеше аспектілерде түсіну керек. Біріншіден, экологиялық құқықтың жалпы бөлімінің институты және экологиялық бақылау барысында туындайтын қоғамдық қатынастарды реттейтін экологиялық заңнама нормаларының жиынтығы ретінде. Екіншіден, қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзудың алдын алу, анықтау және жолын кесу, шаруашылық жүргізуші және басқа да қызмет субъектілерінің қоршаған ортаны қорғау саласындағы талаптарды қоса алғанда, нормативтер мен нормативтік құжаттардың талаптарына сәйкестігін қамтамасыз ету бойынша іс-шаралар жүйесі [119, с. 147-148].

С.А. Боголюбов экологиялық бақылауды мемлекеттің экологиялық функциясының көрінісі деп есептейді. Ол кәсіпорындардың, мекемелердің, ұйымдардың және азаматтардың табиғат пайдалану мен қоршаған ортаны қорғауға және қоғамның экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз етуге қойылатын экологиялық талаптарға сәйкестігін тексеруден тұрады. Ол, экологиялық бақылаудың мақсаты – «қоршаған ортаны пайдаланушылардың қызметін нормативтік құжаттарда қамтылған жағдайлар мен талаптарға сәйкес қамтамасыз ету» деп атап көрсетеді. Экологиялық бақылауға – мемлекет аумағында жүзеге асырылатын табиғи ресурстардың жекелеген түрлерін пайдаланумен және қоршаған ортаға әсер етумен байланысты шаруашылық және өзге де қызмет түрлері жатады. Табиғи ресурстардың жекелеген түрлерін пайдалану мен қорғауды мемлекеттік бақылау шаруашылық жүргізуші субъектілердің табиғи ресурстар мен табиғи объектілердің жекелеген түрлерін пайдалану нормативтерін сақтауын тексеру, сондай-ақ табиғи ресурстарды молайту және қорғау жөніндегі іс-шараларды жүзеге асыру мақсатында жүргізіледі [119, с. 178].

С.А. Боголюбов экологиялық бақылау түрлері (ескертуші, ағымдық, кейінгі, мемлекеттік, ведомстволық, муниципалдық, қоғамдық, өндірістік) мен нысандары (инспекциялық және жазалаушы) мәселелерін толығырақ қарастырды. Сонымен қатар, жүргізу тәсілі мен тәртібіне байланысты инспекциялық, аналитикалық және аспаптық (инструментальный) бақылауды бөліп көрсетеді [119, с. 150]. С.А. Боголюбов «мемлекеттік экологиялық бақылаудың құрамына (қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау) табиғи ресурстардың (жер, су, орман, геологиялық) жекелеген түрлерін қорғау және

пайдалануды бақылау, жануарлар дүниесі объектілерін және атмосфералық ауаны қорғауды бақылау жатады» деп анықтайды [119, с. 151].

Б.В. Ерофеевтің көзқарасы бойынша, экологиялық бақылау – қоршаған ортаны ұтымды пайдалануды және экологиялық жүйені сақтауды ұйымдық-құқықтық қамтамасыз етудің әдісі болып табылады. Яғни, анықталған ауытқулар фактілері бойынша оларды жою мақсатында белсенді түрде әрекет етеді [120, с. 177].

Б.В. Ерофеев мемлекеттік, ведомстволық және қоғамдық экологиялық бақылауды бөліп көрсетеді. Ал, мемлекеттік экологиялық бақылаудың субъектілік құрамының негізінде – прокурорлық қадағалау, арнайы бақылау (мамандандырылған мемлекеттік инспекциялар тарапынан жүзеге асырылатын) және жергілікті бақылауды (жергілікті өзін-өзі басқару органдары тарапынан жүзеге асырылатын) бөліп қарастырады [121, с. 273]. Экологиялық бақылаудың түрлері ретінде Б.В. Ерофеев ақпараттық, ескертуші және жазалаушы бақылауды атайды [121, с. 181].

Қазіргі таңда қоршаған ортаны қорғау мемлекет алдында тұрған стратегиялық міндет болып табылады, оның жүзеге асырылу нәтижесі негізінен мемлекеттің экономикалық, әлеуметтік, саяси, экологиялық жағдайына және дамуына тікелей байланысты. Бұл орайда қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы мемлекеттік саясаттың өзектілігі белгілі.

Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы [122] құқықтық жүйенің, оның ішінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы даму бағытын айқындайды. Заңнамада құқықтық жүйеге ресми түсініктеме берілмегендіктен, заң энциклопедиясында берілген анықтамаға жүгінеміз [123, с. 45]: құқықтық жүйе - кең мағынада, бұл іштей үйлестірілген, өзара байланысты, әлеуметтік біртекті құқықтық құралдардың (құбылыстар) жиынтығы. Оның көмегімен ресми билік қоғамдық қатынастарға, адамдардың мінез-құлқына реттеушілік-ұйымдастырушылық әсерін тигізеді (бекіту, реттеу, рұқсат беру, міндеттеу, тыйым салу, сендіру және мәжбүрлеу, ынталандыру және т.б.).

«Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығында «Бірқатар өңірлерде экологиялық қиын жағдай орын алған біздің ел үшін ең өзекті мәселе табиғат қорғау заңнамасын, оның ішінде халықаралық міндеттемелер мен стандарттарға оны үйлестіру тұрғысында одан әрі жетілдіру мен дамыту болып табылады. Табиғатты қорғау қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында табиғи ресурстарды пайдалану және оларды қорғауды құқықтық реттеу тетіктерінің нақты аражігін ажырату керек. Табиғатты қорғау заңнамасы табиғатты тиімді пайдалануды және экологиялық нормативтерді сақтауды, экологиялық таза өндірістерді дамыту мен азаматтардың қауіпсіз жүріп-тұруын дамытуды ынталандыруға тиіс» деп көрсетілген [122]. Біріншіден, мемлекеттік бақылаудың заңнамалық негіздері қоғам дамуы мен экологиялық проблемаларды шешу және халықтың өмірі мен денсаулығына қолайлы

қоршаған ортаны қамтамасыз етудің қазіргі заманғы талаптарына сай келмейді. Екіншіден, шын мәнінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылаудың жүйесі жеткілікті деңгейде емес. Шамасы, мәселе (мемлекеттік бақылау жүйесінің қалыптасуы мен дамуына кедергі келтіріп отырған) әдеттегі «мемлекеттік бақылау жүйесі» ұғымының күнделікті өмірде өз дәрежесінде қолданылмауы (қоршаған ортаны қорғау саласына негізсіз енгізілген ұғым сияқты), оның шынайы түрдегі көрінісінің мәнін ашпайды. Яғни, тұжырымдамада келтірілген мәселелер қоршаған ортаны қорғау туралы заңнаманы, табиғи ресурстарды пайдалану және оларды қорғауды құқықтық реттеу саласын жетілдіру қажеттілігін көрсетеді [122].

Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының құқықтық саясаты тұжырымдамасы туралы» Жарлығында мынадай мәселелердің өзектілігі айтылған: Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесін дамыту тиімді де жинақы мемлекеттік аппарат құруға жаңа басқару технологияларын енгізуге, әкімшілік рәсімдерді жетілдіруге бағытталған әкімшілік реформаны құқықтық қамтамасыз етумен тығыз байланысты. Ал бұл - құқықтың әкімшілік тәрізді саласын реттеу аясы, оның маңызды міндеті - биліктің барлық деңгейінде мемлекеттік аппараттың тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ету. Осыған байланысты мемлекеттік басқару саласындағы әкімшілік құқық:

- мемлекеттік органдар арасындағы құзыретті ұтымды және нақты бөлуді қамтамасыз етуге;
- нарықтық экономика жағдайында артық мемлекеттік реттеуді, оның ішінде бақылау-қадағалау функцияларын болдырмауға;
- биліктің атқарушы тармағы органдарының мемлекеттік функцияларды іске асыруының шарты мен тәртібін регламенттеуге;
- мемлекеттік басқару органдарының азаматтармен және ұйымдармен өзара іс-қимылын қамтамасыз етуге және ұйымдастыруға бағытталуы тиіс [122].

Г.В. Атаманчуктың пікірінше, басқарудың қажеттілігі қоғамдық қажеттілік ретінде, қоғам дамуының шарты ретінде, қоғамның қалыптасуымен бірге пайда болды. Басқару – оның субъектілері бір нәрсеге әсер еткенде, бір нәрсені өзгерткенде, түрлендіргенде, бір жағдайдан екінші жағдайға ауыстырғанда, бір нәрсеге қозғалыс немесе дамудың жаңа бағытын әкелгенде ғана бар болып есептеледі [69, с. 76].

Қоғам мен табиғат арасындағы өзара іс-қимыл саласындағы басқару, М.М. Бринчуктың айтуынша, қоршаған орта туралы заңнаманың талаптарын сақтауды қамтамасыз ету үшін тиісті субъектілердің қабылдайтын іс-шараларының жиынтығы болып табылады [124, с. 56]. Басқару функцияларына (қоршаған ортаны қорғауды және ұтымды табиғат пайдалануды қамтамасыз ету жөніндегі тұрақты қызмет бағыттары ретінде.) М.М. Бринчук мыналарды жатқызады: қоғам мен табиғаттың өзара әрекеттестігі саласында басқару органдарының жүйесін құру; құқықшығармашылық; қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалануды басқару қызметін үйлестіру; табиғи ресурстарды

игеру (басқару); табиғи ресурстарды пайдалану мен қорғауды жоспарлау және қоршаған ортаның жай-күйін жақсарту; экологиялық нормалау; экологиялық сараптама; экологиялық лицензиялау; экологиялық сертификаттау; экологиялық аудит; қоршаған орта жай-күйін байқау; қоршаған ортаның және жекелеген табиғи объектілердің жай-күйі мен пайдаланылуы жөніндегі есеп, сондай-ақ зиянды әсерлердің есебі; экологиялық білім беру және тәрбие; табиғат объектілерін пайдалану мен қорғауды бақылау; табиғи ресурстарды пайдалану және қоршаған ортаны қорғауға қатысты дауларды әкімшілік жолмен шешу [124, с. 57].

В.Ф. Сиренко басқаруды – адамдардың мүдделерінің қозғалысынан, олардың бірлескен жұмысынан, жеке жұмыстары мен іс-әрекеттерін үйлестіру қажеттілігінен туындайтындығы объективті түрде анықталған деп есептейді [125, с. 32]. Дегенмен, оны адамдар жүзеге асырады және адамның сана-сезімі мен ерік-жігерінің мүмкіндіктері шегінде субъективтелген, субъективті және ерікті сипатқа ие. Бірлескен жұмыс барысында адамның мінез-құлқы мен еркіне саналы, ерікті түрде әсер ету қажеттілігі басқарушылар мен бағынушылардың жұмысында белгілі бір еңбек бөлінісін алдын-ала анықтады. Яғни, онда бір тарап (субъект) басқарушы ретінде әрекет етеді, ал екіншісі (объект) бүкіл жүйеге тән материалдық және рухани нәтижелерге қол жеткізу үшін бірінші тараптың әсерін сезінеді.

Бұл жағдайда Н.Б. Мұхитдинов пен С.П. Мороздың көзқарасын келтіруге тура келеді: басқару – жүйенің белгілі бір элементтерінің, яғни басқару субъектісі мен объектісінің өзара әрекеттесуі арқылы жүзеге асырылады [71, с. 12]. Басқару жүйесі – бұл кім және нені басқарады, ал басқарылатын – кім және не басқарылады. Олардың арасында көбінесе басқарудың мәніне әсер ететін, өзара тығыз байланыс және қатаң өзара тәуелділік бар.

Мемлекеттік басқару – бұл мемлекеттік құрылым нысаны мен саяси жүйенің туындысы, сонымен бірге тәуелсіздік маңызға да ие. Мемлекеттік басқару жүйесінің пәні – өзара ортақ саяси және экономикалық жүйемен байланысты адамдардың өндірістік, әлеуметтік және рухани өміріне әсер етудің нысандары мен әдістерін қамтиды. Мемлекеттік басқару мемлекеттің саясатын жүзеге асыру, оның мүдделерін қамтамасыз ету бойынша іс жүзіндегі іс-шаралармен сипатталады. Сонымен бірге, ұйымдастыру, үйлестіру, талдау, бақылау және т.б. функциялар жүзеге асырылады.

А.В. Пикулькинның пікірінше, саясат – мемлекетті басқару өнері, мемлекеттік істерді жүргізу, билік органдары қызметінің мәні [126, с. 15]. Саясат әрқашан белгілі бір мүдделерді бейнелейді, қоғамның экономикалық жағдайымен анықталады және даму қажеттіліктеріне сәйкес келетін болса, тиімді болады. Мемлекеттік саясатты іске асыру қоғамның барлық салаларының күшімен атқарушы биліктің негізгі рөлімен алға қойылған мақсаттарға қол жеткізу үшін нақты шараларды жүзеге асыруда көрініс табады. Іске асыру тетігі реттелетін объектіге әсер ететін нормативтік құқықтық, ұйымдастырушылық, экономикалық құралдар мен әдістерді қамтиды және тиісті шешімдерді әзірледі, басқару құрылымдарын құруды, қажетті

ресурстардың болуын қамтиды [126, с. 16]. Мемлекеттік саясатты іске асыру үшін мемлекеттік билік органдары тиісті бағдарламаларды әзірлейді, қажетті ресурстарды жұмылдырады, қатысушылардың жұмысын ұйымдастырады және үйлестіреді.

Д.Л. Байдельдинов пен А. Оспанов Қазақстан Республикасындағы табиғатты қорғаудың конституциялық негіздерін қарастыра отырып, Қазақстан Республикасының экологиялық саясаты мемлекеттік, ұзақ мерзімді бағдарлама ретінде әлі құрылған жоқ, қалыптаспаған және құқықтық мәртебеге ие емес, қалыптасу сатысында тұр, деген қорытындыға келген болатын [127, с. 45].

Жүргізіліп отырған мемлекеттік саясатты және экологиялық құқықтың жағдайын талдай келе, М.М. Бринчук Ресейдегі қалыптасқан экологиялық жағдайдың негізгі себептері ретінде мыналарды атап көрсетті: 1) қоршаған ортаны қорғау және табиғатты ұтымды пайдалануды қамтамасыз ету жөніндегі қызметті тиімді және дәйекті түрде жүзеге асыруда мемлекеттің саяси ерік-жігерінің жеткіліксіздігі немесе болмауы; 2) қоршаған ортаны қорғау саласындағы құқықтық актілер мен заңнамалардың жеткіліксіз дамуы. Қабылданған заңдарда елеулі кемшіліктер бар: декларативті ережелердің көптігі; экологиялық нормалау, лицензиялау, қоршаған ортаға әсерді бағалау, экологиялық сараптаманы ұйымдастыру және өткізу рәсімдерінің нашар реттелуі; нормативтік талаптарды орындаудың тиімді тетіктерінің жоқтығы. 3) қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануды қамтамасыз етудегі кемшіліктер. Мұнда, ең алдымен, аталған ортадағы заңнаманың талаптарын орындауды ұйымдастыру мен қамтамасыз етуге арналған арнайы уәкілетті мемлекеттік органдардың жүйесі туралы айтылады; 4) өткен кезеңдердегі қоғам дамуындағы сияқты, адамның экологиялық қажеттіліктерімен және табиғаттың экологиялық мүмкіндіктерімен санаспай, экономиканың дамуына және экономикалық мүдделерді қанағаттандыруға басымдық беріледі; 5) қоршаған ортаны қорғау жөніндегі іс-шаралар мен бағдарламаларды қаржыландырудың жетіспеушілігі; 6) эколог-мамандардың жетіспеушілігі; 7) құқықтық сананың, экологиялық білімнің және экологиялық мәдениет деңгейінің өте төмендігі.

Жоғарыда келтірілгендердің көбісі қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы мемлекеттік басқару мен бақылауды жетілдіру және дамыту мәселелеріне қатысты айтылған. Осы айтылғандардың біраз бөлігі Қазақстанда да орын алып отыр.

Экологиялық саясатты жоспарлау кезінде (жалпы, кез келген басқа саясат сияқты) әртүрлі шешімдердің экологиялық, экономикалық және әлеуметтік зардаптарын өлшеуге мүмкіндік беретін жүйелі тәсіл ұсынылады. Экологиялық саясат қашан, кімнің және қандай шығындармен қол жеткізуге болатындығын нақты анықтауы керек [128, с. 19].

А.М. Бобылевтың пікірінше, табиғатты пайдаланудың нысаналы реттелуі (жер, су, орман кодекстері, жер қойнауы, жануарлар дүниесі, атмосфералық ауаны қорғау туралы заңдар және т.б.) табиғатты пайдалану және қоршаған ортаны қорғау ғана емес, сондай-ақ бақылауды жүзеге асырудың жалпы

қағидаттарын құруға мүмкіндік бермеді [129, с. 127]. А.М. Бобылев, қазіргі заманғы басқаруды жетілдіру мәселелерін шешу үшін, фунуционалдық басқарумен қатар, табиғатты пайдалану және қоршаған ортаны қорғау саласындағы бағдарламалық басқаруды қолдануды жөн деп санайды. Яғни, нақты табиғи объектілерге (орман, су, атмосфералық ауа және т.б.) немесе қоршаған ортаға теріс әсердің нақты бір түріне (пестицидтер, радиация және т.б.) арналған экологиялық бағдарламаларды әзірлеуге және іске асыруға негізделген бағдарламалық басқаруды қолдану керек деп есептейді [129, с. 128].

А.С. Ахметовтың пікірінше, қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы басқарудың бағдарламалық әдісін қолдану, басқарудың тиімділігін арттыру мен дамудың прогрессивті бағыты болып табылады. Кеңінен қолданылуына қарамастан, қазіргі кезеңде бағдарламалық-мақсаттық әдіс әдістемелік жағынан жеткілікті деңгейде қамтамасыз етілмеген. Бұл ең алдымен, қоршаған ортаны қорғау мен табиғатты ұтымды пайдаланудың тиімділігі мақсаттарына жетуге бағытталған, тиісті жүйелік модельді іске асыру өнімдері ретінде мақсатты бағдарламаларды әзірлеу және енгізу идеясына қатысты [130, с. 57].

Жақында өткен халықаралық форумдардың материалдары бойынша, басымдықтардың бірі экономикалық және әлеуметтік реформалар стратегиясында экологиялық фактор рөлін күшейту болып табылады. Осыған орай, Қазақстан Республикасының қоршаған ортаның гигиенасы жөніндегі ұлттық іс-қимыл жоспарының (ҚОҒҰІЖ) негізгі идеясы табиғат қорғау қызметін экономикалық және әлеуметтік саясатқа интеграциялау болды. Қазақстан Республикасының Қоршаған ортаның гигиенасы жөніндегі ұлттық іс-қимыл жоспары Қазақстан Республикасы Конституциясының (1995) «Мемлекет адамның өмір сүруі мен денсаулығына қолайлы қоршаған ортаны қорғауды мақсат етіп қояды» дейтін 31-бабына негізделеді. ҚОҒҰІЖ ұлттық деңгейде бүгінгі күннің өзекті басымдықты проблемаларын көрсетеді, алайда оны елде жүріп жатқан әлеуметтік-экономикалық және экологиялық өзгерістерді, сондай-ақ денсаулық жағдайы мен қоршаған ортаның жекелеген сапалық көрсеткіштерінің өзгерістерін ескере отырып, іске асыру барысында түзетіп отыру қажет. ҚОҒҰІЖ-дің мақсаты – халықтың денсаулығын қамтамасыз ету үшін мемлекет пен қоғамның тұрақты дамуы қағидаттарының негізінде таза қоршаған ортаны қалыптастыру болып табылады [131]. Жалпы алғанда, ҚОҒҰІЖ-ді мемлекеттің экологиялық менеджментінің жаңа деңгейі, оның жеке сектормен және халықаралық донорлармен серіктестігі ретінде анықтауға болады [132].

А.В. Пикулькиннің пікірі бойынша, мемлекеттік басқару функциялары ретінде, болжау (дамудың бағыттары туралы ғылыми негізделген ұсынымдар жүйесі), жоспарлау (мақсатты кешенді бағдарламаларды әзірлеу түрінде жүзеге асырылатын), шешім қабылдау және т.б. жиі қолданылады. Бұл жағдайда А.В. Пикулькин, мемлекеттік басқарудағы мақсат пен құралдардың орнын ауыстырып алмау маңызды деп есептейді [126, с. 61].

Сонымен қатар, С.Д. Бекишева қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқару функцияларына төмендегілерді жатқызады: 1) экологиялық ақпаратты жинау, оны талдау және бағалау; 2) табиғи ресурстарды мемлекеттік есепке алу және мемлекеттік кадастрларды жүргізу; 3) қоршаған ортаны қорғау жөніндегі шараларды жоспарлау; 4) осы саладағы басқаруды үйлестіру; 5) құқықшығармашылық; 6) табиғи ресурстарды бөлу және қайта бөлу; 7) табиғи ресурстардың аумақтық-кеңістіктік орналасуы; 8) экологиялық бақылау және қадағалау; 9) экологиялық тәрбие және білім беру [133, с. 29].

Р. Драго, мемлекеттік басқару міндеттеріне – ол арқылы жүзеге асырылуы немесе қамтамасыз етілуі тиіс барлық нәрсенің орындалуын жатқызады [134, с. 112]. Мемлекеттік басқаруды кеңінен түсіну негізінде Ю.А. Тихомиров мемлекеттік басқару - бұл экономика мен мәдениет салаларын, мемлекет өмірінің басқа да салаларын дамытуға қатысты мемлекеттік органдардың жетекшілігінің, реттеуінің және бақылауының ұйымдасқан процесі, деп атап көрсетеді [135, с. 117].

Г.В. Атаманчук басқаруды – адамдардың тікелей (өзін-өзі басқару түрінде) және арнайы құрылған құрылымдар (мемлекет, қоғамдық бірлестіктер, партиялар, фирмалар, кооперативтер, кәсіпорындар, бірлестіктер, кәсіподақтар және т.б.) арқылы жүзеге асырылатын өздерінің қоғамдық, ұжымдық және топтық өмір сүруіне мақсатты бағытталған және реттеушілік әсер етуі, деп анықтайды [69, с. 156].

Мемлекеттік басқарудың ұйымдық құрылымының жүйе құрайтын элементі ретінде, мемлекет алдына қойылған мақсаттар мен функцияларды жүзеге асыру үшін ресми түрде құрылған, биліктің біртұтас құрылымы болып табылатын мемлекеттік орган әрекет етеді [69, с. 157].

Н.Б. Мұхитдинов пен А.Ж. Тукеев басқару үшін, ең алдымен, тиісті мемлекеттік органдардың өздеріне берілген өкілеттіктер арқылы кәсіпорындар, мекемелер, азаматтардың қоғам үшін қажетті саладағы қызметін бағыттайтын биліктік функцияларды жүзеге асыруы тән екендігін атап көрсетеді [70, с. 83]. Ары қарай, осы ұстанымды дамыта отырып, Н.Б. Мұхитдинов пен С.П. Мороз мемлекеттік басқару әрдайым тиісті мемлекеттік органдар мен кәсіпорындардың, ұйымдар мен мекемелердің, сондай-ақ азаматтардың арасында қалыптасқан қоғамдық қатынастар ретінде көрінеді, деп атап көрсетеді [71, с. 18].

М.С. Смиртюковтың монографиясында, мемлекеттік аппарат деп – өздерінің міндеттері, құрылымы мен қызметкерлері, тиісті материалдық-техникалық құралдары бар, белгілі бір құқықтарға ие өзара әрекеттесетін органдар жиынтығы түсініледі [136, с. 89].

Атқарушы биліктің әкімшілік-құқықтық мәртебесі ұжымдық ұйым мәртебесі ретінде үш блоктан тұрады [137, с. 39]: 1) мақсаты, яғни мақсаттары, міндеттері, функциялары, қызметінің қағидалары туралы нормаларды қамтиды. Қоғамдық істерді жүзеге асыру құралы ретінде басқару органы әрқашан жүйе үшін әрекет етуі керек. 2) ұйымдық-құрылымдық, мыналарды реттейтін құқықтық нұсқауларды қамтиды: а) органды қалыптастыру, қайта құру, тарату

тәртібі; ә) оның құрылымы; б) желілік және функционалдық бағыныштылық; в) қызмет рәсімдері; г) ұйымдық өзін-өзі басқару құқығы және т.б.; 3) құзыреттілік, яғни биліктік өкілеттілік пен ведомстволық бағыныстылықтың жиынтығы ретінде. Оны белгілі бір субъектілерге қолданылған (басқа мемлекеттік органдарға, қоғамдық ұйымдарға, азаматтарға) функционалдық бөліктен көруге болады (жоспарлау, бақылау саласындағы құзыреттілігі және т.б.).

А.П. Асылбековтың пікірінше, табиғат пайдалануды және қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару – тиісті мемлекеттік органдардың табиғи ресурстарға мемлекеттік меншік құқығымен айқындалған өз функцияларын жүзеге асыруы болып табылады [138, с. 125].

Сонымен бірге, В.Г. Афанасьев, қоғамды басқаруды ғылыми тұрғыда былай анықтады: адамдардың жүйелі, саналы түрде жүзеге асыратын, тұтастай қоғамдық жүйеге немесе оның жекелеген бөліктеріне (өндірістік, әлеуметтік және рухани өмір, экономика салалары және т.б.) мақсатты әсер етуі [139, с. 46]. Яғни, оның тиімді жұмыс істеуі мен дамуын қамтамасыз ету мақсатында қоғамдық құрылысқа тән объективті заңдылықтарды және прогрессивті үрдістерді тану және пайдалану негізінде адамдардың қоғамдық жүйеге немесе оның жекелеген бөліктеріне әсер етуі. Мемлекеттің барлық органдары арқылы жүзеге асырылатын әлеуметтік басқару саласы кең мағынада мемлекеттік басқару болып табылады. Бұл сала мемлекеттің барлық функцияларын қамтиды [73, с. 126]. А.А. Безугловтың пікірінше, тар мағынасында мемлекеттік басқару ретінде – тек қана мемлекеттік органдардың атқарушылық-әкімшілік қызметі түсініледі [73, с. 127].

Г.В. Атаманчуктың пікірінше, мемлекеттік басқару – адамдардың қоғамдық өміріне мемлекеттің практикалық, ұйымдастырушылық және реттеушілік тұрғыда ықпал етуі ретінде айқындалуы мүмкін. Басқарушылық ықпал ету іс шаралары көбінесе бақыланатын объектілердің қасиеттеріне байланысты болады: 1) өзіндік белсенділік (ішкі қозғаушы күштердің негізінде бақыланатын объектілердің өздігінен қозғалу қабілеті); 2) мақсаттылық (басқарылатын объектілерді мақсатты түрде белгілеу олардың мақсаттарына байланысты нақты мақсаттарға, мақсаттарды қалыптастыруға ықпал ету тетіктерін әзірлеуге, мақсаттарды құрылымға келтіруге және мемлекеттік басқару субъектісінің және бүкіл қоғамның мақсаттарына сәйкес келуіне байланысты олардың мақсаттарына қарай талдау және жіктеу үшін негіз болып табылады); 3) бейімделушілік (табиғи және әлеуметтік өмір жағдайлары мен факторларына бейімделу); 4) өзін-өзі басқару қабілеті (өзінің өмірлік қызметі мен дамуын саналы түрде өзі реттеуі); 5) субъективтік жағдайларға және қоғамдық өмір факторларына тәуелділік (басқарылатын объектілердің жұмыс істеуі мен ұйымдастырылуы барысында көрінеді) [69, с. 46].

М.Е. Есжанов басқарудың жалпы ұйымдастырушылық және экономикалық түсінігін нақты мақсат пен функцияны жүзеге асыруға бағытталған мемлекеттің ұйымдастырушылық қызметі ретінде қарастырады [140, с. 65].



Мемлекеттік басқарудың көлемі басқарылатын нысандардың даму деңгейіне байланысты болады. Яғни, басқарылатын нысандардың жоғарыда аталған қасиеттері неғұрлым жоғары және тиімді болса, оларды мемлекеттік басқарудың қажеттілігі соғұрлым аз болады [69, с. 35]. Мемлекеттік басқарудың түрленуінің мұндай жағдайларын да бақылаудың маңыздылығы өте зор. Яғни, бақылау басқарылатын нысандардың қызметінде пайда болған ауытқуларды уақытында реттеуге мүмкіндік береді.

Б.А. Жетпісбаев басқару тек қана техникалық құралдардың көмегімен ғана емес, сондай-ақ халықтың мінез-құлқын реттеуді және олардың қызметін ұйымдастыруды қамтамасыз ететін мемлекеттік-құқықтық тетік арқылы жүзеге асырылады, деп есептейді [141, с. 16].

Г.В. Атаманчуктың көзқарасы бойынша, мемлекеттік басқарудың қалыптасуы мен жүзеге асырылуының әлеуметтік тетігі мынадай өзара байланысты және дәйекті түрде анықталған қоғамдық құбылыстардың бірыңғай тізбегі арқылы көрінуі мүмкін: «қажеттіліктер - мүдделер - мақсаттар - шешімдер - әрекеттер - нәтижелер» [69, с. 78].

Әрине, жалпы алғанда, бәрі осылай болады: қоғамның және халықтың қажеттіліктері мен мүдделері мақсатты қызмет барысында қанағаттандырылады. Дегенмен, біздің ойымызша, жоғарыда келтірілген «тізбекті» мемлекеттік басқарудың қалыптасуы мен жүзеге асырылу тетігіне жатқызуға болмайды. Бұл тізбекті қандай да бір модельге де жатқызуға болмайды. Мүмкін бұл, автордың мақсаттарды белгілеу, шешімдерді қабылдау, іс-қимыл бағдарламасын жасау мен іске асыру және т.б. осындай рәсімдерді қамтитын, қажеттіліктен нәтижеге жету қозғалысының жалпылама сызбасын ұсынуға талпынған әрекеттерінің бірі болар [69, с. 79]. Барлығының негізі, әрине адамның және қоғамның өмір сүруінің тәсілі ретінде, адамның дүниеге деген белсенді қатынасы ретінде, оның мақсатты өзгеруіне және түрленуіне бағытталған қызмет болып табылады [142, с. 93]. Бұл жағдайда қызметтің сипаттамаларына: объективтілік; әлеуметтік, қоғамдық-тарихи табиғат; жанамалылық; мақсаттылық; өнімділік және т.б. жатқызылуы мүмкін.

Бұл жағдайда Н.Б. Мұхитдинов пен А.Ж. Тукеев өзгеше ұстанымды ұстанады. Олар басқару тек қана ықпал ету емес, сонымен қатар осы типтегі құқықтық қатынастарға қатысушылардың өзара әрекеттестігі, өзара бір-біріне көмектесуі болып табылатындығына назар аударады [70, с. 46].

Біздің ойымызша, мемлекеттік басқаруды жүйе ретінде қарастырып, зерттеу арқылы, жүйелік тәсіл негізінде мемлекеттік басқарудың қалыптасуы мен оны жүзеге асыру механизмін ашуға болады. Біздің зерттеулеріміз көрсеткендей, мемлекеттік басқару және бақылау озық болуы керек. Сонымен бірге басқарудың шынайы түрде озық болуы, ең алдымен, жүйелік тәсіл негізінде жүзеге асырылатын бақылау арқылы қамтамасыз етіледі. Сондықтан, озық басқару – озық бақылаудың сенімді және уақтылы деректеріне сүйене отырып, тиімді шешімдер қабылдаудағы мақсатты қызмет ретінде анықталады. Жылдам және сенімді бақылау жүйелік тәсіл негізінде жасалған тұтас бақылау жүйесінің мүмкіндіктері мен әлеуетін пайдалану арқылы ғана жүзеге асырылуы

мүмкін. Жүйелік тәсіл – шығындарды барынша азайта отырып, алға қойылған мақсаттарға қол жеткізу құралы ретінде, жүйені жобалауға және іске асыруға мүмкіндік береді [143, 67 б.]. Сондықтан біз озық бақылаудың жаңа түсінігін енгіземіз. Бірақ, ескеретін бір жәйт, оның жүйесі кешенді немесе құрылымдық негізде емес, атап айтқанда жүйелік тәсіл негізінде құрылған.

А.А. Таранов қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеу әдісі әкімшілік құқық қатынастарына ықпал ететін әдістердің, құралдардың, тәсілдердің жиынтығы болып табылады, деп түсінеді [144, с. 12]. Бұл жиынтыққа мыналар кіреді: 1) рұқсат беру (адамдарға өздерінің белсенді әрекеттеріне құқық беру); 2) тыйым салу; 3) міндет жүктеу (тұлғаларға қызметтік мінез-құлық міндеттерін жүктеу). Қатынастар: мемлекеттік билік органдарының ұйымдастырылуымен байланысты; әкімшілік билік органдарының азаматтармен, мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдармен басқару және өзара іс-қимыл кезінде, әкімшілік биліктік өкілеттіктерін іске асыру барысында туындайтын; әкімшілік-құқықтық жауапкершілік сипаты әкімшілік құқықтың пәніне жатады [144, с. 36].

Сонымен қатар, профессор Д.Л. Байделдинов қазіргі кездегі мемлекеттік басқару әдістері көптеген меншік түрлерінің болуын және соның салдарынан субъектілердің көптігі ерекшелігін ескереді, деп көрсетеді [9, с. 37]. Сондықтан, қазіргі кезеңде мемлекеттік басқару органдары императивтік әдісті де (міндетті нұсқаулықтар әдісі, мемлекеттік органдардың бұйрықтарын бұлжытпай орындау), ұсыныс жасау әдісін де (қандай да бір жағдайларды есепке ала отырып, мемлекеттік шешімдерді орындаудың бірнеше вариациялармен мүмкін болатын әдісі) қолданады [9, с. 38].

Алайда, біз С.Б. Байсаловтың экологиялық құқықтың жеке, оқшауланған, өзіндік әдісі жоқ деген пікірін толықтай бөлісеміз [145, с. 44]. Ол заң ғылымымен әзірленген және құқықтық тәжірибеде негізделген белгілі әдістер мен тәсілдерге, құқықтық реттеу жолдары мен нысандарына негізделген. Сондықтан, экологиялық құқықтың ажырамас бөлігі болып табылатын экологиялық бақылау, басқа құқық салаларының әдістерін де қолданады және өзінің жеке әдісі жоқ.

Сонымен бірге, А.П. Асылбеков экологиялық бақылауды жүзеге асыру әдістері әртүрлі, олар бақылаудың мақсаттары мен міндеттерін іс жүзінде жүзеге асыруды қамтамасыз етуге арналған, деп көрсетеді [138, с. 43]. Тұтастай алғанда, оларды экологиялық бақылаудың мақсаттары мен міндеттерін іс жүзінде жүзеге асыратын әдістер мен тәсілдердің жиынтығы түрінде ұсынуға болады.

С.Д. Бекишева қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы мемлекеттік басқару әдістерін жалпы және нақты әдістерге жіктейді [133, с. 38]. Жалпы әдістер, өз кезегінде, әкімшілік, экономикалық және идеологиялық болып бөлінеді.

А.А. Таранов жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы органдарының айрықша құзыретіне, жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының лауазымды тұлғаларының қызметін бақылауды жатқызады. Сонымен қатар, А.А. Таранов жергілікті өзін-өзі

басқаруды – халықтың және сайланбалы, атқарушы органдардың жергілікті қауымдастықтың шеңберіндегі қызметі ретінде анықтайды [146, с. 90].

Әкімшілік-құқықтық қатынастардың өз құрылымы бар, онда мыналар болуы мүмкін: құқықтық қатынастың субъектісі (қатысушы); объектісі (құқықтық қатынас арқылы қол жеткізуге бағытталған мақсат); нақты (материалдық) және заңды мазмұны.

Д.Н. Бахрах, әкімшілік құқықтың пәнін атқарушы билікті ұйымдастыру мен оның қызметі барысында қалыптасатын қоғамдық қатынастардың жиынтығы ретінде анықтай келе, әкімшілік құқық - бұл басқару құқығы, деп есептейді [137, с. 54].

Құқықтық реттеу – бұл қоғамдық пікір мен мемлекеттік аппараттың мүмкіндіктерімен қамтамасыз етілетін, міндетті түрде орындалуға жататын, адамдардың мінез-құлқының құқықтық нормаларын жариялаудағы мемлекет қызметі. Осылайша, Г.В. Атаманчук атап өткендей, мемлекеттік басқару мен бақылауды құқықтық реттеу – мемлекеттік органдарды ұйымдастыру мен олардың жұмыс істеу (қызмет) ережелерін белгілеудегі мемлекеттің қызметі болып табылады [69, с. 67].

Мысалы, табиғатты ұтымды пайдалануды және қоршаған ортаны лайықты қорғауды құқықтық реттеудің мәні – табиғи ресурстардың ұтымды және тиімді пайдаланылуын, оларды сақтау мен көбейтуді көздейтін, адамзаттың табиғатпен өзара дұрыс қарым-қатынасы үшін құқықтық тетіктерді құру болып табылады [147, с. 92]. Осыған орай, экологиялық заңнаманың тиімді жүйесін құру өзекті мәселе болып табылады.

Мысалы, Германияда адамның өмірін, денсаулығын және мүлкін қорғау жөніндегі міндеттемелерді орындау үшін жеткілікті қауіп деңгейі қоршаған ортаның ауыртпалығы қорғалған игіліктерге зиянын тигізген жағдайда ғана емес, сонымен қатар қашықтықтағы тәуекелдермен де болжанады [148, с. 82]. А.М. Бобылевтың жұмысында осы мәселе бойынша Германияның Федералды конституциялық сотының қаулысына мысал келтірілген. Онда қоршаған ортаны қорғау бойынша нақты міндеттерді белгілеу үшін, тіпті қашықтықтағы зиян келу ықтималдығы да жеткілікті [129, с. 129]. Мұның бәрі, әрине, қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласында бақылау мен қадағалауды күшейтуді талап етеді. Германия Федеративтік Республикасының Экологиялық кодексінде бақылау және қадағалау шаралары жалпы бөлімнің арнайы тарауына енгізілген [149, с. 144]. Онда бақылаудың негіздері мен міндеттері, қауіпсіздікті тексеру, бақылаудың құны сияқты мәселелер қарастырылады. Жоғарыда аталған инновациялар Қазақстанның экологиялық заңнамасында жүзеге асырылған жағдайда, осы құқықтық, ұйымдастырушылық, экономикалық, тәрбиелеу және басқа да шараларды қолдана отырып, тиісті экологиялық-құқықтық тәртіпті қалыптастыру және нығайту қажет болады.

А.К. Голиченков экологиялық заңнаманы былай тұжырымдайды: тар мағынада, қоршаған ортаны қорғауға байланысты қатынастарды реттейтін құқықтық нормаларды қамтитын заңнамалық және өзге де нормативтік

құқықтық актілер жүйесі ретінде. Ал, кең мағынада - қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану, адамның және басқа да объектілердің экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз етумен байланысты қоғамдық қатынастарды реттейтін құқық нормаларын қамтитын, заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілер жүйесі [150, с. 128].

Д.Л. Байдельдиновтің анықтамасы бойынша, экологиялық заңнаманың жүйесі – жалпы экологиялық функцияларды шешуде салыстырмалы тәуелсіздікпен қамтамасыз ететін институттар мен нормалардың ішкі құрылымына ие, өзара құрылымдық байланысымен сипатталатын, бірнеше салалардың жиынтығын қамтитын интеграцияланған сала [72, с. 56]. Табиғатты пайдалану мен қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару экологиялық заңнаманы іске асыру үшін қызмет етеді. Д.Л. Байдельдиновтың пікірінше, қоғам мен табиғат арасында туындайтын қоғамдық қатынастарды реттейтін кешенді интеграцияланған сала – бұл экологиялық заңнама болып табылады [151, с. 106].

Біздің зерттеулеріміз көрсеткендей, қазіргі кездегі заңнама жүйесі ұғымы кешендік немесе салалық тәсіл негізінде қалыптасқан. Сондықтан да, ең алдымен, белгілі бір қоғамдық қатынастарды реттейтін салаларды, ішкі салаларды, институттар мен нормаларды қамтитын жүйеленген, тәртіпке келтірілген кешендер болып табылады. Экологиялық заңнаманың тұтастығы іс жүзінде оны жүйелік тәсіл негізінде әзірленген жүйе ретінде қарастырғанда ғана анықталуы және жүзеге асырылуы мүмкін.

Экологиялық заңнаманы іске асыру тиімділігі негізінен экологиялық бақылаудың әрекет етуіне және оның құқықтық реттеу тиімділігіне байланысты. Екінші жағынан, жүйе ретінде экологиялық бақылауды құқықтық реттеуге – жүйелік тәсіл негізінде қалыптасқан, экологиялық заңнаманы жүйе ретінде түсіну мен жүзеге асыру арқылы ғана жақындауға болады.

Жүйелік тәсіл тұрғысынан алғанда, экологиялық заңнаманың жүйесі (кез келген басқа заңнама сияқты) мына төмендегілердің жиынтығы ретінде анықталады: қоршаған ортаны қорғау, табиғатты пайдалану және экологиялық қауіпсіздік саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейтін заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілер мен нормалардың мақсаттары (осы жүйенің болжалды негізін анықтайтын); құқықтық реттеу объектілері мен субъектілері; құқықтық әдістер мен құралдар; мемлекеттік реттеу шаралары; сондай-ақ, шағын жүйелерді қамтамасыз ету кешені (қаржылық-экономикалық, әдістемелік, әлеуметтік, ұйымдастырушылық, материалдық-техникалық, нормативтік, бағдарламалық, кадрлық, ғылыми және өзге де қамтамасыз ету).

Жоғарыда аталған экологиялық заңнаманың құрамдас бөліктері: сыртқы және ішкі, оң және теріс әсер ететін факторлар болып табылады.

Құқықтық реттеу тиімділігі мен алға қойылған мақсаттарға қол жеткізудегі құқықтық құралдардың тиімділігін арттыру үшін заң ғылымы көмекке келеді. Бұл жағдайда мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу және тікелей қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау жайында айтылып отыр. Қоршаған ортаны қорғау мәселелерін зерттеуге айтарлықтай қызығушылық танытылғанына

карамастан, экологиялық бақылау мәселесі қазіргі уақытта аз зерттелген күйі қалып отыр. Жүйелік тәсіл негізінде құқықтық зерттеулер әдіснамасы да жеткілікті деңгейде дамымаған.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты ұтымды пайдалануды мемлекеттік басқару, тұтас әлеуметтік құбылыс болып табылады. Сондай-ақ, қоғамды мемлекеттік басқару жүйесінің бір тармағы болып табылады. Экологиялық құқық саласындағы белгілі отандық ғалымдар А.Е. Еренов, Н.Б. Мұхитдинов және Л.В. Ильяшенколар табиғи ресурстарды пайдалану және қорғау саласындағы мемлекеттік басқаруды – мемлекеттік органдардың табиғат қорғау функцияларын жүзеге асыру жөніндегі атқарушылық-әкімшілік қызметі деп түсінеді [147, с. 51].

«Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы № 2688 Конституциялық заңына сәйкес, Қазақстан Республикасының Үкіметі табиғи ресурстар мен қоршаған табиғи ортаны ұтымды пайдалануды және қорғауды қамтамасыз ету жөніндегі іс-шараларды әзірлейді және жүзеге асырады [152].

Жергілікті мемлекеттік басқару саласындағы қоғамдық қатынастар «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы № 148 Заңымен реттеледі. Онда, жергілікті мемлекеттік басқару - «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда және Қазақстан Республикасының өзге де заңнамалық актілерінде белгіленген құзыреті шегінде тиісті аумақта мемлекеттік саясатты жүргізу, оны дамыту мақсатында жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асыратын, сондай-ақ олардың тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты болып табылатын қызметі, деп көрсетілген [153].

Мәслихаттардың құзыретіне қоршаған ортаға жер үсті көздерінің су ресурстарын пайдаланғаны үшін, орман пайдаланғаны үшін, ерекше қорғалатын табиғи аумақтарды пайдаланғаны үшін эмиссия үшін Қазақстан Республикасының заңдарына сәйкес төлемдер мөлшерлемелерін бекіту кіреді. Сонымен қатар, мәслихаттардың құзыретіне жергілікті бюджеттің, аумақты дамыту бағдарламаларының атқарылуына бақылау жасау кіреді.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңының 27-бабы 1-тармағының 9-тармақшасына сәйкес, облыс, республикалық маңызы бар қаланың, астананың әкімдігі өз құзыреті шегінде II, III және IV санат объектілерінің мемлекеттік экологиялық сараптамасын ұйымдастырады, табиғат пайдаланушыларға II, III және IV санат объектілері үшін қоршаған ортаға эмиссияларға рұқсаттар береді, табиғат қорғау іс-шараларын жүргізеді, табиғат пайдалануды реттейді [153]. Осылайша, жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару органдары жәй ғана өте «қарапайым» бақылау функцияларын атқарады. Жергілікті атқарушы органдарда билікті орталықсыздандыру идеясын дамыту арқылы бақылау функцияларының кеңейтілетініне тек үмітпен ғана қарауға болады.

Егер, Қазақстан Республикасы Президентінің 2018 жылғы 15 ақпандағы «Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарын бекіту және Қазақстан Республикасы Президентінің кейбір жарлықтарының күші жойылды деп тану туралы» Жарлығына жүгінсек, төмендегілерді атап өтуге болады. Жарлықтың «Экологиялық ахуалды жақсарту міндеті» деп аталатын бөлімінде былай көрсетілген: экологиялық заңнаманы жетілдіру мақсатында қолданыстағы қоршаған ортаға әсерді бағалау жүйесі, табиғат пайдаланушылардың эмиссияларды төмендетуге ынталандыру, шығарындарды нормалау принциптерін жетілдіру, сондай-ақ экологиялық реттеудің прогрессивті тетіктерін енгізу қайта қаралады. Халықаралық тәжірибе мен техникалық және экономикалық мүмкіндіктердің негізінде Қазақстанның экологиялық стандарты қайта қаралады. Қоршаған орта ластануын болдырмау үшін кәсіпорын тарапынан қоршаған ортаға келтірілген зиянды өтеуді көздейтін «ластаушы төлейді» қағидатын іске асыру бойынша ең үздік халықаралық тәжірибе зерделеніп, қабылданатын болады. Бұл кәсіпорындарды ластаушы заттар эмиссиясын төмендетуге ынталандырады, қоршаған ортаны қорғау шараларына инвестиция салуға, сондай-ақ жазалаулар мен айыппұлдарды мемлекеттің мәжбүрлеу тетігі ретінде шектен шыққан жағдайларда ғана пайдалануға мүмкіндік береді [154]. Яғни, аталған бөлімде қазіргі таңда біздің елімізде орын алған экологиялық ахуалды жақсарту бойынша атқарылуы тиіс бірқатар шаралар туралы қарастырылған.

Экономиканың экологиялық-экономикалық дамуының қазіргі заманғы түрін экономикалық дамудың техногендік түрі ретінде анықтауға болады. Бұл түрді қоршаған ортаны шектеуді есепке алмай құрылған, жасанды өндіріс құралдарын қолдануға негізделген табиғат тұтынудың (табиғатты бұзушы) қарқынды дамуы деп сипаттауға болады. Дамудың техногендік түрінің сипаттамасы – көбінесе жаңғыртылмайтын табиғи ресурстардың көптеген түрлерін олардың көбеюі мен қалпына келу мүмкіндігінен асып түсетін жылдамдықпен, тез және сарқылуға әкеп соғатын пайдалану болып табылады. Осылайша, адамзат қызметінің нәтижесінде табиғи ресурстардың тозуы және қоршаған ортаның ластануы салдарынан елеулі экономикалық залал келеді [155]. Сондықтан, мемлекеттік экологиялық бақылауды – экология саласындағы мемлекеттік басқарудың орталық функциясы деп атауға әбден болады.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2018 жылғы 10 қаңтардағы «Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері» деп аталатын жолдауында: «XXI ғасырда әлемнің табиғи ресурстарға деген мұқтажы жалғасуда. Олар болашақта жаһандық экономиканы және еліміздің экономикасын дамыту барысында ерекше маңызға ие болады. Бірақ шикізат индустрияларын ұйымдастыру ісін, табиғи ресурстарды басқаруға қатысты ұстанымдарды сыни тұрғыдан қайта пысықтау керек. Осы және басқа да шаралар заңнамаға, соның ішінде Экологиялық кодекске өзгерістер енгізуді талап етеді» деп көрсетілген [156].

В.М. Горшенев пен И.Б. Шахов бақылауды – оның заңды сипаты тиісті қадағалау органы немесе оның лауазымды адамы белгілі бір құқықтық мәселелерді шешу үшін құқық нормаларын тікелей пайдалануы керек болған жағдайда анықталатын, қызметтің құқықтық нысаны деп атайды [14, с. 45].

Басқару функцияларының негізгі аспектілеріне мақсатты түрде мыналарды жатқызу керек: функцияларды объективтеу (оларды тиісті басқарылатын объектілерге қызмет ететін қоғамдық қажеттіліктердің сипатымен, ұйымдастырылуымен және ауқымымен байланыстыру); мемлекеттік органдардың басқару функцияларын заңды түрде рәсімдеу және оларды мемлекеттік органдардың құзыретіне бекіту; мемлекеттік басқарудың ұйымдық құрылымының түрлі буындарына арналған басқару функцияларының типтік үлгілерін негіздеу [69, с. 51].

Мемлекеттің экологиялық функциясының мазмұнына – мемлекет меншігіндегі табиғи ресурстарды қоғамдық мүдделерге жұмсау жөніндегі қызмет кіреді. Сондай-ақ, табиғи ресурстардың сарқылуын болдырмау мақсатында, оларды ұтымды пайдалануды қамтамасыз етуге бағытталған, қоршаған ортаны оның сапасының нашарлауынан қорғауға бағытталған, жеке және заңды тұлғалардың экологиялық құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауға бағытталған қызмет те кіреді [124, с. 48]. Экологиялық функцияларды орындаудың құқықтық әдістеріне – табиғатты пайдалану және қоршаған ортаны қорғау туралы заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерді қабылдау, құқық қолдану және құқық қорғау қызметі жатады. Ал, экологиялық функцияларды орындаудың ұйымдастырушылық әдістеріне – нормалау, жоспарлау, экологиялық сараптама, мониторинг, экологиялық бақылау және т.б. жатады.

М.М. Бринчук экологиялық бақылауды – табиғи ресурстардың ұтымды пайдаланылуын және қоршаған ортаны зиянды әсерлерден қорғауды қамтамасыз ететін маңызды құқықтық шара ретінде, мемлекеттік басқару функциясы және экологиялық құқықтық институт ретінде қарастырады [124, с. 50]. Бұл бақылаудың көмегімен негізінен, экологиялық құқықтың тиісті субъектілерін экологиялық талаптарды сақтауға мәжбүрлеу қамтамасыз етіледі. Экологиялық құқық бұзушылықтар үшін заңды жауапкершілік шаралары экологиялық бақылау процесінде немесе басқа мемлекеттік органдардың қатысуымен қолданылады.

М.М. Бринчуктың пікірінше, экологиялық бақылау функциясы – экологиялық нормалауды, экологиялық сараптаманы және экологиялық лицензиялауды жүзеге асыру кезінде де жүзеге асырылады [124, с. 54].

Дегенмен, профессор Д.Л. Байдельдинов атап өткендей, мемлекеттік экологиялық басқару функциялары атқарушылық қызметтің мазмұнын мемлекеттік басқару органдарының жүйесімен байланыстыратын элемент болып табылады [72, с. 76]. Басқару функцияларын жүзеге асыратын осы органдардың қызметі құқық қолдану процесінің негізінде құрылады. Сондықтан, қоршаған ортаны басқару процесі мен экологиялық заңнаманы қолдану тетіктері арасындағы басты мәселе жүйе мен құрылымды,

құзыреттілікті және функционалдық міндеттерді және мемлекеттік органдардың жұмыс істеу тәртібін талдау болып табылады.

М.М. Бринчуктың анықтамасы бойынша, экологиялық бақылау – бұл экологиялық заңнама талаптарының сақталуын және орындалуын тексеру жөніндегі уәкілетті органдардың қызметі болып табылады [124, с. 54]. Сонымен қатар, М.М. Бринчук мемлекеттік бақылаудың ерекше түріне әкімшілік бақылауды жатқызады. Оның мәні басқару саласында қолданыстағы экологиялық ережелердің орындалуын бақылаудан тұрады [124, с. 55]. Біз де сол көзқарасты ұстанамыз.

А.П. Асылбеков, кең мағынада экологиялық бақылауды – шаруашылық және басқа да қызмет түрлерінің әсерінен қоршаған табиғи орта мен оның жекелеген объектілерінің жай-күйіне байқау жүргізу жөніндегі мемлекеттік және басқа да органдардың мақсатты қызметі ретінде қарастырады. Сондай-ақ, барлық жеке және заңды тұлғалардың қоршаған ортаны қорғау және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жөніндегі экологиялық талаптарды орындауын тексеру, экологиялық заңнама нормалары мен талаптарын бұзудың себептері мен жағдайларын анықтау және оларды болдырмау немесе жою үшін қажетті шараларды жасау жөніндегі мемлекеттік және басқа да органдардың мақсатты қызметі ретінде қарастырады [138, с. 47].

Қазіргі кезде стратегиялық экологиялық бағалау әдістемесі – стратегияны, жоспарды немесе бағдарламаны іске асыру кезінде қоршаған ортаға әсерді бағалаудың ресми, жүйелі, кешенді процесі ретінде өзіне назар аудартып отыр (бірқатар елдерде қолданылады). Стратегияны іске асыру бойынша ағымдағы бақылау мыналарға мүмкіндік береді: 1) стратегияның белгіленген мақсаттар мен стандарттарға қол жеткізуін тексеру; 2) жедел араласуды талап ететін барлық ықтимал теріс әсерлерді айқындау; 3) келешек стратегиялық экологиялық бағалау үшін әсер ету болжамдарын жасауды жеңілдету үшін кері байланысты қамтамасыз ету [157, с. 65].

Осылайша, ағымдағы бақылау мынадай барлық кезеңдерді қамтиды: қоршаған ортаның бастапқы күйін анықтау; әсерді болжау және зиянды әсерлерді жеңілдету шараларын анықтау. Ағымдағы бақылаудың маңыздылығына қарамастан, іс жүзінде оның рөлі айтарлықтай шектелген.

Бақылау басқару циклінің кезеңі ретінде оны орындауды ұйымдастырумен тығыз байланысты. Ол шешімнің түпкі мақсатқа жетуін қамтамасыз етуге арналған. Осылайша, бақылау – басқару циклінің қорытынды кезеңі болып табылады [73, с. 20]. Керісінше, басқару саласындағы ғалымдар, М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурд, бақылауды – ұйымның өз мақсаттарына қол жеткізуін қамтамасыз ету процесі, деп есептейді [158, с. 368]. Бірінші кезекте назарға алынуы тиіс, бақылаудың ең маңызды ерекшеліктерінің бірі – бақылау жан-жақты болуы керек.

Аталған авторлар тиімді бақылау сипаттамасына мыналарды жатқызады: 1) бақылау стратегиялық сипатта болуы керек; 2) нәтижеге бағдарлану; 3) бақыланатын қызмет түріне сәйкестігі; 4) бақылаудың уақтылы болуы; 5)



бақылаудың икемділігі; 6) бақылаудың қарапайымдылығы; 7) бақылаудың үнемділігі; 8) халықаралық деңгейде бақылау [158, с. 370].

Кейбір зерттеушілердің еңбектерінде, бақылау – мемлекеттік басқару жүйесінің аспектісінде оның функциясы ретінде ғана емес, сондай-ақ басқару технологиясының элементі ретінде де, тәуелсіз функция ретінде де іске асырылатынын пайымдауға негіз болатын, басқарумен бір қатарда, бірге көрсетіледі. Мысалы, Дж. Х. Харрингтон ұйымның қызметін жетілдірудің басты шарты - ағымдағы үрдістерді басқару мен бақылау жүйесін өзгерту деп есептейді [159, с. 272].

Д.М. Овсянко, бақылауды – белгіленген параметрлерден ауытқуды болдырмау мақсатында нысанның жұмыс істеу үрдісін байқау және тексеру жүйесі, деп есептейді [139, с. 26]. Оның пікірі бойынша, атқарушы билік саласындағы бақылаудың мәні – уәкілетті мемлекеттік органдар (заң шығару, атқару және сот билігі) мен қоғамдық ұйымдардың ұйымдастырушылық-құқықтық тәсілдер мен құралдарды пайдалана отырып, бағынысты атқарушы билік органдарының және олардың лауазымды адамдарының қызметінде заңдылықтан қандай да бір ауытқулардың бар-жоқтығын анықтайтындығында. Егер, қандай да бір заңдылықтан ауытқу бар болса, оларды дер кезінде жоюға, бұзылған құқықтарды қалпына келтіруге, кінәлілерді жауапкершілікке тартуға, заңдылық пен тәртіптің бұзылуына жол бермеу жөніндегі өзге де шараларды қолданады [160, с. 30]. Бақылау қызметінің түрлері ретінде: есептер мен хабарламаларды тындау, тексерулер, сараптамалар, бақылаудағылардың іс-әрекетін байқау және т.б. бөлініп қарастырылады [160, с. 31]. Тексерулерге – тексерілетін мәселелер бойынша нормативтік актілердің орындалуы туралы нақты деректерді анықтау мен ақпаратты жинау жатады [160, с. 33].

Р.И. Ахметовтың жұмысында мемлекеттік басқарудағы бақылау – бақылау нысанындағы істердің нақты жағдайын тексеру жөніндегі қызмет ретінде қарастырылады: кемшіліктерді, қателіктерді және асыра пайдалануды анықтау, сондай-ақ оларды жою және кінәлілерді жауапкершілікке тарту [161, с. 362]. Осы жұмыста, орындауды бақылау және тексеруге – шешімді іске асыруға кедергі келтіретін себептер мен кемшіліктерді анықтау құралы ретінде және алға қойылған міндеттерді орындауда нақты іс жүзіндегі көмек көрсету құралы ретінде анықтама беріледі [140].

Д.Л. Байдельдиновтың пікірінше, экологиялық бақылауды «кең» мағынада (қоғамның экологиялық қауіпсіздігін сақтау туралы) және «тар» мағынада түсінуге болады. Яғни, «тар» мағынада – қоршаған ортаға, оның объектілеріне, халықтың өмірі мен денсаулығына зиянды әсерлердің алдын алу мақсатында қолданыстағы заңнаманың экологиялық нормалары мен талаптарын орындауды тексеру ретінде түсінуге болады [9, с. 47].

Бұл ұстанымды С.Д. Бекишева да қолдайды. Экологиялық бақылауды «кең мағынада» былай түсіндіреді: қоғамның шаруашылық және басқа да қызметінің экологиялық талаптарға сәйкестігін байқау, қоршаған табиғи ортаны қорғау және сауықтыру, табиғи ресурстарды молайту және ұтымды пайдалану жөніндегі жоспарлар мен шараларды іске асыруды тексеру, экологиялық құқық

бұзулардың пайда болу себептері мен жағдайларын анықтау, оларды болдырмау немесе жою жөніндегі шараларды жасау, құқық бұзушыларды жауапқа тарту жөніндегі мемлекеттік органдар мен басқа да тұлғалардың мақсатты қызметі [133, с. 56]. Ал, «тар» мағынада экологиялық бақылауды – жеке және заңды тұлғалардың экологиялық заңнаманың талаптарын сақтауын тексеру, экологиялық құқық бұзушылықтарды болдырмау немесе жою бойынша шаралар қабылдау және құқық бұзушыларды жауапқа тарту жөніндегі қызмет деп түсіндіреді [133, с. 57].

Бақылаудың мәнін анықтау кезінде ғалымдар, бақылауды – құрал, фактор, форма, элемент, функция, қызмет, жүйе, кері байланыс, құбылыс және т.б. деп атай отырып, бірыңғай пікірге келе алмады. Басқару функциясы ретінде бақылау барлық мемлекеттік органдар тарапынан жүзеге асырылады. Бұл, әрине, олардың арасында осы функцияны қандай да бір қайталаусыз, дұрыс бөлуді талап етеді. Бақылау мемлекеттік биліктің ажырамас элементі болғандықтан, ол басқару аспектісіне тән [77].

Заңдарда және басқа да нормативтік-құқықтық актілерде тұжырымдалған белгілі бір талаптарды қамтамасыз ету тетігі ретінде бақылау түпкілікті нәтижелерді мұқият жүзеге асыруға, басқару қызметінде ұйымдастыру деңгейін және барлық лауазымды тұлғалардың жұмысындағы жауапкершілік деңгейін арттыруға ықпал етеді. А.М. Тарасов бақылаудың маңызды міндетіне жағымсыз салдардың алдын алуды жатқызады. Мемлекеттік басқару жүйесінде бақылау кері байланыс рөлін атқарады, оның көмегімен басқару субъектісі өздері қабылдаған шешімдердің орындалу мәртебесі туралы ақпарат алады [162, с. 65].

М.М. Бринчуктің пікірінше, мемлекеттік экологиялық бақылаудың міндеті – барлық мемлекеттік органдардың, кәсіпорындардың, ұйымдар мен азаматтардың табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану және қоршаған ортаны ластаудан қорғау жөніндегі құқықтық талаптарды орындауын тексеру және қамтамасыз ету болып табылады. Мемлекеттің атынан, оның экологиялық функциясы аясында жүзеге асырылатын мемлекеттік экологиялық бақылау көбінесе оның тиімділігін анықтайды [124, с. 60].

Сонымен қатар, Н.Б. Мұхитдинов пен Қ.Ж. Қуандықов атап өткендей, нарықтық қатынастар жағдайында мемлекеттік басқару, бір жағынан ауыл шаруашылығының тиімділігін қамтамасыз ету үшін, ал екінші жағынан табиғат қорғау құқықтық қатынастарын дамытуға және жетілдіруге көмекке келеді [163, с. 116].

Мемлекеттік экологиялық бақылау алдын-алу (болашақта табиғатқа зиянды әсер етуі мүмкін шаруашылық, басқарушылық және басқа да іс-әрекеттердің алдын алу) және ағымдағы (табиғат пайдалану үрдісінде кәсіпорындар мен басқа да экологиялық маңызды объектілерді пайдалану сатысында арнайы уәкілетті органдар жүргізетін) нысандарда жүргізіледі.

А.К. Голиченков экологиялық бақылаудың объектілеріне мыналарды жатқызды:

1) қоршаған ортаның жай-күйі, қоршаған ортаны қорғау жөніндегі міндетті шараларды іске асыру, экологиялық заңнаманы сақтау;

2) экологиялық бақылау нысандары ретінде мыналарды анықтайды: ақпараттық, алдын-алушы және жазалаушы; мемлекеттік бақылаудың негізгі әдістерінің қатарына мыналарды жатқызады: байқау, ақпаратты жинау және қорыту, экологиялық заңнаманың сақталуын және заңды тұлғалар мен азаматтардың қоршаған ортаны қорғау жөніндегі міндетті шараларды іске асыруын тексеру, мемлекеттік экологиялық сараптаманы жүргізу, экологиялық құқық бұзушылықтардың алдын алу және жолын кесу, экологиялық зиянды қызметтерге шектеу қою, тоқтата тұру және тоқтату, айыппұл салу, құқық бұзушылық жасау құралдарын және заңсыз алынған өнімдерді тәркілеу [164, с. 162].

С.Д. Бекишева біршама өзгеше ұстанымды ұстанады. Яғни, ол экологиялық бақылау объектілеріне тек қана экологиялық заңнаманы сақтау жөніндегі бақыланатын субъектілердің қызметін жатқызды [133, с. 67].

Бұл мәселеде А.П. Асылбеков өз ұстанымын қорғап қалады. Ол қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылаудың объектісі ретінде мыналарды атап өтті: шаруашылық және өзге де қызмет түрлерінің әсерінен қоршаған ортаның және оның жекелеген объектілерінің жай-күйі мен өзгеруінің дәрежесі; экологиялық заңнаманың сақталуы; заңды тұлғалар мен жеке тұлғалардың қоршаған ортаны қорғау жөніндегі шараларды, сондай-ақ мемлекеттік экологиялық сараптаманың талаптарын жүзеге асыруы; қоршаған ортаны қорғауға қойылатын экологиялық талаптарды, шарттарда (келісім-шарттарда), арнайы табиғат пайдалануға арналған лицензияларда көзделген шарттардың талаптарын орындау [138, с. 120].

В.В. Петров экологиялық талаптардың сақталуын бақылауды қоршаған ортаны қорғаудың ұйымдық кепілдіктерінің тәуелсіз түріне жатқызады [165, с. 290]. Мұндай бақылаудың міндеті – табиғат қорғау ережелерін бұзудың алдын алу және жою болып табылады. Автор табиғат пайдалануды және қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқару функцияларына мыналарды жатқызады: жоспарлау, есепке алу, нормативтік актілерді шығару және оларды қолдану, мемлекеттік органдардың ұйымдастырушылық жұмысы, бақылау, қадағалау [165, с. 291].

Бұл функциялар тиісті ұйымдастырушылық-құқықтық нысандар (құқық шығармашылық, құқық қолдану, құқықтық атқару және құқық қорғау қызметтері) мен әдістер (алға қойылған міндеттерді шешу жолдары мен құралдары) арқылы жүзеге асырылады.

В.В. Петровтың пікірінше, экологиялық бақылаудың (ұғым ретінде) үш аспектісі бар: 1) табиғаттың құқықтық қорғалуының ажырамас бөлігі болып табылады; 2) мемлекеттің экологиялық функциясының көрінісі болып табылады; 3) қоршаған табиғи орта сапасын басқару тетігінің элементі болып табылады [165, с. 293].

Бұл аспектілер бізді В.В. Петров анықтаған тиісті экологиялық бақылау объектілерімен анықталатын экологиялық бақылау жүйесінің үлгісіне

жақындатады: қоршаған ортаның және оның жеке компоненттерінің (атмосфералық ауа, су, топырақ, өсімдіктер мен жануарлар дүниесі және т.б.) жай-күйі; жобалау және басқа да құжаттамалар жоспарларын әзірлеу, шаруашылық объектілерін салу және пайдалануға беру; қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласындағы бағдарламалар мен іс-шараларды іске асыру; табиғат қорғау заңнамасын сақтау [165, с. 293].

А.К. Голиченков экологиялық бақылау теориясын экологиялық-құқықтық ғылымның тәуелсіз бағыты деп бөліп көрсетеді [166, с. 45]. Бұл теорияның негізінде экологиялық бақылауды экологиялық қызмет функциясы, кепілі және құқықтық нысаны ретінде түсіну жатыр. А.К. Голиченков экологиялық бақылаудың мақсаты мемлекеттегі экологиялық қызметтің мақсаттарының бірі - адамның өмірі мен денсаулығына қолайлы қоршаған ортаны қорғауға сәйкес келеді, деп атап көрсетеді [166, с. 47].

РФ-ның «Қоршаған ортаны қорғау туралы» 2002 жылғы 10 қаңтардағы Заңы бойынша қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау (экологиялық бақылау) қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзудың алдын алу, анықтау және жолын кесуге бағытталған, шаруашылық және басқа да қызмет субъектілерінің талаптарды, соның ішінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы нормативтік құжаттардың талаптарын сақтауын қамтамасыз ету жөніндегі шаралар жүйесі ретінде анықталады. Осы заңда алғаш рет қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылаудың тәуелсіздігі қағидасы қоршаған ортаны қорғаудың негізгі қағидаларының бірі ретінде белгіленді. Сонымен қатар, «Қоршаған ортаны қорғау саласындағы басқарудың негіздері» тарауында басқару субъектілерінің бақылау өкілеттіктері нақты көрсетілмеді. Радиациялық қауіпсіздікті қамтамасыз етуді бақылау ерекше жағдай болып табылады [30].

Ресей Федерациясындағы экологиялық бақылау туралы біршама нақты түсінік Ресей Федерациясы Табиғи ресурстар министрінің бұйрығынан туындайды. Оған сәйкес табиғатты пайдалану және қоршаған ортаны қорғау бойынша мемлекеттік бақылаудың бірыңғай жүйесін құру жоспарланады. Осы мақсатта құрылған басқарманың негізгі міндеті табиғат пайдалану мен қоршаған ортаны қорғау саласындағы құқық бұзушылықтың алдын алу және жолын кесу болып табылады [167].

Мысалы, Украинада 2003 жылы «Жерді пайдалану мен қорғауды мемлекеттік бақылау туралы» заң қабылданды. Оның негізгі принциптері: 1) жерді ұтымды пайдалануды және қорғауды қамтамасыз ету; 2) экологиялық қауіпсіздіктің басымдығы; 3) Украинаның жер заңнамасын бұзу нәтижесінде қоршаған ортаға келтірілген зиянды толық өтеу; 4) жерді пайдалану және қорғау саласындағы экономикалық ынталандыру шаралары мен жауапкершілікті біріктіру [168].

Айта кету керек, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінде де экологиялық бақылау түсінігі қарастырылған. Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің 1-бабында: мемлекеттік экологиялық бақылау - уәкілетті органның өз құзыреті шегінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы

Қазақстан Республикасы заңдарының, Қазақстан Республикасы Президенті жарлықтарының және Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулыларының талаптарын жеке және заңды тұлғалардың сақтауын қамтамасыз етуге бағытталған қызметі, деп көрсетіледі. Сонымен қатар, аталған кодекстің 111-бабында: қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылаудың мақсаты – экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, табиғи және энергетикалық ресурстарды үнемдеу, биологиялық ресурстарды орнықты пайдалану, ұлттық өнімнің бәсекеге қабілеттілігін арттыру болып табылады, деп көрсетілген [24]. Бұл анықтамалар, біздің пікірімізше, біз қарастырып отырған құқықтық институттың мәнін дұрыс анықтайды. Алайда, біз бұл ұғымды төменде толығырақ талқылайтын боламыз.

Басқару субъектілерінің құрылымы басқарылатын объектілерге әсер ету мақсаттары мен процестеріне сәйкес болған жағдайда ғана тиімді болады. Басқару мақсаттары мен басқару субъектілерінің құрылымы немесе басқару субъектілерінің құрылымы мен олардың қызмет ету әдістері арасында жеткілікті негізде қарым-қатынас болмаған жағдайда, онда басқарудың тиімділігі төмен болатындығы анық [73].

Басқару субъектісі жетекшілік функцияларды орындайды және объектіні жаңа күйге көшіру үшін оған ықпал етеді. Әрбір бақылау объектісі, өз кезегінде, өз құрылымы бар ішкі жүйелерден тұратын күрделі біртұтас жүйе болып табылады. Басқару субъектісі мен объектісі арасында өзара байланыс бар. Басқару объектісінің мәні, оның құрамы, құрылымы мен функциясын субъект анықтайды. А.А. Безугловтың пікірінше, субъектінің объектіге сәйкестігі дәрежесі неғұрлым жоғары болса, басқаруды жүзеге асыру соғұрлым тиімдірек болады [73, с. 58].

Басқарудың тиімділігі қолда бар ресурстармен нақты алынған нәтижелер мен олардың көмегі арқылы алуға болатын ең жоғарғы нәтижелер арасындағы байланыспен анықталады. Сонымен қатар, қоршаған ортаны қорғау саласындағы қоғамның өнімділігі үкіметтің өнімділігіне байланысты болады [169].

Ғылымда мемлекеттік басқару тиімділігінің мониторингі бағдарламаның нәтижелеріне бағдарланған және басқару қызметі мен бақылау жүйелерінің басқа салаларымен олардың негізгі элементі ретінде тығыз байланысты, үздіксіз бағалау процесі ретінде қарастырылады [169].

Көптеген авторлар құқық қолданудың тиімділігі – ең алдымен белгілі бір қатынастарға құқықтың, құқықтық нормалардың, заңнаманың әсер етуінің нәтижесі, деп мойындайды. Атап айтқанда, мұндай ұстанымды А.Е. Еренов, Н.Б. Мұхитдинов, Л.Р. Насыров және т.б. ұстанады [170; 171].

А.Х. Хаджиевтің пікірінше, мемлекеттік басқару органдары жүйесінің тиімділігін қамтамасыз етудің негізгі шарттары мыналар болып табылады: басқару жүйесіндегі олардың тағайындалуын және алатын орнын ескере отырып, тиісті буындар арасындағы өкілеттіктердің айқын бөлінуі; олардың қызметінде қайталануға және қосарлануға жол бермеу; басқарудың өзара әрекеттесуі арқылы реттеу объектісін толық қамту [172, с. 166].

Ғылымда бақылау және бақылау қызметі туралы түсініктер бірыңғай емес. Кеңестік әдебиеттерде кейбір авторлар, мысалы, әлеуметтік бақылауды әлеуметтік жүйедегі процестердің жиынтығы (қоғам, ұйымдар және т.б.) ретінде түсінеді. Ол арқылы қызметтің белгілі бір «үлгілері» орындалады, сондай-ақ мінез-құлықтағы шектеулердің бұзылуы жүйенің жұмыс істеуіне теріс әсер етеді. Ал, екінші бір авторлар, әлеуметтік бақылаудан қоғам мен оның бөлімшелері (топтар, ұйымдар) жүйенің жұмыс істеуіне зиянын тигізетін кейбір шектеулерді, шарттарды сақтауды қамтамасыз ететін механизмді көреді. Ал, үшіншілері, әлеуметтік бақылау – бұл барлық әлеуметтік реттеуіштердің (мемлекеттік және қоғамдық институттар, заң, мораль, салт-дәстүрлер, көзқарастар) біртұтас жүйесі, деп пайымдайды. Ақырында, басқару саласындағы мамандар, бақылау – бақылаудың белгілі бір параметрлерден ауытқуын болдырмау үшін тиісті объектінің жұмыс істеу процесін байқау және тексеру жүйесі болып табылатындығына тоқталады.

В.М. Горшенев пен И.Б. Шахов, орындауды бақылау – белгілі бір мемлекеттік орган қызметінің (жұмысының) нақты түрі болып табылады, деп саралайды [14, с. 287]. Дегенмен, кейбір жұмыстарда бақылау басқарудың әдістеріне жатқызылады. Ол белгілі бір қызмет түрін іс жүзінде жүзеге асыру әдісін ғана, яғни ерікке әсер етуді және осы арқылы бақыланатын объектінің мінез-құлқына әсер етуді сипаттайды. Олардың пікірі бойынша, бақылаудың маңызы – басқару субъектісі өзінің нұсқауларын басқаруындағы объектінің қалай орындайтынын есепке алатындығында және тексеретіндігінде. Бұл функцияның негізгі мақсаты басқару субъектісі қызметінің берілген басқару бағдарламасынан ауытқуын болдырмау болып табылады. Ал, ауытқу анықталған жағдайда, басқарылатын жүйені тұрақты күйге келтіреді [28, с. 95].

В.М. Горшенев пен И.Б. Шаховтың пікірінше, әлеуметтік басқару процесінде бақылау басқару циклдарының арасындағы байланыстырушы элемент ретінде әрекет етеді. Осыған байланысты басқару процесі мынадай кезеңдерден тұруы мүмкін: басқару шешімін шығару, шешімнің орындалуын бақылау және тексеру; нәтижелерді бағалау [14, с. 288]. Сондықтан, олар бақылау – мемлекеттік басқару тетігінің құрамдас бөлігі ретінде енгізілген, басқарудың қажетті дербес кезеңі болып табылады, деп есептейді [14, с. 289].

Бақылау әлеуметтік басқару функциясы ретінде оның ақпараттық және түзету мәнін анықтайды. Тиімді басқару үшін басқару объектісіне басқару әсерінің қалай әсер ететінін және оның нәтижелерін білу қажет.

В.Г. Татарян мен И.А. Омаровтың пікірінше, әлеуметтік басқару функциясы ретінде бақылау бірнеше элементтерден тұрады, олардың арасынан мыналарды бөліп көрсетуге болады:

- бақыланатын органның барлық қызметінде заңның, басқа да нормативтік немесе жеке нұсқаулардың, бұйрықтар мен тапсырмалардың нақты орындалуын тексеру;

- тапсырманы, басқа да нұсқауларды орындау жолдары мен құралдарын тексеру;

- кемшіліктерді жою, жағдайды түзету және тағы да басқа шараларды қабылдау, кінәлілерді жазалау немесе ерекше көзге түскен қызметкерлерді көтермелеу [173, с. 59].

Аталған ұстанымды қолдай отырып және дамыта отырып, С.Д. Бекишева экологиялық бақылауға қатысты мынадай үш элементті анықтайды:

а) табиғат пайдаланушының экологиялық қызметінің нақты нәтижелерін заңдылық тұрғысынан ғана емес, тексерілетін әрекеттердің, шешімдердің мақсатқа сәйкестігі тұрғысынан да тексеру;

ә) табиғат пайдаланушының өз функцияларын экологиялық заңнама талаптарына сәйкес орындау жолдары мен құралдарын тексеру;

б) экологиялық құқық бұзушылықты болдырмау жөнінде шаралар қабылдау, кінәлілерді жауапкершілікке тарту [133, с. 67].

В.М. Горшенев және И.Б. Шахов сияқты ғалымдар, бақылау қызметінің мынадай функцияларын бөліп көрсетеді: 1) мемлекеттік басқару органдарының бақылау қызметінде көрініс табатын түзету функциясы. Өзіне тән тосқауыл (своеобразный барьер) рөлін атқара отырып, бақылау қызметі басқару шешімдерін орындау процесін конструктивті, технологиялық арнаға бағыттайды. Осылайша, бақылаудың белсенді, ұйымдастырушылық рөлі анықталады. 2) мақсаты алдын-алу шаралары арқылы жүзеге асырылатын, бақылау қызметінің ең перспективалы түрі болып табылатын, әлеуметтік алдын алу функциясы (функция социальной превенции). 3) құқық қорғау функциясы. Заңдылықты қамтамасыз ету құралы ретінде бұл функция лауазымды тұлғалар мен азаматтардың заңсыз әрекеттерінің жолын кесуге бағытталған [14, с. 290].

Кеңестік кезеңде мемлекеттік басқарудың орталық органдарының қызметіндегі бақылау мен тексерудің басты мақсаты мыналар болды: мемлекеттік аппарат жұмысында бір қалыптылықты және мақсаттылықты қамтамасыз ету, шешімдерді уақтылы мүлтіксіз орындау және түпкілікті нәтижелерге қол жеткізу; басқару қызметіндегі ұйымдастырушылық деңгейін және барлық лауазымды тұлғалардың жұмысында жауапкершілік деңгейін жоғарылату.

С.Д. Бекишева да мәні бойынша мемлекеттік бақылаудың осындай функцияларын айқындайды. Яғни ол, мемлекеттік экологиялық бақылаудың ақпараттық, алдын-алу және жазалау функцияларын бөліп көрсетеді [133, с. 70].

Шешімдердің нақты орындалуын тексеру – мақсаттарға табысты жетудің кілті. Осыған байланысты, социалистік қоғамға тән әртүрлі бақылау түрлерінің ішіндегі ерекше орынды мемлекеттік органдардың қызметіне жасалатын партиялық бақылау алды. Бұл мемлекеттік органдардың өз функцияларын толық орындауға және заңдарды, жоспарланған тапсырмалар мен басқа да шешімдерді мүлтіксіз орындауға ықпал етті.

Атқарушы билік жүйесінде мемлекеттік басқарудағы заңдылықты қамтамасыз етудің түрлі құралдары пайдаланылады. Олардың мәні осы жүйеде басқару тетіктерінің құрылатындығында. Бұл өз кезегінде, басқару шешімдері мен іс-әрекеттерінің заңдарға және өзге де нормативтік құқықтық актілерге сәйкестігі тұрғысынан қадағалауға мүмкіндік береді [69, с. 26].

М.С. Смиртюков, бақылаудың маңызды міндеті – алдын-алу, жағымсыз салдардың пайда болуын болдырмау, деп есептейді [136, с. 39]. Біз қызықты, бірақ біржақты, бақылаудың ұқсас анықтамасын көріп отырмыз.

С.Т. Культелеевтің пікірінше, мемлекеттік экологиялық бақылаудың міндеті Қазақстан Республикасының барлық мемлекеттік органдары тарапынан табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану және қоршаған ортаны ластанудан қорғаудың құқықтық талаптарын сақтауды қамтамасыз ету болып табылады [174, с. 297].

Сонымен қатар, біз Атаманчуктің дұрыс мәлідемесімен келісеміз. Яғни, оның пікірінше, мемлекеттік басқарудың әлсіз тұсы – басқарылатын процестерді үздіксіз байқау, оларды зерттеу, өлшеу және салыстыру, олардың шешімдерде, нормаларда және талаптарда көрсетілген басқару модельдерімен объективті қарым-қатынасымен байланысты бақылау технологиясы болып қала береді [69, с. 93]. Бүгінгі таңда және жақын арада мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру мен оның жұмыс істеуінің барлық маңызды аспектілері бойынша басқару технологияларын әзірлемей және меңгермей, басқару қызметін және тұтастай алғанда мемлекеттік басқару жүйесін ретке келтіру мүмкін емес. Г.В. Атаманчук атап өткендей, мәселе мемлекеттік басқарудың айқын көріністерін сапалы жаңаша түсіну мен реформалау туралы болып отыр [69, с. 102].

Тек бақылау жүйесін қолдану арқылы ғана ұйым өзінің мақсаттарына табысты жетуді қамтамасыз ете алады. Бақылау жүйесі кез-келген ұйымның қызметінің тиімділігін анықтау үшін негіз қалыптастыра отырып, оның құрылымының ажырамас бөлігі болып табылады. Энциклопедиялық анықтамалыққа сәйкес, іске асырылатын процестердің үйлесімділігі мен тиімділігіне ықпал ететін басқару жүйелері, кері байланыс механизміне жатады [175].

А.А. Кушумбаев экологиялық бақылауды – экологиялық заңнама талаптарының сақталуын және орындалуын тексеру жөніндегі уәкілетті субъектілердің қызметі, деп түсінеді [176, с. 83]. Бұл анықтама, біздің ойымызша, профессор Д.Л. Байдельдинов берген мемлекеттік бақылау анықтамасынан туындайды [9, с. 48]. Д.Л. Байдельдинов мемлекеттік бақылауды – бұл арнайы уәкілетті органдардың қызметі, ол қандай да бір ведомстволық мүдделерге тәуелді емес және белгілі бір өкілеттіктерге ие, деп көрсетеді [9, с. 50].

М.М. Бринчук қоршаған ортаны қорғауға – жалпы алғанда, экологиялық тепе-теңдікті сақтау мақсатында, қоршаған ортаны қолайлы күйде ұстап тұру, қоғамдық даму процесінде тозудың алдын алу және егер, қолайлы жағдай бұзылса, оны қалпына келтіру қызметін жатқызды. Сонымен бірге, табиғат қорғау қызметі құқықтық экологиялық талаптарға сәйкес жүзеге асырылады, олардың сақталуын тексеру экологиялық бақылаумен қамтамасыз етілген [124, с. 30].

Жоғарыда айтып өткеніміздей, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің 1-бабында: мемлекеттік экологиялық бақылау - уәкілетті органның



өз құзыреті шегінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы Қазақстан Республикасы заңдарының, Қазақстан Республикасы Президенті жарлықтарының және Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулыларының талаптарын жеке және заңды тұлғалардың сақтауын қамтамасыз етуге бағытталған қызметі, деп көрсетіледі. Сонымен қатар, аталған кодекстің 111-бабында: қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылаудың мақсаты – экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, табиғи және энергетикалық ресурстарды үнемдеу, биологиялық ресурстарды орнықты пайдалану, ұлттық өнімнің бәсекеге қабілеттілігін арттыру болып табылады, деп көрсетілген [24].

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты ұтымды пайдалану саласындағы мемлекеттің, оның органдары мен лауазымды тұлғаларының құзыретін белгілейтін Қазақстан Республикасы Конституциясының ұйымдық-басқарушылық нормаларына [1] Қазақстан Республикасының Президенті, Парламенті, Үкіметі және т.б. өкілеттіктерін реттейтін нормаларды жатқызу қажет [127]. Мысалы, ҚР Конституциясының 31-бабында: «Мемлекет адамның өмір сүруі мен денсаулығына қолайлы айналадағы ортаны қорғауды мақсат етіп қояды» деп көрсетілген. Ал, ҚР Конституциясының 44-бабына сәйкес, Президент мемлекеттік бағдарламаларды бекітуге келісім береді. ҚР Конституциясының 61-бабының, 9 тармағына сәйкес, Парламент айналадағы ортаны қорғауға қатысты негізгі принциптер мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға хақылы [1].

Салыстыру ретінде алсақ, РФ-ның «Қоршаған ортаны қорғау туралы» 2002 жылғы 10 қаңтардағы Заңы бойынша қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау (экологиялық бақылау) қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзудың алдын алу, анықтау және жолын кесуге бағытталған, шаруашылық және басқа да қызмет субъектілерінің талаптарды, соның ішінде қоршаған ортаны қорғау саласындағы нормативтік құжаттардың талаптарын сақтауын қамтамасыз ету жөніндегі шаралар жүйесі ретінде анықталады [30].

Көріп отырғанымыздай, РФ-ның заңында бақылау – ең алдымен, қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзушылықты болдырмауға, анықтауға және жолын кесуге бағытталған шаралар жүйесі болып табылады. Яғни, тұжырымдаманың өзі басқарудың нақты мақсатын қамтиды. Ресей заңнамасында, қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау (экологиялық бақылау) мемлекеттік билік органдары, жергілікті өзін-өзі басқару органдары, жеке және заңды тұлғалар тапарынан қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманың орындалуын, тиісті нормативтер мен нормативтік құжаттардың талаптарын сақтауды қамтамасыз ету, сондай-ақ, экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету мақсатында жүзеге асырылады [30].

Біздің ойымызша, мемлекеттік бақылау ұғымын шамадан тыс тәптіштеп анықтаудың қажеті жоқ. Өйткені, бақылаудың толығырақ көрінісін оның міндеттерін сипаттау кезінде жүзеге асыруға болады.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 жылғы 5 шілдедегі «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі

шаралар туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2019 жылғы 17 маусымдағы № 17 Жарлығын іске асыру жөніндегі шаралар туралы» № 479 қаулысымен «Қазақстан Республикасы Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі туралы ереже» бекітілген болатын. Аталған ережеде министрліктің негізгі міндеттері анықталған. Яғни, онда министрліктің басқа да міндеттерімен қатар, қоршаған ортаны қорғауға қатысты мынадай негізгі міндеттері көрсетілген: қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғауды, пайдалануды және молықтыруды мемлекеттік бақылау, өндірістік және тұтыну қалдықтарымен жұмыс істеу (коммуналдық, медициналық және радиоактивті қалдықтарды қоспағанда), қоршаған ортаны қорғау және мемлекеттік экологиялық бақылау, қоршаған ортаны қорғаудың экономикалық әдістері, «жасыл экономиканы» дамытудың мемлекеттік саясатын бақылау, мемлекеттік геологиялық зерделеу, минералдық-шикізат базасын өндіру және мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру және техникалық реттеу саласындағы нормативтік құқықтық актілермен және өз құзыреті шегінде нормативтік-техникалық құжаттармен қамтамасыз ету және т.б. [177].

Дегенмен, бақылау ұғымының мәнін тікелей және жанама түрде ашатын (мысалы, лицензия беру кезінде, қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалануды басқару функцияларын жүзеге асыратын орталық және жергілікті атқарушы органдардың қызметін үйлестіру процесінде, сараптама жүргізу кезінде республикалық бюджеттік бағдарламаның әкімшісі ретінде және т.б.), министрлік қызметінің жалпы мазмұны функциялар тізімінде көрсетілген [177].

А.П. Асылбеков өзінің зерттеуінде, экологиялық бақылауды әртүрлі мағыналарда қарастырылатын, күрделі және көп қырлы тұжырымдама ретінде анықтайды. Атап айтқанда, қоршаған ортаны қорғау мен табиғат пайдалануды басқару функциялары ретінде; табиғат қорғау шараларының орындалуы мен экологиялық-құқықтық нормаларды іске асырудың кепілі ретінде; қоршаған ортаны қорғау мен табиғат пайдалануды мемлекеттік басқарудағы заңдылықты қамтамасыз етудің тәсілі ретінде [138, с. 106].

Жоғарыда келтірілген экологиялық бақылаудың бірінші мағынасын толығырақ қарастырайық. Біздің ойымызша, мемлекеттік органдардың құзыреттерінің тізбесіне оның функцияларының бірі ретінде енгізілген бақылау, осы функцияның мақсатын дәл анықтайды. Бұл жағдайда, бақылау – басқару емес, бақылау әрекеттерін жүзеге асыратын субъектінің функциясы болып табылады. Жүйелік тәсіл көзқарасы тұрғысынан алғанда, мақсат мемлекеттік органның (мемлекеттік қызметші) немесе лауазымды тұлғаның құзыретіне кіретін, бақылауды тәуелсіз функция ретінде қарастыруға мүмкіндік беретін, шамамен алғандағы негіз болып табылады.

Басқарудың өзі – әртүрлі әрекеттерде (жоспарлау, реттеу, бақылау және т.б.) немесе олардың комбинациясында мағынасы мен мазмұны бар абстракция болып табылады. Бақылау басқару мен оның құрамдас бөліктеріне қатысты жүзеге асырылуы мүмкін. Сондай-ақ, басқарудың басқа құрамдас бөліктері сияқты бақылауда да жоспарлау, ынталандыру және т.б. қолданылуы мүмкін.

Осылайша, мұнда аталған басқарудың барлық құрамдас бөліктері тәуелсіз жүйелік нысандар болып табылады.

Біздің анықтауымыз бойынша, бақылау – байқау немесе тексеру әрекеті (немесе әрекеттері), сондай-ақ қажет болған жағдайда бақыланатын объектідегі немесе бақылаудағы субъектінің мінез-құлқындағы кез-келген өзгерістерді (немесе олардың жоқтығын) анықтайды.

А.П. Асылбековтың жұмысында, мемлекеттік экологиялық бақылау – шаруашылық және басқа да қызмет түрлерінің әсерінен қоршаған ортаның және оның жекелеген объектілерінің жай-күйін байқау, барлық жеке және заңды тұлғалардың қоршаған ортаны қорғау және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жөніндегі экологиялық талаптарды орындауын тексеру жөніндегі арнайы уәкілетті мемлекеттік органдардың мақсатты қызметі, деп түсіндіріледі [138, с. 107].

Біздің ойымызша, мемлекеттік бақылауды арнайы уәкілетті мемлекеттік органдар ғана жүзеге асырмайды. Жалпы мемлекеттік бақылау функциясын ел Президенті және т.б. жүзеге асыра алады. Біздің көзқарасымызды қуаттау үшін, тағы да профессор Н.Б. Мұхитдиновтың ұстанымын келтіреміз, ол қатынастарды басқару субъектілерінің шеңбері арнайы органдармен шектелмейтінін атап өтеді [71, с. 87]. Іс жүзінде, барлық мемлекеттік органдар (көп немесе аз дәрежеде) басқару субъектілері болып табылады.

А.П. Асылбеков өзінің жұмысында, мемлекеттік экологиялық бақылаудың негізгі міндеті ретінде – барлық мемлекеттік органдардың, шаруашылық субъектілерінің, сондай-ақ лауазымды тұлғалардың және азаматтардың бағыныстылығына және меншік нысанына қарамастан, экологиялық заңнама нормалары мен талаптарын орындауын қамтамасыз етуді анықтайды [138, с. 110]. Сонымен қатар, А.П. Асылбеков мемлекеттік экологиялық бақылауды заңдылық, объективтілік, кешенділік, жариялылық және тәуелсіздік қағидаларына негізделген мемлекеттік басқару қызметінің бір түріне жатқызады [138, с. 111].

А.П. Асылбеков қоршаған ортаны қорғау объектілеріне байланысты мемлекеттік экологиялық бақылауды жер және оның қойнауын, атмосфералық ауаны, суды, орманды және жануарлар дүниесін қорғау мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылауға бөледі [138, с. 118].

В.В. Петров экологиялық бақылаудың мақсаты құқық бұзушылықтың алдын алу және жою арқылы қоршаған ортаны қорғау болып табылады, деп есептейді. Сондай-ақ, ол экологиялық бақылауды – экологиялық қатынастарды реттеудің әкімшілік әдістеріндегі қажетті буын, қазіргі заманғы мемлекеттің экологиялық функциясының көріністерінің бірі, барлық шаруашылық субъектілерінің және азаматтардың қоршаған ортаны қорғауға және қоғамның экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз етуге қойылатын экологиялық талаптарға сәйкестігін тексеру, деп есептейді [8, с. 123]. Оның пікірінше, бақылаудың нысандары болып мыналар табылады: 1) ақпараттық (алдын алу немесе жазалау шараларын қолдану мақсатында тиісті мемлекеттік органдарға беру үшін қажетті экологиялық ақпаратты жинау және қорыту жолымен

айқындалады); 2) алдын алу (қоршаған ортаны қорғау жөніндегі қажетті шаралардың орындалмауы, заңдардың сақталмауы салдарынан туындауы мүмкін зиянды зардаптардың пайда болуын болдырмауға бағытталған); 3) жазалау (құқық бұзушыларға мемлекеттік мәжбүрлеу шараларын қолдану).

Мемлекеттік бақылаудың түрі оны жүзеге асыратын органға және оның құзыретіне байланысты болады. Сондай-ақ, бақылаудың түрлерін салалық тиесілігіне байланысты былай жіктеуге болады: жер және оның қойнауын, атмосфералық ауаны, суды, орманды және жануарлар дүниесін қорғау мен пайдалану саласындағы бақылау, радиациялық бақылау, санитарлық-эпидемиологиялық бақылау (қадағалау), қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы бақылау және т.б. [178, с. 56].

Бұл жағдайда, С.Д. Бекишеваның пікірінше, салалық тиесілілігі бойынша бақылау түрлері ресурстық бақылаудың құрамына кіреді, яғни табиғи объектілердің жекелеген түрлері бойынша бақылау. Ал, оған тұтастай алғанда қоршаған ортаны сақтау үшін жүргізілетін кешенді бақылау қарсы тұрады [133, с. 59].

Қазіргі таңда адамның кез-келген әрекеті табиғатқа, қоршаған ортаға жағымсыз әсер ететін деңгейге жетті. Себебі, уақыт өткен сайын адамдардың қызметі қоршаған орта объектілерімен тығыз байланыста дамып жатыр. Жалпы, мемлекеттік басқаруды, оның ішінде қоршаған орта саласындағы басқаруды бақылаусыз жүзеге асыру мүмкін емес.

Мемлекеттік басқару құқықтық нормаларды белгілеу арқылы жүргізілетіндігін ескерсек, осы саладағы мемлекеттік бақылау мәселелері де олардың құқықтық реттелуін белгілеу арқылы шешіледі.

Қоршаған ортаны қорғау саласында экологиялық бақылау жүргізу өте маңызды орын алады. Құқықтық әдебиеттерде қоршаған ортаға жүргізілетін экологиялық бақылаудың бірнеше түрлері қарастырылған.

Экологиялық бақылау түрлерін әртүрлі негіздерге байланысты жіктеуге болады [179, с. 14].

1. Ғылыми әдебиеттерде бақылау объектісіне байланысты келесідей жіктеу бөліп қарастырылады:

- шаруашылық және өзге де қызмет субъектілеріне экологиялық бақылау;
- өндіріс және тұтыну қалдықтарын өңдеуді экологиялық бақылау;
- атмосфералық ауаны қорғауды экологиялық бақылау;
- ерекше қорғалатын табиғи аумақтар мен объектілерді қорғау саласындағы экологиялық бақылау;
- жасыл екпелерді қорғау бойынша экологиялық бақылау.

Бақылаудың осы түрлерінің арасындағы айырмашылық критерийі - қоршаған ортаға әсер ететін жеке және заңды тұлғалардың қызметі болып табылады. Егер, аталған қызмет табиғатты пайдалану процесінен тыс табиғи кешендер мен нысандарға әсер етсе, ол экологиялық бақылауды жүзеге асыру кезінде бақылануы керек. Табиғат пайдалану процесінде қоршаған ортаға қандай да бір әсер болған жағдайда, табиғи ресурстарға бақылау жүргізілуі тиіс [180, с. 25].

2. Қоршаған ортаға теріс әсердің түріне байланысты мынадай болып бөлінеді:

- қоршаған ортаны теріс физикалық әсерден қорғау саласындағы экологиялық бақылау;
- қоршаған ортаны теріс химиялық ластанудан қорғау саласындағы экологиялық бақылау;
- қоршаған ортаны теріс биологиялық әсерлерден қорғау саласындағы экологиялық бақылау.

3. Экологиялық бақылауды жүзеге асыруға құқығы бар субъектілерге байланысты: мемлекеттік, өндірістік, ведомстволық, муниципалдық және қоғамдық экологиялық бақылау болып бөлінеді.

4. Экологиялық бақылауды жүзеге асыратын атқарушы билік органдарының құзыретіне сәйкес төмендегідей болып бөлінеді:

- жалпы құзыретті органдар тарапынан жүзеге асырылатын экологиялық бақылау;
- арнайы құзыретті атқарушы билік органдары арқылы жүзеге асырылатын экологиялық бақылау.

5. Бақыланатын субъект қызметінің қандай кезеңінде тексеру жүргізілетіндігіне байланысты: алдын ала экологиялық бақылау, ағымдағы экологиялық бақылау және кейінгі экологиялық бақылау болып бөлінеді.

6. Экологиялық бақылау формасына байланысты төмендегідей болып бөлінеді:

- ақпараттық экологиялық бақылау, яғни экологиялық мониторинг және мемлекеттік статистикалық байқаулар жүйесі арқылы жүзеге асырылады. Табиғат пайдалану және қоршаған ортаны қорғау саласындағы тиісті шешімдер қабылдау үшін қажетті үнемі экологиялық ақпарат жинау және талдау - тұтастай алғанда қоршаған ортаның жай-күйі мен оның жекелеген компоненттерінің объективті бейнесін қалыптастыруға мүмкіндік береді [181, с. 41]. М.С. Студеникина бақылаудың көмегімен бақылаудағы объектілер туралы ақпаратты іздеу және жинау, оны салыстыру, нақты қызмет пен оның алдын-ала белгіленген үлгісі арасындағы қарама-қайшылықтардың себептерін анықтауға болады деп есептейді [182, с. 3].

- жазалаушы экологиялық бақылау (карательный экологический контроль). Экологиялық бақылаудың бұл нысаны экологиялық заңнаманы бұзған заңды тұлғаларға, лауазымды тұлғаларға және жеке тұлғаларға мемлекеттік мәжбүрлеу шараларын қолдануда көрініс табады [181, с. 41].

7. Бақылаушы және бақыланатын объект арасындағы ұйымдық қарым-қатынасқа негізделі отырып, бақылаудың мынадай түрлерін бөліп қарастыруға болады:

- ішкі (ведомство ішіндегі) бақылау;
- сыртқы (ведомстводан тыс) бақылау.

Ішкі бақылау бір жүйенің органдары тарапынан жүзеге асырылады. Ал, сыртқы бақылау - ұйымдық бағынышты емес объектілерге қатысты жүзеге асырылады. Экологиялық бақылау объектілері мен субъектілерінің

бағыныштылық ерекшеліктері - бақылаудың мазмұны мен формасына, сондай-ақ, өкілеттіктерінің ауқымына байланысты сыртқы және ішкі бақылау арасындағы айырмашылықтарды туындатады.

Ведомстводан тыс бақылау органдарына бақыланатын объектілер бағынышты болмайды. Сондай-ақ, оларға ведомстводан тыс бақылау органдары қызметінің міндеттері мен мазмұнынан туындайтын арнайы әкімшілік өкілеттіктер тән болып келеді. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы құқық бұзушылықтардың алдын-алу және жолын кесу, сондай-ақ осы міндеттерді шешу үшін қажетті жағдай жасау мақсатында мемлекет ведомстводан тыс бақылау органдарына бірқатар құқықтар береді. Мысалы: міндетті орындауға жататын нұсқаулықтар шығаруға, лауазымды тұлғалардан түсініктеме талап етуге және тексеру үшін құжаттарды ұсынуын талап етуге, кез-келген уақытта бақыланатын объектілерге кедергісіз кіруге және экологиялық заңнаманың бұзылғандығы анықталған жағдайда әкімшілік шаралар қолдануға құқылы.

Ішкі ведомстволық экологиялық бақылау оны жүзеге асыратын органдардың және тұлғалардың өкілеттіктеріне байланысты, әдетте, қадағалау органдарының және олардың құрылымдық бөлімшелерінің басшылары арқылы жүзеге асырылады. Сондай-ақ, олар бақылаудың жүзеге асырылуына және бақылау барысында анықталған кемшіліктерді жою жөніндегі шараларды қолдануда жеке жауапты болады. Ішкі ведомстволық экологиялық бақылау атқарушы билік органдарының қоршаған ортаны қорғау саласын бақылау бойынша барлық қызмет түрлерін қамтуы мүмкін.

Сыртқы экологиялық бақылау жүйесі көбінесе, жоғары мамандандырылған, тек бақыланатын субъект қызметінің белгілі бір функциясына немесе жекелеген аспектілеріне ғана байланысты туындайды [179, с. 15].

Жоғарыда келтірілгендей әдебиеттерде қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың бірнеше түрлері қарастырылған. Ал, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінде экологиялық бақылаудың төмендегідей түрлері көрсетілген: мемлекеттік экологиялық бақылау, өндірістік экологиялық бақылау және қоғамдық экологиялық бақылау.

Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылаудың мақсаты - экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, табиғи және энергетикалық ресурстарды үнемдеу, биологиялық ресурстарды орнықты пайдалану, ұлттық өнімнің бәсекеге қабілеттілігін арттыру болып табылады.

Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласында мемлекеттік бақылаудың мынадай түрлері қолданылады:

- 1) экологиялық бақылау;
- 2) жерлердің пайдаланылуы мен қорғалуын бақылау;
- 3) су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы бақылау;
- 4) жер қойнауын зерттеу мен пайдалану саласындағы бақылау;
- 5) Қазақстан Республикасының орман заңнамасы саласындағы бақылау;

6) жануарлар дүниесін қорғау, молықтыру және пайдалану саласындағы бақылау;

7) ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласындағы бақылау (ҚР ЭК 111-бабы).

Мемлекеттік экологиялық бақылау мынадай міндеттерді:

1) табиғат пайдаланушылардың қоршаған ортаға жауапкершілікпен қарауын қалыптастыруды;

2) Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасы саласындағы бұзушылықтардың алдын алуды орындау үшін қызмет етеді (ҚР ЭК 113-бабы).

Жеке және заңды тұлғалар қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру және пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың жұмысы және оның нәтижелері туралы ақпаратқа қол жеткізуге тиіс.

Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру және пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдар жекелеген тексерулер нәтижелерінің және жылдық есептіліктің жариялануын қамтамасыз етеді.

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті орган ынтымақтасу және өзара іс-қимыл жасауды жүзеге асыру үшін жарғыларында қоғамдық экологиялық бақылау функциясы көзделген қоғамдық бірлестіктердің тізбесін жасайды.

Мемлекеттік органдар Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасын бұзушылықтарды анықтау жөніндегі жұмысқа жеке және заңды тұлғаларды ерікті негізде тартуы мүмкін (ҚР ЭК 136-бабы) [24].

Сонымен, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың бірнеше түрін қарастырдық. Қоршаған ортаға жүргізілетін экологиялық бақылау түрлерінің барлығы да қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру және пайдалану барысында ерекше маңызды рөл атқарады [183, 221 б.].

Біздің ойымызша, бүгінгі күнге дейін мемлекеттік басқару аспектісінде бақылаудың мәні туралы бірыңғай ұғым әлі толығымен қалыптаспаған сияқты. Ол өз кезегінде жаңа зерделеуді және жүйелік тұрғыдан зерттеуді талап етеді. Мемлекеттік басқару жүйесі туралы айтқанда, мемлекеттік бақылау жүйесі туралы да нақты түсінікке ие болуға тиіспіз. Ал, оның қалыптасуы мен дамуы үшін тиісті құқықтық, әдістемелік, теориялық, ұйымдық және басқа да негіздер жетіспейді. Сондай-ақ, қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласында мемлекеттік басқарудың жеткілікті деңгейде анықталған құрылымы жоқ.

Біздің көзқарасымыз бойынша, бақылау (кең мағынада) біртұтас процесс ретінде ұсынылады және ол мыналардың жиынтығын қамтиды: бақыланатын объектінің жай-күйін және оның өзгеруін байқау; объектінің ағымдағы күйінің және онда болып жатқан өзгерістердің тиісті көрсеткіштер мен нормаларға сәйкестігін бағалау; бақылау нәтижелерін ұсыну және оларды тиісті шешім қабылдау мақсатында пайдалану; ең алдымен теріс факторлар мен

құбылыстарды уақытылы анықтау және алдын-алу; сондай-ақ бақылау объектісінің мінез-құлқындағы (қызметіндегі) үрдістер мен заңдылықтар, олардың дамуы.

Тар мағынасында, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылау осы саладағы мемлекеттік саясаттың жүзеге асырылуын, тиісті мемлекеттік жоспарлардың, бағдарламалардың және қабылданған шешімдердің орындалуын, Қазақстан Республикасының аумағында мемлекеттік органдардың, сондай-ақ шаруашылық және өзге де қызмет субъектілерінің экологиялық заңнаманы сақтауын тексеруге және қамтамасыз етуге қызмет етеді.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласындағы біріктірілген бақылау жүйесінің құрамдас бөлігі ретінде, мемлекеттік бақылау жоғарыда аталған жалпы жүйе шеңберінде жұмыс істейтін төменгі тәртіптегі өзінің жеке жүйесін қалыптастырады.

Жалпы алғанда, қазіргі жағдайда қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылаудың (мемлекеттік басқару сияқты) тиімділігі аз болып отыр. Бұл көбінесе оның жеткілікті дәрежеде зерттелмегендігіне байланысты.

Қарама-қайшылық былай түсіндіріледі: қолданыстағы бақылау тиімді қоршаған ортаны қорғау және табиғатты ұтымды пайдалану саласындағы қоғамның талаптарына, сондай-ақ халықтың өмірі мен қызметіне қолайлы экологиялық жағдайды қамтамасыз ету талаптарына жауап бермейді.

Жүйелік тәсілді қолдану мемлекеттік бақылауды жүйе ретінде зерттеуге және жүзеге асыруға мүмкіндік береді. Біздің зерттеулеріміз көрсеткендей, жүйелік тәсілді қолдануға тырысқандардың көпшілігі, көбінесе, оны тек жариялап қана қойды немесе қарастырылып отырған объектіні жүйелі түрде зерттеуге мүмкіндік беретін бірқатар факторларды ескерумен ғана шектелді.

Д.Л. Байдельдиновтың айтуынша, «жүйелік тәсіл – бұл бірден бір дұрыс тәсіл, себебі жүйе дегеніміз – жер, су, ауа, орман, жер қойнауы, жануарлар дүниесі сияқты жекелеген объектілерден тұратын табиғаттың өзі болып табылады. Сондай-ақ, құқықтық қатынастарды реттеуде табиғат объектілерінің бірінің өзгеруі, жалпы экологиялық-құқықтық қатынастардың барлық мемлекеттік-құқықтық механизміне әсер етеді» [184, с. 92].

Сонымен, мемлекеттік бақылау ұғымы мен жүйесі туралы, атап айтқанда, экологиялық бақылау туралы теориялық ой-пікірлерге жүргізілген талдау нәтижелері бойынша, келесідей қорытынды жасауға болады:

1. Бүгінгі күнге дейін мемлекеттік басқару аспектісінде бақылаудың мәні туралы бірыңғай ұғым әлі толығымен қалыптаспаған. Ол өз кезегінде жаңа зерделеуді және жүйелік тұрғыдан зерттеуді талап етеді. Мемлекеттік басқару жүйесі туралы айтқанда, мемлекеттік бақылау жүйесі туралы да нақты түсінікке ие болуға тиіспіз. Ал, оның қалыптасуы мен дамуы үшін тиісті құқықтық, әдістемелік, теориялық, ұйымдық және басқа да негіздер жетіспейді. Сондай-ақ, қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласында мемлекеттік басқарудың жеткілікті деңгейде анықталған құрылымы жоқ.



2. Біздің ойымызша, мемлекеттік органдардың құзыреттерінің тізбесіне оның функцияларының бірі ретінде енгізілген бақылау, осы функцияның мақсатын дәл анықтайды. Бұл жағдайда, бақылау – басқару емес, бақылау әрекеттерін жүзеге асыратын субъектінің функциясы болып табылады. Жүйелік тәсіл көзқарасы тұрғысынан алғанда, мақсат мемлекеттік органның (мемлекеттік қызметші) немесе лауазымды тұлғаның құзыретіне кіретін, бақылауды тәуелсіз функция ретінде қарастыруға мүмкіндік беретін, шамамен алғандағы негіз болып табылады.

Басқарудың өзі – әртүрлі әрекеттерде (жоспарлау, реттеу, бақылау және т.б.) немесе олардың комбинациясында мағынасы мен мазмұны бар абстракция болып табылады. Бақылау басқару мен оның құрамдас бөліктеріне қатысты жүзеге асырылуы мүмкін. Сондай-ақ, басқарудың басқа құрамдас бөліктері сияқты бақылауда да жоспарлау, ынталандыру және т.б. қолданылуы мүмкін. Осылайша, мұнда аталған басқарудың барлық құрамдас бөліктері тәуелсіз жүйелік нысандар болып табылады.

Біздің анықтауымыз бойынша, бақылау – байқау немесе тексеру әрекеті (немесе әрекеттері), сондай-ақ қажет болған жағдайда бақыланатын объектідегі немесе бақылаудағы субъектінің мінез-құлқындағы кез-келген өзгерістерді (немесе олардың жоқтығын) анықтайды.

3. Мемлекеттік басқаруды жүйе ретінде қарастырып, зерттеу арқылы, жүйелік тәсіл негізінде мемлекеттік басқарудың қалыптасуы мен оны жүзеге асыру механизмін ашуға болады. Біздің зерттеулеріміз көрсеткендей, мемлекеттік басқару және бақылау озық болуы керек. Сонымен бірге басқарудың шынайы түрде озық болуы, ең алдымен, жүйелік тәсіл негізінде жүзеге асырылатын бақылау арқылы қамтамасыз етіледі. Сондықтан, озық басқару – озық бақылаудың сенімді және уақтылы деректеріне сүйене отырып, тиімді шешімдер қабылдаудағы мақсатты қызмет ретінде анықталады.

Жылдам және сенімді бақылау жүйелік тәсіл негізінде жасалған тұтас бақылау жүйесінің мүмкіндіктері мен әлеуетін пайдалану арқылы ғана жүзеге асырылуы мүмкін. Жүйелік тәсіл – шығындарды барынша азайта отырып, алға қойылған мақсаттарға қол жеткізу құралы ретінде, жүйені жобалауға және іске асыруға мүмкіндік береді. Озық бақылаудың жаңа ұғымын пайдалануға болады. Бірақ, ескеретін бір жәйт, оның жүйесі кешенді немесе құрылымдық негізде емес, атап айтқанда жүйелік тәсіл негізінде құрылған.

4. Қазіргі кездегі заңнама жүйесі ұғымы кешендік немесе құрылымдық тәсіл негізінде қалыптасқан. Сондықтан да, белгілі бір қоғамдық қатынастарды реттейтін салаларды, ішкі салаларды, институттар мен нормаларды қамтитын жүйеленген, тәртіпке келтірілген кешендер болып табылады. Экологиялық заңнаманың тұтастығы, егер осы заңнаманы жүйелік тәсіл негізінде әзірленген жүйе ретінде қарастырғанда ғана анықталуы мүмкін.

5. Жүйелік тәсіл тұрғысынан алғанда, экологиялық заңнаманың жүйесі мына төмендегілердің жиынтығы ретінде анықталады: қоршаған ортаны қорғау, табиғатты пайдалану және экологиялық қауіпсіздік саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейтін заңнамалық және өзге де нормативтік

құқықтық актілер мен нормалардың мақсаттары (қарастырылып отырған саланың аспектісінде жүйеленген және ішкі салалар мен институттарға таратылатын); құқықтық реттеу объектілері мен субъектілері; құқықтық әдістер мен құралдар; мемлекеттік реттеу шаралары; сондай-ақ, шағын жүйелерді қамтамасыз ету кешені (қаржылық-экономикалық, әдістемелік, әлеуметтік, ұйымдастырушылық, материалдық-техникалық, нормативтік, бағдарламалық, кадрлық, ғылыми және өзге де қамтамасыз ету).

## **2.2 Өндірістік экологиялық бақылауды ұйымдастыру және оны жүзеге асыруды құқықтық реттеу**

Қоршаған ортаны қорғауды оған тікелей немесе жанама түрде теріс әсер ететін субъектілердің тікелей қатысуынсыз жүзеге асыру мүмкін емес. Ал, ол субъектілердің басым бөлігін кәсіпорындар құрайды. Мысалы, 2018 жылы стационарлы көздерден атмосфералық ауаға ластауыш заттардың шығарындылары 2446,7 мың тоннаны құрады және олардың деңгейі 2017 жылмен салыстырғанда 3,8%-ға өсті. Сонымен қатар, 33 су объектісінде 455 жоғары ластану жағдайы және 30 экстремалды жоғары ластану жағдайлары тіркелді. 2017 жылмен салыстырғанда 2018 жылы су объектілеріндегі жоғары ластану жағдайы және экстремалды жоғары ластану жағдайлар саны ұлғайды. Сондай-ақ, 2018 жылдың соңына қарай кен орындарын игеру кезінде пайдалы қазбаларды өндіру, оларды өңдеу және геологиялық барлау жұмыстарын жүргізу кезінде өнеркәсіп объектілерінің құрылысы барысында бұзылған, желілік ғимараттар мен басқа да кәсіпорындар тарапынан 248,42 мың гектар жер бүлінген деп есептеледі. Оның ішінде 51,3 мың гектар өңдеуге және қайта қалпына келтіруге жатады [185].

Табиғат пайдалану және қоршаған ортаны қорғау саласында өндірістік экологиялық бақылаудың толыққанды жүйесін құру, олардың мемлекеттік бақылау және қадағалау органдарымен тиімді өзара іс-қимылын қамтамасыз ету, олардың ақпараттық және техникалық базасын жетілдіру проблемалары ерекше теориялық және практикалық маңызға ие болуда.

Оның құрылуы осы қызметті жүзеге асыратын субъектінің өндірістік қызметі нәтижесінде пайда болатын табиғи ортадағы өзгерістерді бақылау қажеттілігіне байланысты. Өндірістік экологиялық бақылау өзін-өзі бақылаудың бір түрі болып табылады, оның келесі белгілері бар:

- кәсіпорындар және өзге де шаруашылық жүргізуші субъектілер (заңды тұлға құрмай кәсіпкерлік қызметпен айналысатын заңды және жеке тұлғалар) бақылау субъектілері болып табылады);

- өндірістік бақылауды ұйымдық қамтамасыз етуді кәсіпорынның басшысы, функционалдық қызметтердің (бас инженер, энергетик, технолог, Механик және т.б.) және өндірістік бөлімшелердің басшысы ұсынған кәсіпорындардың (ұйымдардың, мекемелердің) құрылымдық бөлімшелері жүргізеді. Іс жүзінде ірі кәсіпорындарда экологиялық бақылау бөлімдері (қызметтері) құрылады;

- бақылау объектісі-бұл шаруашылық жүргізуші субъектінің өндірістік-шаруашылық қызметі, бірақ кез келген емес, тек қоршаған ортаға (оның жекелеген компоненттеріне) зиянды әсер ететін қызмет түрі);

- өндірістік бақылауды құқықтық қамтамасыз ету өндірістік бақылау туралы ережелерге сәйкес және оның негізінде жүзеге асырылады. Оларды қоршаған ортаны қорғау саласындағы орталық атқарушы органмен келісу бойынша орталық атқарушы органдар немесе ұйымдардың өздері (шаруашылық жүргізуші субъектілер – табиғат пайдаланушылар) бекітеді.

Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіне сәйкес, қоршаған ортаға теріс әсерін тигізетін жеке және заңды тұлғаларға экологиялық заңнаманың талаптарын сақтау мен қоршаған ортаны қорғау шараларын жүзеге асыру міндеті ғана емес, сондай-ақ өндірістік экологиялық бақылауды жүзеге асыру міндеті де жүктеледі (ҚР ЭК-нің 128-бабы) [24].

Заңнамалық деңгейде өндірістік экологиялық бақылау терминінің түсінігі берілмейді, тек оның мақсаты ғана көрсетіледі. Экологиялық құқықтық әдебиеттерде, құрамына және оның қолданылу саласына байланысты өндірістік экологиялық бақылаудың бірнеше анықтамалары бар. Кейбір авторлар, өндірістік экологиялық бақылауды «шаруашылық және өзге де қызмет процесінде қоршаған ортаны қорғау жөніндегі іс-шаралардың орындалуын қамтамасыз ету, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану және қалпына келтіру, сондай-ақ қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнамада белгіленген талаптарды сақтау мақсатында шаруашылық және өзге де қызмет субъектілері жүзеге асыратын» экологиялық бақылаудың бір түрі ретінде анықтайды [186, с. 278].

Келесі бір авторлар, өндірістік экологиялық бақылауды «шаруашылық субъектілерінің қоршаған ортаны қорғау саласындағы өздеріне қойылатын талаптарды сақтау жөніндегі қызметі» деп түсіндіреді [187, с. 102].

Зерттеліп отырған ұғым көп қырлы болып келеді. Дегенмен, жалпыға бірдей ортақ көзқарас мынадай болып табылады: өндірістік экологиялық бақылау - шаруашылық жүргізуші субъект тікелей жүзеге асыратын экологиялық бақылаудың бір түрі, яғни, бұл жергілікті деңгейдегі экологиялық бақылау.

Өндірістік экологиялық бақылауды экологиялық бақылаудың бір түрі ретінде зерттеу үшін, оның экологиялық бақылау жүйесіндегі алатын орнын анықтап алуымыз қажет.

Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің 111-бабына сәйкес, қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылаудың мақсаты экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, табиғи және энергетикалық ресурстарды үнемдеу, биологиялық ресурстарды орнықты пайдалану, ұлттық өнімнің бәсекеге қабілеттілігін арттыру болып табылады.

Ал, аталған кодекстің 128-бабына сәйкес, Өндірістік экологиялық бақылаудың мақсаттары:

1) табиғат пайдаланушының экологиялық саясатына, қоршаған орта сапасының нысаналы көрсеткіштеріне және қоршаған ортаға ықпалды әсер ететін өндірістік процестерді реттеу аспаптарына қатысты шешімдер қабылдау үшін ақпарат алу;

2) Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасы талаптарының сақталуын қамтамасыз ету;

3) табиғат пайдаланушының өндірістік процестерінің қоршаған ортаға және адам денсаулығына әсер етуін мейлінше азайту;

4) табиғи және энергетикалық ресурстарды пайдалану тиімділігін арттыру;

5) тосын жағдайларға жедел кідіріссіз ден қою;

6) табиғат пайдаланушылардың басшылары мен қызметкерлерінің неғұрлым жоғары деңгейде экологиялық хабардар болуы мен жауапкершілігін қалыптастыру;

7) кәсіпорындардың экологиялық қызметі және халықтың денсаулығы үшін қатер туралы жұртшылықты хабардар ету;

8) экологиялық талаптарға сәйкестіктің деңгейін арттыру;

9) қоршаған ортаны қорғауды басқару жүйесінің өндірістік және экологиялық тиімділігін арттыру;

10) инвестициялау және кредит беру кезінде экологиялық тәуекелдерді есепке алу болып табылады.

Жоғарыда көрсетілген экологиялық бақылаудың мақсаттарына сүйене отырып, экологиялық бақылау дегеніміз қандай да бір әрекетті орындау ғана емес (мысалы, қандай да бір процесті бақылау ғана емес), сонымен бірге заңда белгіленген мақсаттарға қол жеткізуге бағытталған шаралар жүйесі деген қорытынды жасауға болады.

Кез-келген жүйе - бұл белгілі бір тұтастық пен бірлікті құрайтын, бір-бірімен қарым-қатынаста және байланыста болатын элементтер жиынтығы болып табылады [188]. Осылайша, экологиялық бақылауды жүйе ретінде қарастыру үшін оның құраушы элементтерін бөліп көрсету қажет. Ол үшін Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің «Экологиялық бақылау» деп аталатын төртінші бөліміне жүгінеміз.

Бұл бөлімге мұқият жүргізілген талдау нәтижесі, Қазақстан Республикасында экологиялық бақылаудың үш түрі бекітілгендігін көрсетеді. Олар: мемлекеттік экологиялық бақылау (ҚР ЭК 111-бабы), өндірістік экологиялық бақылау (ҚР ЭК 128-бабы) және қоғамдық экологиялық бақылау (ҚР ЭК 135-бабы).

Мемлекеттік экологиялық бақылау мен өндірістік экологиялық бақылаудың мақсаттарын жоғарыда келтіріп өттік.

Көріп отырғанымыздай, экологиялық бақылау жүйесінің әрбір элементінің өз мақсаттары бар. Алайда, жиынтығында бұл мақсаттардың барлығы экологиялық бақылаудың ортақ мақсаттарына қол жеткізуді қамтамасыз етуге арналған.

Экологиялық бақылаудың әрбір түрін заң шеңберінде уәкілеттік берілген субъектілер жүзеге асырады. Мемлекеттік экологиялық бақылауды – қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті мемлекеттік органның лауазымды тұлғалары жүзеге асырса, өндірістік экологиялық бақылауды – арнайы табиғат пайдалануды жүзеге асыратын жеке және заңды тұлғалар жүзеге асырады. Сол сияқты қоғамдық экологиялық бақылауды – жарғыларында қоғамдық экологиялық бақылау функциясы көзделген қоғамдық бірлестіктер жүзеге асырады.

Бұрын қолданыста болған ҚР «Қоршаған ортаны қорғау туралы» Заңы (1997) қоршаған табиғи ортаның жай-күйін байқау жөніндегі мемлекеттік қызметті, яғни экологиялық мониторингті экологиялық бақылау жүйесіне жатқызды. Алайда, бұл мүлдем дұрыс емес еді. Өйткені, бұл екі түрлі қызметтің құқықтық табиғаты екі басқа болатын. Байқау – қоршаған ортаны қорғауды мемлекеттік басқарудың дербес функциясы болып табылады. Мониторинг – бұл мемлекеттік басқарудың бәсеңдеу функциясы, оның аясында мемлекеттік билік өкілеттіктері мен мемлекеттік мәжбүрлеу жүзеге асырылмайды. Экологиялық мониторинг барысында қоршаған ортаның нашарлауы мен тозуы процесін, фактілерін байқау және анықтау жүзеге асырылады.

О.И. Крассовтың пайымдауынша: «Қоршаған ортаны қорғау саласындағы тиімді бақылауды қамтамасыз ету үшін, әрине, экологиялық мониторинг процесінде анықталған ақпарат қажет. Алайда, экологиялық бақылау нәтижелерінен айырмашылығы, экологиялық мониторинг нәтижелерінің заңдық маңызы жоқ. Қоршаған ортаға теріс әсер ету фактілері белгіленген рәсімдерге сәйкес экологиялық бақылауды жүзеге асыру тәртібімен тіркелгеннен кейін ғана, экологиялық бақылауды жүзеге асыратын органдар заңнамада қарастырылған тиісті шараларды қолдана алады. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық мониторинг пен бақылау әртүрлі міндеттер мен мақсаттарға ие, бірақ бір-бірімен тығыз байланысты әртүрлі басқару функциялары болып табылады» [46, с. 172].

Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексындағы экологиялық мониторинг институтының өз алдына 16-тарауда жеке тұруы кездейсоқ емес сияқты. Экологиялық кодекстің 137-бабында: «мемлекеттік экологиялық мониторинг (қоршаған орта мен табиғи ресурстар мониторингі) – табиғи және антропогендік факторлардың әсерінен қоршаған ортаның, табиғи ресурстардың жай-күйінің өзгеруін бағалау, болжау және бақылау мақсатында, оның ішінде Жерді ғарыштан қашықтықтан зондтау деректерін пайдалана отырып, олардың жай-күйін байқаудың кешенді жүйесі» деп көрсетілген [24].

Сонымен қатар, бірқатар авторлар қоршаған ортаның жай-күйі мен оның шаруашылық және өзге де қызметтердің әсерінен өзгеруін байқауды – кең мағынада «экологиялық бақылау» ұғымының элементтерінің бірі ретінде қарастырады. Сонымен С.Д. Бекишева, байқау – «экологиялық мониторинг» ұғымының элементі болып табылады, ал экологиялық мониторингті «экологиялық бақылау» ұғымының құрамына енгізудің қажеті жоқ, деп

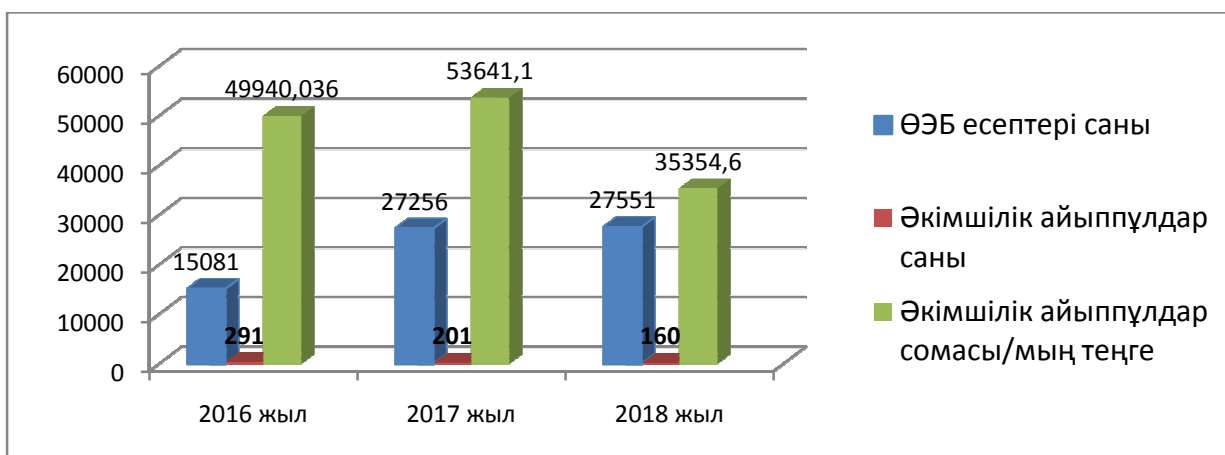
есептейді. Алайда ол, «экологиялық бақылаудың құрамдас бөлігі – кең мағынада, шаруашылық және өзге де қызметтердің экологиялық заңнама талаптарына сәйкестігін байқау болып табылады» деп есептейді. «Кең мағынада» экологиялық бақылау деп – қоғамдағы шаруашылық және өзге де қызмет түрлерінің экологиялық талаптарға сәйкестігін бақылауға, қоршаған табиғи ортаны қорғау және сауықтыру, табиғи ресурстарды молайту және ұтымды пайдалану бойынша жоспарлар мен іс-шаралардың орындалуын тексеруге, олардың алдын алу немесе жою шараларын жасауға және құқық бұзушыларды жауапқа тартуға бағытталған мемлекеттік органдардың және басқа тұлғалардың қызметін түсіну керек [189, с. 72-73].

Заң әдебиеттерінде экологиялық бақылау функциясы табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануды және қоршаған ортаны қорғауды қамтамасыз ететін басқа да құқықтық шараларды жүзеге асыруда да орындалады. Атап айтар болсақ, экологиялық нормалау, экологиялық сараптама, экологиялық лицензиялау және де экологиялық сертификаттау барысында жүзеге асырылады.

Алайда, біз мемлекеттік экологиялық сараптаманы, экологиялық лицензиялауды, экологиялық сертификаттауды экологиялық бақылау жүргізудің әдістері ретінде қарастыра алмайтынымызды атап өткен жөн. Дегенмен, осы шаралардың барлығы заңды экологиялық талаптарды сақтауды қамтамасыз ету мақсатында құқықтық құрал ретінде қызмет етеді. Бірақ, бұлар – өзіндік құқықтық негіздері мен рәсімдері бар арнайы уәкілетті органдар жүйесіндегі әртүрлі құрылымдық бөлімшелер жүзеге асыратын мемлекеттік басқарудың дербес функциялары.

Н.С. Байымбетов экологиялық сараптаманы бақылаудың алдын-алу түрі ретінде көрінетін экологиялық бақылаудың дербес түрі деп санайды [190, с. 10]. Сонымен қатар, ол А.К. Голиченковтың «экологиялық сараптама профилактикалық бақылаудың ұйымдық-құқықтық нысаны болып табылады және «бақылау» ұғымының ауқымынан тыс, басқару қызметінің дербес түрі бола алады» деген пікірімен дұрыс келіседі [45, с. 160].

Табиғат пайдаланушылардың өндірістік экологиялық бақылау жүргізу міндеті туралы жоғарыда айтып өттік. Сондай-ақ, табиғат пайдаланушылар өздері жүргізген өндірістік экологиялық бақылау жұмыстарының нәтижелерін тиісті мемлекеттік органдарға тапсырып отыруы керек. Бұл жөнінде ҚР ЭК-нің 133-бабында: «табиғат пайдаланушы қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті орган белгілеген талаптарға сәйкес ішкі есепті жүргізеді, өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша кезеңдік есептер беруді қалыптастырады және ұсынады» деп көрсетілген. Алайда, табиғат пайдаланушылардың өндірістік экологиялық бақылау нәтижелерінің есебіне жүргізілген тексеру жұмыстары барысында жыл сайын көптеген құқық бұзушылықтардың анықталатынын байқаймыз. Атап айтар болсақ, Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінің 325-бабына сәйкес, өндірістік экологиялық бақылауды жүргізу талаптарын бұзу (есептерді бермеу, аспаптық өлшеулерді орындамау және т.б.) көптеп кездеседі.



Ескерту: Диаграммадағы мәліметтер ҚР Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігінің бірыңғай экологиялық интернет ресурсынан алынды. <http://ecogofond.kz/kz/lty-bajandama/> 14.12.2019.

1-сурет. Қазақстан Республикасы бойынша 2016-2018 жылдар аралығындағы өндірістік экологиялық бақылау есептеріне жүргізілген тексеру нәтижелері.

Суреттен көріп отырғанымыздай, 2016 жылға өндірістік экологиялық бақылаудың 15081 есебі тексерілген болатын. Есептерді ұсынбағаны үшін 49 940 036 теңге сомасына 291 әкімшілік айыппұлдар салынды және өндірілді (1-сурет) [191].

Сондай-ақ, Экология департаменті 2017 жылда 27256 ӨЭБ есептерін тексерді. Қазақстан Республикасының ӘҚБтК-нің 325-бабына сәйкес (есептерді бермеу, аспаптық өлшеулерді орындамау және т.б.), мемлекеттік экологиялық бақылау басқармасымен 53641,1 мың теңге көлемінде 201 әкімшілік айыппұл салынды.

2018 жылы 27551 ӨЭБ есептері тексерілді. Тексеру нәтижелері бойынша Экология департаменті өндірістік экологиялық мониторинг талаптарын бұзғаны үшін (ҚР ЭК 128, 129, 130-б.) ҚР ӘҚБтК-нің 325-бабына сәйкес шараларды қабылдады және 35354,6 мың теңге көлемінде 160 әкімшілік айыппұл салынды [185].

Қоршаған ортаның экологиялық жай-күйіне баға беру бақыланатын параметрлердің мерзім сайын алынған деректерін нормативтік көрсеткіштермен салыстыру арқылы жүзеге асырылады. Бақылау объектілері атмосфералық ауа, жер үсті және жер асты сулары, топырақ жамылғысы, өндіріс және тұтыну қалдықтарының жиналуы, радиациялық фонның деңгейі болып табылады.

Өндірістік экологиялық бақылауға қойылатын негізгі талаптар жеткілікті мөлшерде Қазақстан Республикасы Экологиялық кодексінің 129, 131, 132-баптарында анықталған және барлық табиғат пайдаланушылармен орындалады [24]. Өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері Қазақстан Республикасы

Энергетика министрінің 2018 жылғы 7 қыркүйектегі №356 «Өндірістік экологиялық бақылау жүргізу кезінде қоршаған ортаға эмиссиялардың автоматтандырылған мониторингін жүргізу қағидаларын және өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есептілікке қойылатын талаптарды бекіту туралы» бұйрығына сәйкес рәсімделеді, онда мониторинг бойынша есептіліктің тәртібі мен кестесі толық жазылған, есептілік тоқсан сайын экология департаменттеріне қағаз немесе электронды тасымалдаушыда тапсырылады [192].

Қоршаған ортаның сапасы туралы анық ақпаратты алу үшін экологиялық мониторинг міндеттерінің бірі қоршаған ортаның жағдайын тәулік бойы бақылау болып табылады. Республика бойынша кәсіпорындардың аумағында орнатылған өндірістік мониторинг бекеттерінің жалпы саны – 90. Атырау облысындағы «НКОК Н.В.» компаниясында автоматтандырылған бақылау бекеттерінің саны – 20, онлайн режимінде анықталатын компоненттер - көміртегі тотығы, азот тотығы, азот диоксиді, күкіртті сутек, күкірт диоксиді.

Алайда, бақылау бекеттерінің көрсеткіштері орталықтандырылып, біріктірілмейді және толық көлемде жалпыланбайды. Қазақстанда экожүйенің жағдайы туралы деректерді тіркеу және онлайн режимінде тапсыру жүйесі жоқ.

Қолданыстағы мониторинг жүйелері, қызметтер мен желілер көбіне қоршаған орта объектілерінің ластануына бақылауды жүзеге асырады. Олар ведомстволық бағыныстылыққа ие, әдістемелік, бағдарламалық және ұйымдастырушылық бөлектенген. Олардың қызметін үйлестіру заңнамамен қарастырылмаған, бұл тематикалық табиғатты қорғау тапсырмаларын шешуге және дұрыс басқарушылық шешімдер қабылдауды ақпараттық қолдауға мүмкіндік бермейді. Қолданыстағы экологиялық мониторинг желілерін біріктіру мақсатымен табиғатты пайдаланушыларға автоматтандырылған (компьютерлендірілген) жүйелер мен мониторинг станцияларын (стационарлық және/немесе мобильді), өлшеу жабдықтарымен қоса, барлық деректерді онлайн режимінде БММЖ-ға (Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесі) беруі қажет. Бұл сайып келгенде деректер базасын құруға мүмкіндік береді [191].

Қолданыстағы Экологиялық кодекс өндірістік экологиялық бақылауды ұйымдастыруды айтарлықтай жетілдірді, бірақ бірқатар мәселелер осы жүйенің тиімділігін төмендетуде. Нормативтік-құқықтық базада шешілмеген бірнеше мәселелер бар, атап айтқанда, негізгі ұғымдардың нақты анықталмауы және заңнамалық актілердің жеткіліксіз әзірленуі. Құзыретті органдар кәсіпорындарға бұдан келетін шығындар мен пайдаға қарамастан, параметрлердің мүмкін болатын ең көп санын бақылауы керек деп есептейді. Өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есеп беру өте шашыраңқы және күрделі. Сондай-ақ, құзырлы органдарда алынған деректерді толық бақылау және талдау үшін жеткілікті ресурстар жоқ. Мәліметтердің сапасына қатысты күмән туады, ал зертханалық зерттеулердің сапасына байланысты мәселелер көбінесе дау тудырады, оларды кейде сот тәртібімен шешуге тура келеді. Десек те, заңнама бойынша экологиялық қауіпсіздік үшін экологиялық бақылау мен мониторингке үлкен жауапкершілік жүктеледі.



Кәсіпорындардың статистикалық есептілігі құпия болып табылады, жұртшылық тек аймақтық деңгейде жинақталған деректерді ғана ала алады. Барлық кәсіпорындар (тіпті ең кіші кәсіпорындар да) осындай есептерді дайындап, бекітуге өтініш беріп, тоқсан сайынғы салық есептілігімен бірге салық органдарына тапсыруы керек. Бұл қызметі есеп берумен байланысты реттеуші субъектілердің жүктемесін айтарлықтай арттырады [193].

Осыған сәйкес, заңнамада өндірістік экологиялық бақылау мен есептілік жөніндегі нормаларды жетілдіру қажет. Атап айтқанда, өндірістік экологиялық бақылау жөніндегі есеп беретін субъектілер ауқымын нақтылайтын (тек экологиялық қауіпті немесе ықтимал қауіпті объектілері бар ірі кәсіпорындар), өндірістік экологиялық бақылау мәліметтерінің ашықтығын қамтамасыз ететін, өндірістік экологиялық бақылаудың дұрыстығы мен сапасына жауапкершілікті арттыратын (бақылау субъектісінің, аккредиттелген ұйымдардың, сондай-ақ жобалау ұйымдарының), лицензияны қайтарып алу және аккредиттеу тетігіне қатысты нормаларды жетілдіру қажет.

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы өндірістік экологиялық бақылау ұғымына, оны жүзеге асыру барысына және өндірістік экологиялық бақылау нәтижелеріне жүргізілген талдау нәтижелері бойынша төмендегідей қорытынды жасауға болады:

1. Заңнамалық деңгейде өндірістік экологиялық бақылау терминінің түсінігі берілмейді, тек оның мақсаты ғана көрсетіледі. Бұл өз кезегінде заңнаманы қолданушылар арасында өндірістік экологиялық бақылау ұғымының мәнін дұрыс түсінбеушілікке, шатасуға әкеп соғуы мүмкін. Сондықтан, біздің ойымызша, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіне өндірістік экологиялық бақылаудың түсінігін, анықтамасын енгізу қажет.

2. Қоршаған ортаның сапасы туралы нақты ақпаратты алу үшін экологиялық мониторинг міндеттерінің бірі қоршаған ортаның жай-күйін тәулік бойы бақылау болып табылады. Осы мақсатпен Республика бойынша көптеген кәсіпорындардың аумағында өндірістік мониторинг бекеттері орнатылған. Алайда, бақылау бекеттерінің көрсеткіштері мен деректері орталықтандырылып, біріктірілмейді және толық көлемде жалпыланбайды. Қазақстанда экожүйенің жай-күйі туралы деректерді тіркеу және онлайн режимінде тапсыру жүйесі жоқ. Қоршаған ортаның сапасы мен оның жай-күйін үнемі бақылап отыру үшін, деректерді жинап және автоматты түрде талдап, нәтижесінде басқарушылық және шаруашылық шешімдерді дер кезінде қабылдау үшін Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесін (БММЖ) құру қажет деп есептейміз.

3. Табиғат пайдаланушылар әлі күнге өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері жөніндегі есепті тоқсан сайын экология департаменттеріне қағаз тасымалдаушыда тапсырады. Тіпті көлемі жағынан шағын кәсіпорындар да осындай есепті тапсыруға міндеттеледі. Сондай-ақ, өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есеп беру өте шашыраңқы және күрделі. Бұл

өндірістік экологиялық бақылау жөніндегі есепті қабылдайтын мемлекеттік органдардың қызметіндегі жүктемені айтарлықтай арттырады [194, 95 б.].

Осыған сәйкес, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіндегі өндірістік экологиялық бақылау мен есептілік жөніндегі нормаларды жетілдіру қажет. Атап айтқанда, өндірістік экологиялық бақылау жөніндегі есеп беретін субъектілер ауқымын нақтылайтын (тек экологиялық қауіпті немесе ықтимал қауіпті объектілері бар ірі кәсіпорындар), өндірістік экологиялық бақылау мәліметтерінің ашықтығын қамтамасыз ететін, өндірістік экологиялық бақылаудың дұрыстығы мен сапасына жауапкершілікті арттыратын (бақылау субъектісінің, аккредиттелген ұйымдардың, сондай-ақ жобалау ұйымдарының), лицензияны қайтарып алу және аккредиттеу тетігіне қатысты нормаларды жетілдіру қажет.

### **2.3 Қоғамдық экологиялық бақылауды құқықтық реттеу**

Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету – бұл тек мемлекеттің ғана міндеті емес. Сондай-ақ, қоғамның әрбір мүшесінің міндеті болып табылады. Қазақстан Республикасы Конституциясының 38-бабында: «Қазақстан Республикасының азаматтары табиғатты сақтауға және табиғат байлықтарына ұқыпты қарауға міндетті» [1] деп көрсетілуі кездейсоқ емес.

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың бір түрі – қоғамдық экологиялық бақылау болып табылады. Мемлекеттік экологиялық бақылаудан айырмашылығы, қоғамдық экологиялық бақылаудың міндетті күші жоқ және оның қорытындылары ұсынымдық сипатқа ие. Ал, мемлекеттік органдар болса қоғамдық экологиялық ұйымдардың қызметіне жауап беруі тиіс.

Д.Л. Байдельдинов қоғамдық экологиялық бақылауды былай сипаттайды: «қоғамдық экологиялық бақылау – бақылаудың дербес түрі болып табылады. Оның ведомстволық және өндірістік бақылаудан ерекшелігі, ол экологиялық бақылау объектісінің қандай да бір бөлігімен шектелмейді. Ол мемлекеттік экологиялық бақылау саласына да, өндірістік экологиялық бақылау саласына да жатады» [72, с. 86].

Қоғамдық экологиялық бақылау жұртшылықты мемлекеттің экологиялық проблемаларына тарту мақсатында жүргізіледі.

Қоғамдық экологиялық бақылауды жүзеге асырудың құқықтық негізі - Қазақстан Республикасы Конституциясының 38-бабы, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің 135-бабы, сондай-ақ, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының Заңының нормалары [195], аталған ұйымдардың жарғылары мен ережелері болып табылады.

Қоғамдық экологиялық бақылау қоғамдық бірлестіктердің өз бастамалары бойынша, сондай-ақ, табиғат пайдаланушылармен және қоршаған ортаны қорғау саласындағы орталық атқарушы органмен жасалған келісімдер негізінде жүзеге асырылады.

Табиғатты пайдалану ережелерін сақтау барысына жүргізілетін қоғамдық бақылау көптеген формада болады. Азаматтардың саяси және қоғамдық қызметке құқықтарының кеңеюіне байланысты, олардың тек қоғамдық ұйымдарда ғана емес, сонымен қатар, әртүрлі бағыттағы саяси партияларға бірігуге деген конституциялық құқығы қамтамасыз етілген. Қазақстан Республикасындағы қоғамдық өмірдің жаңа құқықтық мәртебесі қоршаған ортаны пайдалану мен қоршаған ортаны қорғауды қоғамдық бақылаудың келесідей түрлерін жіктеуге мүмкіндік береді:

- саяси партиялармен жүзеге асырылатын партиялық бақылау. Ол алға қойылған мақсаттарға жетудің әртүрлі тәсілдерін қамтитын, партиялық бағдарламалардың болуымен сипатталады;

- қоғамдық ұйымдардың бақылауы. Ол аталған және басқа да мақсаттар үшін құрылған еріктілер қоғамдары мен қоғамдық ұйымдар тарапынан жүзеге асырылады;

- жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бақылауы; жеке азаматтардың бақылауы. Олар өздерінің қоғамдық және жеке азаматтық ниеттері мен міндеттерін орындауы кезінде жүзеге асырылады.

Қоғамдық экологиялық бақылау - қоршаған ортаны қорғауға және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану ісіне қоғамның қатысуының бір түрі. Оның мақсаты – қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану жөніндегі іс-шараларды жүргізуде мемлекеттік органдарға көмек көрсету. Сондай-ақ, қоршаған ортаға және оның жекелеген объектілеріне зиянды әсерлерді анықтауға, алдын алуға және белгілеуге мемлекеттік органдарға көмек көрсету болып табылады [10, с. 248].

Бүгінгі таңда елімізде 400-ге жуық үкіметтік емес экологиялық ұйымдар бар [196].

Қазақстандағы экологиялық мәселелермен айналысатын қоғамдық ұйымдардың алғашқылары сонау Кеңес заманында пайда болды. 1962 жылы құрылған «Қазақ табиғат қорғау қоғамы» өз кезеңінде маңызды экологиялық шаралардың бастамашысы болды. Олардың ішінде Қазақ КСР-нің «Табиғатты қорғау туралы» Заңының қабылдануы, табиғи ботаникалық және зоологиялық қорықтардың, табиғи ескерткіштердің және мемлекеттік қорықтардың құрылуы, сирек кездесетін және құрып кету қаупі төнген жануарлар мен өсімдіктер түрлері туралы «Қызыл кітаптың» басылымы және т.б. айтуға болады [197].

Сондай-ақ, 1989 жылы жазушы Олжас Сүлейменов негізін қалаған «Невада-Семей» антиядролық қозғалысын да айтып өткен жөн. Бұл бастама өте сәтті болды, көп ұзамай Президент Нұрсұлтан Назарбаев ядролық полигонды жапты, Маңғыстаудағы атомдық реакторды консервациялау процесі басталды.

Бұдан кейін жұртшылық Арал теңізіндегі қайғылы жағдайға назар аударды. Осымен экология саласындағы маңызды деген өзгерістер аяқталды. Билік те, халық та мәселені шешілді деп санады.

«ЭКСПО-2017» көрмесіне «Болашақ энергиясы» тақырыбын таңдаған шенеуніктер экологиялық мәселелерді тағы да өзекті етуге тырысты. Экологиялық тазалық, тұтыну құнының төмендігі және қоршаған ортаға зиянсыздық секілді жаңартылатын энергия көздерін пайдалану перспективалары мен олардың артықшылықтары туралы сөз қозғағанда, Қазақстандағы жердің үштен бір бөлігінің өңдеуге жарамсыздығын, он миллион гектардан астам жер белсенді айналымнан алынып тасталғанын есте ұстауға тура келеді [196].

Болжам бойынша 2030-2050 жылдары еліміз су ресурстарының тапшылығына ұшырайды. Алайда, кейбір аймақтарда судың тапшылығы қазірдің өзінде сезілуде. ҚР Білім және ғылым министрлігінің География институтының бағалауы бойынша, шаруашылық қызметтің әсерінен өзен ағындарының ресурсы жылына 23,8 текше км-ге азаяды. Яғни, бұл 21%-ды құрайды. Оның ішінде, трансшекаралық ағын - 15,9 текше км, жергілікті ағын - 7,9 текше км-ді құрайды. Ең күрделісі Арал-Сырдария бассейніндегі ахуал болып табылады, мұнда ағынды сулар 47%-ға төмендеген [198].

Өндірістік ластанудың салдарынан қазақстандықтардың денсаулығына үнемі қауіп төніп тұр, мұндай тұжырымдар «ЭКСПО-2017» кезінде жасалды. «Қоршаған ортаның өндірістік ластануының нәтижесінде адамдардың денсаулығына қауіп төніп тұр. Он жасқа дейінгі 40 мың балада қорғасынның әсеріне байланысты неврологиялық ауытқулар кездеседі. Қалаларда ауаның ластануының жоғары деңгейі байқалады, бұл жылына алты мыңға дейін адамдардың мезгілсіз өліміне әкеп соғады. Тұрмыстық қатты қалдықтардың 97% бақыланбайтын қоқыс полигондарына және санитарлық стандарттар талаптарына сәйкес келмейтін қоқыс тастайтын жерлерге шығарылады» [199].

Әрине, қалыптасқан жағдайды реттеуге байланысты бұған дейін бірнеше қадамдар жасалды. ҚР Парламенті 2007 жылы қазіргі қолданыстағы Экологиялық кодексті қабылдаған болатын. Содан бері бұл нормативтік-құқықтық акт көптеген өзгертулерге ұшырады. Ал іске асырудың нақтыланбаған тетіктері мен тиімсіздігі үшін экологтар тарапынан бірнеше рет сынға алынды.

Қазақстанда жаңартылатын энергия көздерінің (ЖЭК) бірқатар жобалары іске қосылды, тұрмыстық қалдықтарды кәдеге жарату және өндірістен шығатын зиянды шығарындыларды азайту бойынша бастамалар пайда болды. Әйтсе де, тәуелсіз сарапшылардың пікірінше, мемлекет те, жеке компаниялар да бұл бағытта өте баяу жұмыс істейді.

Қазақстан Республикасындағы 400-ге жуық үкіметтік емес экологиялық ұйымдар негізінен, билік органдарымен ұзақ мерзімді және сирек сәтті болатын талқылаулар мен қоқыс жинау сияқты бір реттік бастамалармен айналысады. Оның үстіне, елімізде экологиялық оқиғалар тұрақты түрде болып тұрады: бірде өзендерде балықтар қырылса, бірде аспаннан сары қар жауады немесе 2019 жылдың көктеміндегідей, Алматы мегаполисі өртеніп жатқан қоқыс полигонының әсерінен улы түтінге оранады.

Қазақстан Республикасындағы қоғамдық экологиялық бақылаудың қолданыстағы тәжірибесін талдау, елімізде бақылаудың осы түрінің тұтастай жүйесі әлі де толық қалыптаспағандығын көрсетеді. Атқарылып жатқан шаралардың тиімділігі көп жағдайда өте төмен және мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару сапасының айтарлықтай жақсаруына алып кел жатқан жоқ. Бұл өз кезегінде сыбайлас жемқорлықтың артуына, азаматтардың наразылығына, қоғамдағы әлеуметтік шиеленістің артуына әкеледі. Ал, мұндай келеңсіз жағдайлардың дәл қазіргі уақытта қажеттілігі шамалы. Бұл қалыптасқан жағдайлардың біздің ойымызша, бірнеше себебі бар.

Біріншіден, біздің еліміздің экологиялық заңнамасында қоғамдық экологиялық бақылау әлі күнге дейін құқықтық тұрғыда тиісті дәрежеде рәсімделмеген. Жекелеген заңдар мен нормативтік-құқықтық актілердегі тұжырымдамалар бақылауды жүзеге асыру алгоритмінің мәні мен маңыздылығын түсіндіре алмайды. Басқаша айтқанда, құқықтық реттеудің қазіргі деңгейі қоғамдық экологиялық бақылаудың жекелеген субъектілері мен институттары қызметінің тиімділігін қамтамасыз ету үшін жеткіліксіз.

Мысалы, ҚР Экологиялық кодексінің 164-бабының мазмұны біршама жетілдіру мен нақтылауды қажет етеді. Аталған баптың 2-бөлігінде: «Мемлекеттік органдар, сондай-ақ мемлекеттік функцияларды атқаратын лауазымды адамдар немесе жария шарттың негізінде халыққа қоршаған ортаға қатысы бар қызметтер көрсететін жеке және заңды тұлғалар экологиялық ақпаратқа, оның ішінде жеке және заңды тұлғалардың сауалдары бойынша ашық түрде қол жеткізуді ұсынуға міндетті» деп көрсетілген [24]. Алайда, қолданыстағы заңнамада мұндай міндеттемелерді орындамағаны үшін жауапкершілік көздейтін ережелерді кездестірмедік.

Сондай-ақ, бақылаудың осы түрін жүзеге асырудағы практикалық проблемалардың көпшілігі қоршаған ортаның жай-күйі және оған әсер ету көздері туралы ақпаратқа қол жеткізудің тиісті дәрежеде реттелмеуіне байланысты болып келеді. Бүгінгі таңда азаматтарды мемлекеттік органдардың жұмысы туралы ақпараттандыру қоғамдық экологиялық бақылауды ақпараттық қамтамасыз етудің негізгі нысаны болып табылады. Әдетте, бұл азаматтардың (қоғамдық бірлестіктердің) өздеріне белгілі болған құқық бұзушылықтар туралы мәлімдемесі арқылы жүзеге асырылады. Алайда, мұндай ақпаратты алу және нақты шешімдер қабылдау түрінде билік органдарының жауап беруін қамтамасыз ету тәртібі іс жүзінде құқық нормаларымен реттелмейді. Көп жағдайда, іс жүзінде билік органдары азаматтардың ондай мәлімдемелерін ескере бермейтіндігін байқаймыз.

Қоршаған ортаның жай-күйін жақсарту, табиғи ресурстарды молайту және ұтымды пайдалану процесіне Қазақстан Республикасы жұртшылығының (қоғамның) қатысуы маңызды. Азаматтар мен үкіметтік емес ұйымдар (ҰЕҰ) Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес [1], Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіне сәйкес [24], «Ерекше қорғалатын табиғи аумақтар туралы» Қазақстан Республикасының заңына сәйкес [109] және Қазақстан Республикасының өзге де қоршаған ортаны қорғау

саласындағы заңнамалық актілеріне сәйкес: мемлекеттік органдар мен ұйымдардан уақтылы, толық және дұрыс экологиялық ақпарат алуға; қоршаған ортаны қорғау мәселелері бойынша нормативтік құқықтық актілер жобаларын әзірлеу кезеңінде оларды талқылауға қатысуға және әзірлеушілерге өз ескертпелерін ұсынуға; қоршаған ортаны қорғау мен сауықтыру, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен молықтыру жөніндегі жұмыстарды орындауға, экологиялық, ғылыми, тарихи-мәдени және рекреациялық жағынан ерекше құнды қоршаған орта объектілерін қорғауға, ерекше қорғалатын табиғи аумақтардың қызметіне қатысуға; қоршаған ортаны қорғау саласында мемлекеттік органдармен және халықаралық ұйымдармен ынтымақтасуға және өзара іс-қимыл жасауға, олармен келісімдер жасауға, олар үшін шарттар бойынша Қазақстан Республикасы заңнамасында көзделген белгілі бір жұмыстарды орындауға; қоғамдық экологиялық бақылауды жүзеге асыруға; қоғамдық экологиялық сараптама жүргізуге; заңда көзделген басқа да құқықтарды жүзеге асыруға құқылы болып табылады [200, с. 45].

Қоршаған ортаны қорғау және табиғат пайдалану саласындағы мемлекеттік басқару органдары, өз кезегінде азаматтар мен үкіметтік емес ұйымдардың экологиялық ақпаратқа және тиісті шешімдерге қол жеткізуін жеңілдету және көмектесу жөнінде шаралар қабылдауға тиіс. Сондай-ақ, экологиялық білім беруді жетілдіруге, қоршаған ортаны қорғау саласындағы ғылыми зерттеулерді қолдауға және дамытуға көмектесуі тиіс. Осыған орай, ақпаратқа кіру, шешімдер қабылдау процесіне жұртшылықтың қатысуы және қоршаған ортаға қатысты мәселелер бойынша сот әділдігіне қол жеткізу туралы Қазақстан Республикасымен ратификацияланған Орхус конвенциясы өзінің рөлін атқаруы керек [201]. Қазақстан Республикасында Орхус конвенциясының негізгі ережелерін іске асырудың маңызды оқиғасы - «Мемлекеттік статистика туралы» Қазақстан Республикасының Заңының экологиялық құраммен толықтырылуы болды [202]. Бұл тек қана тиісті ақпараттың ғана емес, сондай-ақ экологиялық бақылаудың да (мемлекеттік және қоғамдық) сапасын айтарлықтай жақсартады.

Қоғамдық экологиялық бақылауды жүзеге асырудың нақты тәртібінің болмауы, қоғамдық бақылаушылардың бекітілген құқықтарының, міндеттері мен жауапкершіліктерінің, сондай-ақ осындай қызметке мемлекеттік кепілдіктердің жеткілікті деңгейде болмауы бақылаудың бұл түрін жүзеге асыруда біршама қиындықтар туғызады. Яғни, экологиялық заңнама талаптарының сақталуына тәуелсіз тексеруді жүзеге асыру кезінде қоғамдық бірлестіктер мен коммерциялық емес ұйымдар үшін, сондай-ақ азаматтар үшін айтарлықтай қиындықтар тудырады. Осылайша, экологиялық құқықтың аталған құқықтық институтының нормативтік-құқықтық реттелуі қазіргі уақытта үзінді түрінде және жеңіл-желпі түрде деген тұжырым жасауға болады.

Екіншіден, қоғамдық экологиялық бақылауды жүзеге асыратын субъектілердің кәсіби деңгейі мен құқықтық сауаттылығының жеткіліксіздігі олардың қызметінің нәтижелерін іс жүзінде қолдануға мүмкіндік бермейді.

Сонымен қатар, мемлекет тарапынан қажетті қаржылық қолдау көрсетілмейді, гранттық жобалар уақыт өткен сайын қысқарып келеді. Ал қоғамдық бақылау - бұл негізінен билік органдарына қарама-қайшылау функция болып келеді. Сондықтан, қоғамдық экологиялық бақылауды жүзеге асыру үшін халықаралық қайырымдылық қорларының айтарлықтай гранттық көмегіне немесе ҚР субъектілерінің тарапынан көрсетілетін қаржылық қолдауға үміттенуге болмайды. Осы орайда, Ш. Изтелеуованың үкіметтік емес экологиялық ұйымдар арасында жүргізген зерттеу қорытындыларына сүйенсек: «Сауалнамаға қатысқан барлық ұйымдардың жартысына жуығы халықаралық ұйымдар тарапынан да, мемлекеттен де ешқандай қаржыландырусыз жұмыс істейді. Сондай-ақ, сауалнамаға қатысқан ұйымдар, өздерінің ұйымдарының өмір сүруі үшін экологиялық емес жобаларды да жүзеге асыруға тура келетінін атап өткен» [203].

Үшіншіден, ҚР Экологиялық кодексінде қоғамдық экологиялық бақылауға екі ғана бап (ҚР ЭК 135, 136 баптары) арналған. Бұл дегеніміз қазіргі біздің қолданыстағы заңнамада қоғамдық экологиялық бақылау өте атүсті қарастырылғандығын білдіреді.

Жоғарыда айтылғандарға сүйене отырып, бүгінгі таңда қоғамдық экологиялық бақылау институтына қатысты елеулі түрде өзгерістер жасау қажет деген қорытынды жасауға болады. Біздің ойымызша, қоғамдық экологиялық бақылау адамдардың қолайлы қоршаған ортаға құқығын іске асырудың тиімді құралы болуы үшін, қоғам азаматтық белсенділік танытуы тиіс. Экологиялық білім беру, белсенді үгіт-насихат жұмыстарын жүргізу, еріктілер қозғалысын дамыту, экологиялық жауапты мінез-құлықты насихаттау арқылы халықтың экологиялық мәдениетін көтеру қажет.

Заңнамалық деңгейде қоғамдық экологиялық бақылауды толығырақ реттейтін, осы салада азаматтар мен қоғамдық ұйымдарға тиісті өкілеттіктер беретін, сондай-ақ, әр түрлі жобалық шешімдерді орындау кезінде қоғамның пікірін ескеруді міндеттейтін құқықтық нормаларды енгізу қажет.

Экологиялық мәселелерді шешуге қоғамның белсенді түрде қатысуын қамтамасыз ету үшін, заңнамалық тұрғыда қоғамдық экологиялық бақылау инспекторының құқықтық статусын белгілеу қажет. Сонымен қатар, қоғамдық экологиялық бақылаумен айналысуды жоспарлаған тұлғалардың арнайы мамандандырылған курстарда міндетті оқытудан өтуі туралы талапты белгілеу қажет. Қоғамдық экологиялық сараптама, кәсіпорындарды, құрылыстар мен экологиялық жағынан қауіпті өзге де объектілерді орналастыру, салу туралы шешім қабылдауға қатысу сияқты экологиялық маңызы бар шешімдерді қабылдауға қоғамның қатысуының басқа да нысандарын күшейтуге болады.

Осылайша, азаматтық қоғам институттарының қалыптасуы қоғамдық бақылау институтының кеңеюімен қатар жүруі керек. Ал, қоғамдық бақылау өз кезегінде заңдар мен басқа да нормативтік құқықтық актілердің сапасын жақсартуға, сондай-ақ, оларды қабылдаушылардың жауапкершілігін арттыруға қабілетті болуы керек. Бұл сайып келгенде, Қазақстан Республикасының

бірыңғай құқықтық кеңістігін қамтамасыз ету процесіне оң әсерін тигізеді [204, 99 б.].

Қоғамдық экологиялық бақылауды жүзеге асыруды реттейтін Қазақстан Республикасының заңнамасына жүргізілген талдауымызды аяқтай отырып, адам өмірі мен денсаулығы үшін қолайлы қоршаған ортаны қамтамасыз ету саласындағы мәселелерді шешу қоғамдық экологиялық бақылауды ұйымдастырудың және жүзеге асырудың кешенді тәсілін ескере отырып жүргізілуі керек деп айта аламыз.



### **3 ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУ МЕН ҚАДАҒАЛАУДЫ ЖЕТІЛДІРУДІҢ ҰЙЫМДАСТЫРУШЫЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

#### **3.1 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауды жетілдірудегі шет мемлекеттердің заңнамасы мен тәжірибесіне салыстырмалы талдау**

Қоршаған ортаны қорғау – қазіргі таңда әлемнің көптеген елдері үшін, оның ішінде Қазақстан үшін де басты міндет болып табылады. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауды ұйымдастыра отырып, біздің еліміз басқа да экономикасы дамыған елдердің тәжірибесіне сүйенуі керек.

Шетелдік тәжірибе көрсеткендей, экономикалық дамыған елдердегі қоршаған ортаны қорғаудың бүкіл жүйесінің негізін белсенді мемлекеттік реттеу құрайды. Онда экономикалық ынталандыру мен кәсіпкерлікті қолдауға, қоғамдық өндірісті экологияландыру бағытында дамытуға маңызды басымдықтар берілген.

Кәсіпкерлік қызмет тәжірибесі мен әлемдік тәжірибе экологиялық және экономикалық мақсаттарды келесідей реттеу тетіктерін қолдану арқылы іске асыру мүмкіндігін растайды:

- 1) тікелей мемлекеттік реттеу (нормативтік-құқықтық, әкімшілік-бақылау және ынталандыру шаралары, тікелей реттеу және т.б.);
- 2) нарықтық тетіктерді қолдануға экономикалық ынталандыру;
- 3) жоғарыда аталған тәсілдерді біріктіретін аралас тетіктер.

Сонымен қатар, мұндай реттеуді қаржылық қамтамасыз етудің нақты тетігі де бар (ішкі жинақ, бюджет қаражаты, отандық және шетелдік эко-инвестициялар, несиелер, мақсатты гранттар және т.б.). Сондай-ақ, қоғамдық экологиялық ұйымдардың экологиялық мәдениет, білім беру, тәрбие және ағарту саласындағы іс-шараларына да үлкен мән беріледі.

Шетелдерде экономикалық тетіктер мен реттеу құралдарының айтарлықтай маңызды арсеналын қолданады. Олар өте тиімді және әртүрлі болып келеді. Осының нәтижесінде әлемнің көптеген экономикалық дамыған елдері кәсіпкерлік шаруашылықты экологияландыру процесін реттеудің әртүрлі экономикалық әдістері мен құралдарын пайдалануда едәуір тәжірибе жинады. АҚШ-та да, тура Еуропа елдеріндегідей, атмосфералық ауаның ластануымен күрестегі басымдықтар өзгерді. Негізгі бағдарламалар тазарту жабдықтарын қолданысқа енгізуге емес, экологиялық таза технологияларды жасауға бағытталған [205].

АҚШ-тың су туралы заңында 16 табиғат қорғау бағдарламасы қарастырылған. Су көздері объектілеріне адамдардың денсаулығы мен өміріне қауіп төндіретін лас заттарды әдейі тастағаны үшін қылмыстық жауапкершілік белгіленеді.

Қажетті экономикалық тетікті жасай отырып, америкалықтар қоршаған ортаның одан әрі ластануын тоқтатып қана қоймай, оның сапасын да едәуір жақсартты. АҚШ-та қоршаған ортаны қорғау федералды агенттігі мақсатты қоршаған ортаны қорғау шараларын белгілейді. Содан кейін әрбір штат саланы дамыту жоспарларымен байланыстыра отырып, оларды іске асырудың нақты

шараларын жеке ұсынады. Шығарындыларды бақылаудың тиімді құралы болып АҚШ қоршаған ортаны қорғау агенттігінің қоршаған ортаға шығарылуы мүмкін ластаушы заттардың рұқсат етілген мөлшеріне «рұқсаттар» енгізуі болып табылады. Бұл жағдай өздеріне белгіленген шектеуден төмен ластаушы заттарды шығарған фирмаларға, өз құқықтарын басқа фирмаларға сатуға мүмкіндік берді. Мемлекетте қоршаған ортаны ластау құқығының нарығы қалыптасты. Қоршаған ортаны ластауға рұқсат беру банкін құру арқылы АҚШ үкіметі елдегі экологиялық жағдайды жақсартты [206].

Батыс Еуропа елдерінде 1973 жылдан бастап табиғатты қорғаудың арнайы бағдарламалары әзірленді, онда тұрақты даму идеясы жалпыға бірдей танылды. Соған сәйкес экологиялық және экономикалық мақсаттар динамикасы сәйкес келеді және Еуропалық Одақ деңгейінде, оған мүше елдер табиғат қорғау саласындағы заңнамалық актілер үшін жалпы қағидалар мен шараларды әзірледі.

Францияда судың қорғалуын бақылау 1964 жылы қабылданған заң негізінде жүзеге асырылады. Осы заңға сәйкес елде 6 бассейндік басқарма әрекет етеді. Ұлыбританияда су ресурстары туралы заңға (1973) сәйкес, су объектілерінің сапасын 10 аймақтық су комитеттері бақылайды. Нидерландыда жер үсті суларының ластануы туралы заңға сәйкес өнеркәсіптік кәсіпорындар мен муниципалитеттер қалдықтарды шығаруға лицензия алуы қажет [207].

Германияда және Еуропалық Одақ елдерінде экологиялық модернизацияның маңызды бағыттарының бірі ретінде экологиялық менеджмент пен экологиялық кәсіпкерлік стратегиясы әзірленіп, жүзеге асырылуда [206]. Бұған нарықтағы тауарлар мен өнімдердің экологиялық сапасы мен сипаттамаларының және оларды өндіру мен сатудың алғышарттары ретіндегі рөлінің өсуі ықпал етті. Сондай-ақ, табиғи ресурстарды пайдаланатын кәсіпкерлерге қоғам тарапынан қысымның күшеюі, халықтың экологиялық мүдделерін қанағаттандыруы мен су заңнамасының жетілдірілуі, экологиялық құқық пен кәсіпкерлік қызметтің маңыздылығының артуы да әсер етті.

Әлемнің прогрессивті экономикалық дамыған елдерінде экономика мен кәсіпкерлікті дамытуда, экологиялық реттеудің экономикалық құралдарының ынталандырушылық әсері артып келе жатқандығы байқалады [208]. Олар өнім мен табиғи ресурстардың құны арасындағы сәйкестікті қамтамасыз етуге; қоршаған табиғи ортаға келтірілген зиян үшін шығындарды өтеуге; экологиялық залалды барлық қоғаммен емес, ластаушының өзі өтеуіне ықпал етеді [209]. Алайда, экологиялық салықтардың үлесі әр елде әр түрлі болып келеді. Атап айтқанда, 2017 жылы Латвияда – 11,23%, Грекияда – 10,21%, Словенияда – 10,21%, Хорватияда – 9,08%, Болгарияда – 9,07%, Эстонияда – 8,80%, Кипрде – 8,62%, Нидерландыда – 8,60%, Мальтада – 8,40%, Данияда – 8,13%, Италияда – 7,91%, Польшада – 7,86%, Румынияда – 7,66%, Ирландияда – 7,60%, Португалияда – 7,52%, Ұлыбританияда – 7,02%, Финляндияда – 6,90%, Венгрияда – 6,61%, Литвада – 6,48%, Чехияда – 5,86%, Австрияда – 5,71%, Испанияда – 5,43%, Словакияда – 5,36%, Бельгияда – 4,99%, Францияда – 4,96%, Швецияда – 4,87%, Германияда – 4,62%, Люксембургте – 4,44%, Швейцарияда – 6,16%, Норвегияда – 5,95%-ды құраған [210].

Осылайша, посткеңестік елдер, оның ішінде Қазақстан экологиялық басқару мен экологиялық қауіпсіздікті жүйелік тұрғыда жетілдіру арқылы, экологиялық реттеу тетіктерінің шетелдік тәжірибесін міндетті түрде ескеруі керек.

Қазіргі уақытта өндірісті экологияландырудың инновациялық бағдарламаларына бюджеттік қаржыландыру мен инвестицияларды ұлғайту өте маңызды. Табиғатты пайдаланудың нарықтық реттеушілерін енгізу тек әкімшілік қысыммен ғана жүзеге асырылмауы керек. Сонымен қатар, кәсіпкерлік қызмет үшін қолайлы жағдайларды қалыптастыру жолымен, яғни экологиялық талаптарды сақтау шаруашылық субъектілері үшін тиімді болатындай етіп, экологиялық-экономикалық мақсаттарға қол жеткізу арқылы жүзеге асырылуы қажет [211].

Сондықтан, кәсіпкерлікті экологияландырудың мемлекеттік реттеу тетігі тиісті құқықтық, қаржылық-экономикалық, ұйымдастырушылық және ақпараттық қамтамасыз етуді қажет етеді [212].

Әлемнің барлық дамыған елдерінде табиғатты қорғау, қоршаған табиғи ортаның сапасы, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану, табиғатта экологиялық тепе-теңдікті сақтау мен адамның өмір сүру жағдайларын қамтамасыз ету мәселелерін қарастыратын экологиялық саясатты қалыптастыруда теориялық негіздеу мен практикалық қадамдарды жүзеге асырудың қажеттілігі мойындалады [213]. Қазір көптеген елдерде қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану жөніндегі ұлттық бағдарламалар жасалынған. Олар бұрынғы, шектеулі көлемде әрекет ететін және табиғи саланың бұзылуының себептері мен туындау көздерін ескерместен, олардың зардаптарын жою тұжырымдамасына негізделген (посткеңестік елдерде әлі күнге жүзеге асырылып жатқан) табиғатты қорғау саясатымен салыстырғанда мүлдем жаңа сипатқа ие [214].

Жаңа мазмұндағы қоршаған ортаны қорғау саясаты мемлекеттік басқару органдарының, жеке сектордың, ғылым мен қаржы мекемелерінің өзара іс-қимылын қамтамасыз ететін ірі ұлттық бағдарламалар түрінде жүзеге асырылады. Барлық елдерде табиғатты және оның жекелеген компоненттерін қорғауға қатысты заңдар мен кодекстер қабылданған. Ол заңнамаларда қоршаған ортаны қорғау саласындағы қызметті реттеудегі мемлекеттің функциясы белгіленеді, сондай-ақ, табиғат пайдаланушылардың құқықтары мен міндеттері анықталады [215]. Заңнамалық актілердің ең жоғарысында қоршаған ортаны қорғау туралы ең басты, негізгі заң тұрады. Ол қоршаған ортаны қорғау саясатының жалпы қағидаттары мен мақсаттарын анықтайды және табиғат пайдалану саласындағы заңнамалық саясаттың тұжырымдамалық біртектілігі мен тұтастығын қамтамасыз етуге арналады.

Мұндай заңдарға АҚШ-тың – «Қоршаған орта саласындағы ұлттық саясат туралы» заңы (1970 ж.), Жапонияның – «Қоршаған ортаның ластануына қарсы күрес туралы негізгі заңы» (1967 ж.), Швецияның – «Қоршаған ортаны қорғау туралы» заңы (1969 ж.) жатады. Жеке аймақтар мен экономиканың тиісті салаларында табиғат пайдаланудың жекелеген аспектілерін, қоршаған ортаның жеке компоненттерін (атмосфералық ауа, су ресурстары), қоршаған ортаның

бұзылуын (шулы фон, жылу радиациялық ластану), қоршаған ортаға зиян келтіретін тасымалдаушыларды (мұнай өнімдері, улы химикаттар) реттеуге арналған заңнамалық актілер негізгі заңға сәйкес келеді [216]. Шетелдерде қоршаған ортаның жай-күйіне жауап беретін арнайы уәкілетті мемлекеттік органдар мен салалық органдардан басқа, жоғары өкілеттіктерге ие орталық мемлекеттік басқару органдары құрылған. Олар ұлттық деңгейдегі қоршаған орта саясатының жалпы басшылығына, басқа да мүдделі жеке және заңды тұлғалардың, мекемелер мен ведомстволардың әрекеттерін үйлестіруге, халықаралық ынтымақтастық бағдарламаларына қатысуға жауапты болады. Мұндай органдарға, АҚШ-тың федералды қоршаған ортаны қорғау агенттігі, Жапонияның қоршаған ортаны қорғау басқармасы және Францияның өмір сапасы министрлігін жатқызуға болады [217].

Сонымен қатар, кейбір елдердің үкіметтерінің жанынан кеңесші органдар құрылған: АҚШ-та – Қоршаған ортаның сапасы жөніндегі кеңес, Англияда – Қоршаған ортаның ластануымен күрес жөніндегі тұрақты корольдік комиссия.

Қоршаған ортаны қорғау және қоршаған ортаны қорғау шараларын қаржыландыру саясаты қоршаған ортаның нормативті-сапалық жағдайы қағидасына негізделеді. Оған қол жеткізу антропогендік жүктеменің, ластану құрамының, шығарындылар мен төгінділердің рұқсат етілетін ең жоғары деңгейлері үшін нормалар мен стандарттар жүйесі арқылы немесе табиғат пайдаланудың белгіленген талаптарын бұзған кәсіпорындарға салық салу жүйесі арқылы қамтамасыз етіледі. Екі қағида да бір-бірімен байланысты болуы мүмкін [218]. Шетелдерде қоршаған ортаны қорғауды реттеу экономикалық ынталандыру тұлғалары мен әкімшілік санкциялар жүйесінің қолдауымен жүзеге асырылады. Мемлекет жеке капиталды ынталандырудың әр түрлі (жана заңнамалық нормаларды орындауға итермелейтін) құралдарын қолданады. Жалпы Еуропалық Одақ елдерінде мұндай тетіктердің 200-ден астам түрі бар [219]. Олардың ішінде қоршаған ортаны қорғау қондырғыларын салу және пайдалану үшін, қалалық және аудандық су тазарту құрылыстарын салу үшін тікелей субсидиялар да бар. Сондай-ақ, кәсіпорындарды артық шығындардан босататын жеке секторды жеңілдікті мақсатты несиелеу, салықтық жеңілдіктер жүйесі де қарастырылған. Субъектілерді ынталандырумен қатар, экологиялық нормалар мен стандарттарды бұзушыларға қолданылатын мәжбүрлеу сипатындағы тетіктер де әзірленуде. Бірінші кезекте, бұл уыттылығы жоғары кез-келген химикаттарды өндіруге тыйым салу, санитарлық-гигиеналық жағдайға байланысты қиын жағдай орын алған қалалар мен аудандарда қоршаған ортаға ластанушы заттар шығарындыларын тоқтатуды талап ету болып табылады. Кейбір елдерде қоршаған ортаны ластайтын кәсіпорындарға шамадан тыс ластанушы және басқа да зиянды заттардың шығарындылары үшін прогрессивті салық беліленген [220]. Бірқатар заңнамалық жүйелер белгіленген экологиялық нормаларды сақтамаған жағдайда айыппұлдар салуды, ал кейбір жағдайларда - заң бұзушыларды түрмеге қамау немесе кәсіпорындардың өндірістік қызметіне тыйым салуды қарастырады. Барлық дамыған елдер қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану саласына іргелі зерттеулер жүргізу

мен мамандар даярлауға кететін шығындардың негізгі бөлігін өз мойнына алады. Ал, тиімділігі жоғары қолданбалы ғылыми-техникалық жұмыстарды дамыту мен жүзеге асыруды жеке кәсіпкерліктің еншісіне қалдырады [221]. Экология және табиғи ресурстарды қорғау саласындағы зерттеулерге жыл сайынғы мемлекеттік қаражаттың көлемі үнемі өсіп келеді. Мәселен, 1996 жылдан бастап Австралияда экологиялық бағдарламаларды жүзеге асыру шығындары екі есеге (200-ден 420 миллион долларға дейін) артқан.

Дамыған елдерде ұлттық мониторинг жүйелерін құру және дамыту үшін арнайы бағдарламалар қабылданған. Мониторинг қызметін құру дегеніміз – елдің қоршаған ортаны ластау көздері шоғырланған барлық аудандарында гидрометеорологиялық қызметтер сияқты дозиметриялық және зерттеу станциялары желілерін, зертханаларды, пункттерді орналастыруды білдіреді [222].

Табиғатты пайдаланудың экономикалық тетігі қоршаған орта сапасын қалпына келтірудің жалпы құнының едәуір бөлігін мемлекеттік бюджет пен мемлекеттік қаржы-несие мекемелерінің шығыстарына қосуды көздейді. Сондай-ақ, жеке капиталдың шығындарына қосылған жалпы құнның осы үлесін тиімді өтеу үшін үлкен мүмкіндіктер ашады. Дамыған елдерде қоршаған ортаны сақтау саясатының сипаты мен көлемі – қоршаған ортаның мүдделерін шаруашылық жүйенің материалдық мүдделерімен салыстыру шектеріне байланысты болып келеді. Осы шеңберден шығатын экологиялық талаптар мүлдем орындалмайды немесе ішінара орындалады. Бұл сайып келгенде, табиғат қорғау саясатына ынталандырушылық сипатында әсер етеді және оның тиімділігін арттырады. Жапонияда заңнама мен қоршаған ортаны қорғауды басқару ең алдымен денсаулық сақтау стандарттарын және өнеркәсіптің жекелеген салалары үшін шығарындылардың қосымша шектеулерін әзірлеуге бағытталған. Дәл осы Жапонияда судың сапасына қатысты әлемдегі ең қатал санитарлық-гигиеналық стандарттар жасалған [223]. Жапонияның экологиялық саясатының ерекшелігі – қоршаған ортаның ластануынан келтірілген залалды өтеу жүйесін кеңінен қолдану болып табылады. Яғни, қоршаған ортаның ластануы салдарынан зардап шеккендерге қоршаған ортаны ластаушы өндірістік компаниялар өтемақы төлейді.

Посткеңестік кеңістіктегі елдердің тиімсіз экономикалық жүйесі табиғи ресурстарды ұтымсыз пайдалануға және энергияны шамадан тыс тұтынуға әкеп соқты. Мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесінде табиғи ресурстарды сақтауға және үнемді пайдалануға арналған ынталандыру құралдары жасалмады. Керісінше, ауқымды өндіріс пен жалпы көрсеткіштерді өсіру бағыты басым болды. Қоғамның экологиялық санасының төмен деңгейде болуы посткеңестік кеңістіктегі елдерде қоршаған ортаның тозуына, жер үсті және жер асты суларының, ауаның және жердің ластануына, зиянды, соның ішінде өте улы өндірістік қалдықтардың көп мөлшерде жиналуына әкелді. Осыны ескере отырып, қоғамның қажеттіліктері мен қоршаған ортаны қорғауды қанағаттандыратын, экономика мен қоршаған орта арасында оңтайлы байланыс орнату өте маңызды [224].

Посткеңестік кеңістіктегі елдерде осы күнге дейін жалғасып жатқан экологиялық дағдарыстан жабдықтарды, өндірістік инфрақұрылымды экологиялық жанарту арқылы, қоршаған ортаны қорғауды басқару жүйесін реформалау арқылы, табиғат қорғау қызметін, табиғи ресурстар мен олардың қалдықтарын пайдалануды реттеудің заңнамалық-құқықтық және экономикалық тетіктерін жетілдіру арқылы шығуға болады. Шетелдік тәжірибені зерделемей, қоршаған ортаны қорғауды басқарудың тиімді жүйесін құру мүмкін емес. Ол арқылы басқарудың нақты тетіктерін таңдауға мүмкіндік беретін ақпараттарға талдау жасалады [224].

Тек Еуропалық Одақ елдерінің өзінде қоршаған ортаны қорғауды басқарудың 150-ден астам әртүрлі тетіктері бар. Олар әкімшілік, экономикалық, нарықтық және қоғамның белсенді қатысуына негізделген болып бөлінеді. Барлық мемлекеттер өз аумақтарында елдің даму моделі мен жағдайына бейімделген оңтайлы басқару тетіктерін қолданады.

Біздің ойымызша, соңғы жылдары Батыс Еуропа елдерінде қоршаған ортаны қорғау процестерін басқару саласында тікелей мемлекеттік басқару аясын тарылту және қоршаған ортаны қорғауға азаматтар мен кәсіпорындардың қатысуын арттыру тетіктері мен нарықтық басқару тетіктерін кеңінен қолдануға біртіндеп көшу үрдісі пайда болды.

Шетелдерде айтарлықтай тиімді және алуан түрлі экономикалық тұтқалар мен реттеу құралдары қолданылады. Нәтижесінде, экономикалық даму барысында экологиялық реттеудің экономикалық құралдарының ынталандырушылық әсерінің маңызы артып келеді.

Еуропа елдерінде қоршаған ортаны қорғауды басқарудың келесідей экономикалық тетіктері кеңінен таралған:

- атмосфералық ауаны және су ресурстарын ластағаны үшін, шулы ластану мен қалдықтарды кәдеге жарату, т.б. үшін экологиялық төлемдер;

- су ресурстарын, минералды-шикізат ресурстарын, жерді және балық ресурстарын тұтынғаны үшін төлемдер;

- пайдалану мерзімі өткеннен кейін кәдеге жарату үшін тауарлардың бөлшек сауда бойынша бағасына үстеме ақы белгілеуді көздейтін кепілдік жүйесі. Кепіл жүйесі Франция, Германия, Италия, Финляндия, Австрия, Ұлыбритания және Еуропалық Одақтың басқа елдерінде қолданылады. Швецияда автомобиль сату нарығында кепіл жүйесі қолданылады. Осы шаралардың арқасында елде сатылған автомобильдердің 90%-дан астамы кейіннен қайта өңдеуге тапсырылады;

- түрлі экологиялық бағдарламаларды іске асыру үшін конкурстық негізде берілетін жеңілдетілген несиелер мен субсидиялар. Кейбір елдерде пестицидтер мен улы химикаттарды пайдаланудан бас тартатын компанияларға субсидиялар беріледі. Соңғы жылдары Батыс Еуропа елдерінде тыңайтқыштарды сатуға арналған мемлекеттік субсидиялардан бас тарту үрдісі байқалады. Тыңайтқыштарды тұтынуды субсидияламау тыңайтқыштарды шамадан тыс пайдалану нәтижесінде топырақты ластанудан қорғаудың және өнімділікті

арттыруға биологиялық әдістерді ынталандырудың бір тәсілі ретінде қарастырылады;

- зиянды өнімдерге салынатын салықтар (жанармайдың әртүрлі түрлері, минералды тыңайтқыштар, пестицидтер, жуғыш заттар және т.б.);

- экологиялық заңнаманы бұзғаны үшін әкімшілік айыппұлдар, тұрақты негізде алынып тұратын төлемдер, сонымен қатар қатты және ағынды қалдықтарды жою мен өңдеу үшін жергілікті алымдар.

Ресми түрде экологиялық салықты енгізу қажеттілігі алғаш рет Еуропалық Одақтың қоршаған ортаны қорғау жөніндегі бірінші іс-қимыл бағдарламасында (1973) бекітілді. Ол «ластаушы төлейді» қағидатын жүзеге асырумен тікелей байланысты болды. XX ғасырдың 80-ші жылдарының екінші жартысында Еуропалық Одақ елдерінде экологиялық салықтар мен төлемдерге көбірек назар аударыла бастады. Дәл сол кезде қоршаған ортаны қорғау саласындағы әміршіл-әкімшіл әдістен экономикалық басқару әдістеріне көшу орын алды.

Еуропалық Комиссияның Салық және кедендік баждар жөніндегі дирекциясы экологиялық салықтарды қолдану саласы бойынша жеті топқа бөлді:

- энергиялық салықтар (мотор майларына, қазба отындарға, электр энергиясына);

- көлік құралдарының салығы (жүрген километрге салықтар, көлік иелеріне жыл сайынғы салық, автокөлік сатып алу кезіндегі акциздер);

- ластағаны үшін төлемдер (атмосфераға ластаушы заттардың шығарындылары және су бассейндеріне зиянды заттардың тастандылары);

- қоқыстарды полигонға тастағаны және оларды өңдеу үшін төлемдер, сондай-ақ, бірқатар арнайы өнімдерге салынатын салықтар (қаптама, батареялар, шиналар, жағар майлар және т.б.);

- жаһандық (глобальді) өзгерістерге әкелетін заттардың шығарындыларына салынатын салықтар (озон қабатын бұзатын заттарға және парниктік газдарға);

- шудың әсеріне салынатын салық;

- табиғи ресурстарды пайдаланғаны үшін төлемдер.

2017 жылы Еуропалық Одақ елдерінде экологиялық салықтардан түсетін түсімдер жалпы Еуро Одақтағы ЖІӨ-нің 2,4% құрады. Одаққа мүше-мемлекеттердің ішінде экологиялық салықтардың ЖІӨ-ге шаққандағы үлесі Грецияда (3,97%), Словенияда (3,73%), Данияда (3,72%) жоғары болды. Ал, ең төмені Словакияда (1,76%), Ирландияда (1,75%) және Люксембургте (1,71%) болды (1-кесте) [210].

Еуропа елдерінде ең көп таралғаны - көлік және энергия салығы. 2017 жылы энергиялық салықтар ЕО елдеріндегі экологиялық салықтардың жалпы көлемінің 77%, көлік салығы - 23%, қоршаған ортаны ластағаны және табиғи ресурстарды пайдаланғаны үшін салықтар - 5%-ын құрады. Энергиялық салықтар барлық мүше мемлекеттердегі экологиялық салықтардың ең үлкен бөлігін құрайды. Энергияны тұтынуға салынатын салықтардың ең көп үлесі Чехия (93%), Литва (91%), Люксембург (91%) және Румынияда (90%) тіркелген. Көлік құралдарының салығы Мальта мен Данияда барлық экологиялық салықтардың 40%-ын құраған. Қоршаған ортаны ластағаны және табиғи ресурстарды пайдаланғаны үшін

салықтардың үлесі ең жоғары үлесі Нидерландыда (14%), Венгрияда (14%) және Эстонияда (10%) болды (1-кесте) [210].

1-кесте. 2017 жылы Еуропалық Одақ елдеріндегі экологиялық салықтардың түсімдері мен бөлінуі

Елдер	Экологиялық салықтардан түсетін түсімдер, ЖІӨ-нің %	Экологиялық салық түсімдерінің үлесі, %		
		Энергия салығы	Көлік құралдарының салығы	Ластауға және ресурстарды пайдалануға салынатын салық
ЕО-28	2,40	77	20	3
Греция	3,97	79	21	-
Словения	3,73	85	11	4
Дания	3,72	55	40	5
Латвия	3,48	85	13	2
Хорватия	3,43	75	24	0
Нидерланды	3,33	56	30	14
Италия	3,3	81	18	1
Финляндия	2,99	68	31	1
Кипр	2,92	77	21	-
Эстония	2,88	88	2	10
Болгария	2,68	86	12	2
Мальта	2,68	52	41	7
Польша	2,68	86	8	5
Португалия	2,59	73	26	1
Венгрия	2,53	73	13	14
Ұлыбритания	2,39	74	23	3
Австрия	2,39	63	36	1
Франция	2,31	83	11	6
Бельгия	2,24	64	30	6
Швеция	2,16	79	20	1
Чехия	2,07	93	6	1
Румыния	1,91	90	10	0
Литва	1,91	91	4	5
Испания	1,83	83	13	4
Германия	1,81	83	17	0
Словакия	1,76	89	10	1
Ирландия	1,75	61	38	1
Люксембург	1,71	91	7	1
Сербия	4,13	85	7	9
Түркия	3,2	65	34	1
Норвегия	2,32	55	40	4
Швейцария	1,72	59	40	2

Ескерту: Кестедегі мәліметтер <https://ec.europa.eu/eurostat> сайтынан алынды. 03.02.2020.

Шумен қоршаған ортаны ластау мәселесінің шиеленісуіне байланысты ЕО-ға мүше сегіз мемлекетте белгілі бір салықтар енгізілді. Атап айтар болсақ,



Болгарияда - шумен ластау нормаларын сақтамағаны үшін төлем, Францияда - авиациялық шумен ластағаны үшін салық, Германияда - авиациялық шу үшін алымдар, Венгрияда - шуды азайту үшін баж, Италия мен Нидерландыда - авиациялық шуға салынатын салықтар, Швецияда ұшақтардың қонуына байланысты шумен ластағаны үшін алым енгізілген. Шулы ластану – әуе көлігі, телекоммуникация және радиолокациялық құрылғыларды пайдаланумен байланысты.

Көптеген елдерде мемлекет жабдықтарды, технологияларды, энергиямен жабдықтаудың балама көздерін, энергияны үнемдеу шараларын дамытуды қаржыландырады (Дания, Норвегия, Швеция, Нидерланды, Канада). Мұндай қаржыландырудың кең таралған түрі – салықтық жеңілдіктер болып табылады. Экологиялық жағынан таза автомобильдерге салықтық жеңілдіктер Германия, Австрия, Норвегия, Швеция, Нидерланды елдерінде қолданылады. АҚШ-та облигациялар бойынша алынған дивидендтерді жалпы салық сомасынан босату сияқты мемлекеттік субсидия түрі бар. Бұл дивидендтер сомасы су мен жер ресурстарының, атмосфералық ауаның және т.б. ластануымен күресуге жұмсалады.

Бірнеше онжылдықтар ішінде халықаралық деңгейде көптеген экологиялық мәселелерді шешудің нақты үрдісі пайда болды. Бұл өз кезегінде өте оңтайлы сәт болып табылады. Өйткені, посткеңестік кеңістіктегі елдерде де, көптеген шетелдерде де табиғат пайдалану жүйесі мен мемлекеттің экологиялық функциясының жеткіліксіз деңгейде реттелуіне байланысты туындайтын көптеген ұқсас мәселелер бар. Шет мемлекеттердің қоршаған ортаны қорғауды басқару саласындағы қабылдаған кейбір шешімдерінің тиімділігіне баға бере отырып, посткеңестік кеңістік елдерінде мемлекеттік реттеудің ұқсас әдістері қолданылса, туындауы мүмкін мәселелерді болжау оңай болар еді. Сондай-ақ, трансшекаралық экологиялық жүйелерді адамдардың өмір сүру ортасындағы біртұтас объект ретінде түсіну аясында, қоршаған ортаны басқару жүйесін реформалаудың біз үшін неғұрлым перспективалы бағыттарын анықтау жеңілдеу болар еді [224].

Осылайша, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауды жетілдірудің шетелдік тәжірибесіне жүргізілген талдау нәтижелері төмендегідей қорытынды жасауға мүмкіндік береді.

Біріншіден, посткеңестік кеңістіктегі елдерде қалыптасқан экологиялық бақылау қызметінің қазіргі заманғы экономикалық тетігі оның құралдарының икемсіздігімен, қоғамның қоршаған ортамен өзара әрекеттесуіндегі қайшылықтарды жеңу үшін сындарлы болмауымен (неконструктивность) сипатталады. Аталған елдердің қолданыстағы экономикалық тетігінде экологиялық шараларды несиелеу мен оларға жеңілдетілген салық салу сияқты құралдар жоқ. Сондықтан да, шетелдік тәжірибені қолдану негізінде қоршаған ортаны қорғауды бақылау тетіктерін жетілдіру қажет.

Екіншіден, осы бағытта іс-шараларды жүзеге асыра отырып, біздің елімізде экологиялық салық салу жүйесіне өзгерістер енгізу қажет, атап айтқанда:

- өнімдер мен қаптамаларға салық салу, экологиялық қауіпті заттарды басқа қауіпсіз түріне ауыстыру;

- қоршаған ортаны қорғауға қатысты өз қызметтерін тиімді жүзеге асыратын кәсіпорындарға жеңілдетілген несиелер беру (төмен пайызбен несиелер беру немесе несиелерді пайызсыз беру);

- ресурстарды үнемдейтін технологияларды қолданатын және қауіпсіздігі жоғары деңгейдегі жабдықтарды орнататын кәсіпорындар үшін салықтық жеңілдіктер жүйесін әзірлеу;

- өндіріс пен тұтыну барысындағы экологиялық зиянды технологияларға экологиялық акциз салығын енгізу. Еуропа елдерінде зиянды өнімдерді өндіруге, атап айтқанда, Ұлыбританияда жанар-жағармайдың әртүрлі түрлеріне - салық салынады; Норвегия мен Швецияда минералды тыңайтқыштар, пестицидтер және олардың ыдыстары үшін салық салынады;

- қоршаған ортаға шудың әсеріне салық салуды енгізу (мысалы, Венгрияда шуммен ластағаны үшін салық 1988 жылы енгізілген).

Үшіншіден, қоршаған ортаны қорғау саласындағы шетелдік тәжірибеге сүйене отырып, біздің елімізде төмендегідей іс-шараларды жүзеге асыру қажет деп есептейміз:

- қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану саласына іргелі зерттеулер жүргізу мен мамандар даярлауға кететін шығындарды мемлекет тарапынан қаржыландыру;

- қоршаған ортаның ластануы салдарынан зардап шеккендерге қоршаған ортаны ластаушы өндірістік компаниялардың өтемақы төлеуін заңмен міндеттеу;

- қоршаған ортаны қорғауға азаматтар мен кәсіпорындардың қатысуын арттыру тетіктері мен нарықтық басқару тетіктерін кеңінен қолдану;

- пайдалану мерзімі өткеннен кейін кәдеге жарату үшін тауарлардың бөлшек сауда бойынша бағасына үстеме ақы белгілеуді көздейтін кепілдік жүйесін енгізу;

- пестицидтер мен улы химикаттарды пайдаланудан бас тартатын кәсіпкерлік субъектілеріне мемлекет тарапынан субсидиялар беру.

### **3.2 Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелері**

Қазақстан Республикасының орнықты дамуы, оның халқының өмірі мен денсаулығы сапасының жоғары болуы, сондай-ақ ұлттық қауіпсіздігі табиғи жүйелер мен қоршаған ортаның тиісті сапасын сақтау арқылы қамтамасыз етіледі. Ол үшін қоршаған ортаны қорғауға және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануға бағытталған экология саласындағы бірыңғай мемлекеттік саясатты қалыптастыру және дәйекті түрде жүргізу қажет.

Қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану міндеттерін іске асыру және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету қоршаған ортаны қорғау саласында тиімді, әрі нәтижелі бақылау жүргізу, яғни мемлекеттік экологиялық бақылау жүргізу арқылы жүзеге асырылады.

Әдебиеттік дереккөздерге жүргізілген талдау нәтижелері мемлекеттік бақылаудың қолданылу аясы өте кең екендігін көрсетеді, яғни оны жүзеге

асырудың нақты нысандары мен әдістерінің алуан түрі анықталады. Бақылаудың маңыздылығы мынадан көрінеді: оның көмегімен әртүрлі ауытқулар анықталады, олардың себептері мен осы сәйкессіздіктерді келешекте жою үшін ұйымдастырушылық алғышарттар жасалады. Бақылау – алға қойылған міндеттерді шешудің құралы ретінде, қызметтің бір түрі ретінде, жетекшілік қағидасы және т.б. ретінде қарастырылады.

Мемлекеттік экологиялық бақылау - бұл мемлекеттік басқарудың маңызды функциясы. Оны атқарушы биліктің орталық атқару органдары және жергілікті атқару органдары Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес, Үкімет белгілеген тәртіпте, өз құзыреттеріне сәйкес жүзеге асырады. Мемлекеттік экологиялық бақылаудың жекелеген түрлері үшін оны ұйымдастырудың және өткізудің тәртібі бекітілген. Мысалы, экологиялық бақылау; жерлердің пайдаланылуы мен қорғалуын бақылау; су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы бақылау; жер қойнауын зерттеу мен пайдалану саласындағы бақылау; Қазақстан Республикасының орман заңнамасы саласындағы бақылау; жануарлар дүниесін қорғау, молықтыру және пайдалану саласындағы бақылау; ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласындағы бақылау [24].



2-сурет. Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды қорғау, молықтыру мен пайдалану саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын органдар.

Мемлекеттік басқарудың маңызды функциясы ретінде экологиялық бақылау Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіне сәйкес бірнеше мемлекеттік органдар тарапынан жүзеге асырылады. Олардың тізбесі 2-суретте көрсетілген.

Қазақстан Республикасы Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі – қоршаған ортаны қорғау, «жасыл экономиканы» дамыту, қалдықтармен жұмыс істеу (коммуналдық, медициналық және радиоактивті қалдықтарды қоспағанда), табиғат ресурстарын қорғау, олардың ұтымды пайдаланылуын бақылау және қадағалау, жер қойнауын мемлекеттік геологиялық зерделеу, минералдық-шикізат базасын өндіру, су қорын пайдалану және қорғау, сумен жабдықтау, су бұру, орман шаруашылығы, жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану, ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласында басқару процесін үйлестіру, мемлекеттік саясатты қалыптастыру және іске асыру саласын басқаруды жүзеге асыратын Қазақстан Республикасының мемлекеттік атқарушы органы болып табылады [177].

Тиімді жүргізілген мемлекеттік экологиялық бақылау қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы шаруашылық жүргізуші субъектілердің қызметіндегі кемшіліктерді уақытылы анықтап қана қоймай, сонымен бірге жоюға мүмкіндік береді. Сондай-ақ, осы кемшіліктердің себептерін түсіндіріп, олармен байланысты жасырын, айқын емес үрдістерді анықтап, олардың алдын алу бойынша шаралар қолдануға мүмкін береді.

Қазіргі уақытта мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асырудың мынандай негізгі нысандарын бөліп көрсетуге болады: мемлекеттік есепке алу, байқау, зерттеу, тексеру, қадағалау, аудит және т.б. Бақылаудың аталған түрлерінің әрқайсысының өзіндік ерекшеліктері бар және олар әртүрлі бақылау шаралары кезінде айқын көрінеді.

Нарықтық экономика жағдайында мемлекеттік экологиялық бақылаудың мақсаты – табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен қоршаған ортаны зиянды әсерлерден қорғау, сондай-ақ экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету болып табылады.

Мемлекеттік экологиялық бақылаудың маңызды міндеттері мыналар болып табылады:

- барлық мемлекеттік органдардың, кәсіпорындардың, ұйымдардың және азаматтардың табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану және қоршаған ортаны ластанудан қорғау жөніндегі заңды талаптарды, жоспарлар мен шараларды орындауын бақылау;
- қоршаған ортаға әсер етудің жол берілетін шекті нормативтерінің сақталуын бақылау;
- қоршаған ортаны қорғауға қатысты заңнаманың басқа да талаптарының орындалуын бақылау.

Олардың тізімін мемлекеттік экологиялық бақылаудың басқа да көптеген міндеттерін ескере отырып жалғастыруға және нақтылауға болады.

Қазіргі таңда мемлекеттік экологиялық бақылауды одан әрі жетілдірудің өзектілігі күмән тудырмайды, ол бірқатар жағдайлармен алдын-ала анықталады. Бір жағынан, қоғам өміріндегі экономикалық, қоғамдық-саяси, мәдени және басқа да қатынастарды дамытудың міндетті элементі ретінде мемлекеттік бақылаудың жоғары маңыздылығы тұрса, екінші жағынан құқықтық қамтамасыз етудің жетілмегендігі, жекелеген буындардың (звено) тиімсіз жұмыс жасау факторларының шиеленісуі әсер етеді.

Біздің көзқарасымыз бойынша, ең алдымен мәжбүрлеу мен бағынуға бағытталған мемлекеттік бақылаудың қалыптасқан нысаны көп жағдайда өзін-өзі ақтамады. Қазіргі жағдайда ескертуші, алдын алушы бақылауға, «қызмет көрсету түріндегі бақылауға» көшу қажет.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік экологиялық бақылау шын мәнінде тиімді және экономикалық дамыған елдер деңгейіне сәйкес болуы үшін оны қайта құрылымдау және күшейту керек, сондай-ақ нақты реттелген жүйеге келтіру қажет. Қайта өзгертудің негізгі бағыттарын, мемлекеттік экологиялық бақылау жүйесінің жаңа моделінің басты сипаттамалық белгілерін, оның қазіргі тұжырымдамасын, теориялық және практикалық мәселелерін жан-жақты талдау, бақылау органдары қызметінің заманауи озық отандық және шетелдік тәжірибесін зерделеу негізінде ғана дамытуға болады.

Қазіргі заманғы тәжірибе мемлекеттік экологиялық бақылау органдарының қызметі өзара байланысты екі бағытта жүруі керек екендігін көрсетеді:

1) шаруашылық жүргізуші субъектілерге қатысты мемлекеттің бақылау саясатын ырықтандыру, ол субъектілерге көбірек тәуелсіздік пен бастама беру;

2) мемлекеттік органдардың бақылау қызметінің нысандары мен әдістерін дәйекті түрде жетілдіру арқылы қоғамдық өмірдің негізгі әлеуметтік маңызды салаларында бақылаудың тиімділігін арттыру.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің жоғарыда аталған әрбір саласы бойынша отандық мамандардың жинақталған практикалық тәжірибесін пайдалануды, білікті мамандарды тартуды және сенімді ынталандыру жүйесін құруды көздейтін тиісті шаралар кешенін анықтауға болады.

Сонымен қатар, қоршаған ортаның құрамдас бөлігі болып табылатын жер учаскесін қорғау және пайдалану саласындағы бақылау мәселесін қарастырып кетейік. Қазақстан Республикасының Жер кодексіне сәйкес, мақсаты бойынша пайдаланылмаған және игерілмеген жер учаскесін меншік иесінен және жер пайдаланушыдан мәжбүрлеп алып қою және Қазақстан Республикасының заңнамасын бұза отырып пайдаланылған жер учаскесін меншік иесінен және жер пайдаланушыдан мәжбүрлеп алып қою қарастырылған. Жер учаскесін мәжбүрлеп алып қою туралы заңды күшіне енген сот шешімі жер учаскесі мәжбүрлеп алып қойылған тұлғаны жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған тұлғалардың тиісті тізіліміне енгізу үшін негіз болып табылады.

Жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған тұлғалардың тізілімін қалыптастыруды және жүргізуді жерді пайдалану мен қорғауды бақылау жөніндегі уәкілетті орган, аудандық (қалалардағы аудандардан басқа)

атқарушы орган, облыстық маңызы бар қаланың жергілікті атқарушы органы ұсынатын ақпараттың негізінде орталық уәкілетті орган жүзеге асырады. Жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған тұлғалардың тізілімі – мақсаты бойынша пайдаланылмаған және игерілмеген және Қазақстан Республикасының заңнамасын бұза отырып пайдаланылған жағдайда, заңды күшіне енген сот шешімінің негізінде жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған жеке және заңды тұлғаларды сәйкестендіруді қамтамасыз ететін, қағаз және (немесе) электрондық жеткізгіштерде тіркелген деректер жиынтығы.

Жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған тұлғалардың тізіліміндегі мәліметтер жер учаскесін мәжбүрлеп алып қою туралы сот шешімі заңды күшіне енген күннен бастап үш жыл өткеннен кейін алып тасталады. Жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған тұлғалардың тізіліміндегі жеке және заңды тұлғаларға жер учаскелерін беруге жол берілмейді.

Жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған тұлғалардың тізілімі – мақсаты бойынша пайдаланылмаған және игерілмеген және Қазақстан Республикасының заңнамасын бұза отырып пайдаланылған жағдайда, заңды күшіне енген сот шешімінің негізінде жер учаскелері мәжбүрлеп алып қойылған жеке және заңды тұлғаларды сәйкестендіруді қамтамасыз ететін, қағаз және (немесе) электрондық жеткізгіштерде тіркелген деректер жиынтығы [225].

Жерді пайдалану мен қорғауға мемлекеттік бақылаудың, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық бақылаудың бір түрі екенін ескере отырып, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық заңнаманы бұзған тұлғаларға да реестр қалыптастыруды ұсынамыз. Бұл реестр қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзған тұлғалар реестры деп аталады, қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнаманы бұзған тұлғалар тізілімі – Қазақстан Республикасының қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнамасын бұзған жағдайда, заңды күшіне енген сот шешімінің негізінде заңды жауапкершілікке тартылған жеке және заңды тұлғаларды сәйкестендіруді қамтамасыз ететін, қағаз және (немесе) электрондық жеткізгіштерде тіркелген деректер жиынтығы.

Қазіргі таңда, қоғамның барлық салаларын цифрландыру жағдайында, қоршаған ортаны қорғау, оның ішінде экологиялық бақылауды жүргізуге автоматтандырылған жүйенің көмегінсіз қол жеткізу мүмкін емес.

Қоршаған ортаны қорғау саласы жедел, сенімді және толыққанды ақпаратты қажет етеді. Осыған байланысты автоматтандыру мәселелерінің маңызды стратегиялық маңызы бар, өйткені болашақта қоршаған ортаны қорғау саласындағы қызмет нәтижелері материалдық базаның жағдайынан, персоналдың біліктілігінен ғана емес, сонымен бірге барлық экологиялық ақпаратты ұсынудың сенімділігі мен жеделдігінен де қалыптасады.

Табиғи ресурстар мониторингін автоматтандыру жөніндегі іс-шаралар браконьерлікті және орман ресурстарын заңсыз кесуді азайтуға, ал кейіннен жоюға мүмкіндік береді. Су ресурстарына мониторинг жүргізу экономиканың барлық секторлары үшін аса маңызды.

Табиғи ресурстарды ұтымсыз пайдаланумен және қоршаған ортаны лаस्ताумен ілесе жүретін өнеркәсіптің дамуы қоршаған ортаға антропогендік әсерді төмендету бойынша неғұрлым прогрессивті тетіктерді қолдануды талап етеді. Қазіргі уақытта тетіктердің бірі қоршаған ортаны электрондық қорғау технологияларын енгізу болып табылады. Ақпаратты алу, өңдеу және берудің дәстүрлі жүйелерінің тиімсіз жұмысы шешім қабылдау және басқару әсерлерінің жүйелерінде де бұзылуларға әкеледі. Бұл жағдайды заңнамалық немесе әкімшілік шаралармен түзету мүмкін емес. Аумақты сәтті басқару және оның ресурстарын ұтымды басқару үшін оның жай-күйінің жалпыланған сипаттамаларын жақсы түсіну керек және шешім қабылдау үшін қажетті басқару объектілері туралы егжей-тегжейлі ақпаратты жедел және көрнекі түрде алу мүмкіндігі болуы керек.

Қазақстан Республикасының қолданыстағы Экологиялық кодексіне сәйкес, бақылау субъектісіне (объектісіне) бармай профилактикалық бақылауды қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті орган қоршаған ортаға эмиссиялар мониторингінің автоматтандырылған жүйесін ендірген табиғат пайдаланушыларға қатысты қоршаған ортаға эмиссиялар мониторингінің автоматтандырылған жүйесінен алынған деректерді талдау жолымен жүргізеді делінген. Бұл жағдайда, бақылау нәтижелері бойынша бұзушылықтар анықталған жағдайда, қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті органның мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыратын лауазымды адамдары бұзушылықтар анықталған күннен бастап он жұмыс күні ішінде ақпараттық хатты рәсімдейді және бақылау субъектісіне қолма-қол, курьерлік не пошта қызметімен немесе электрондық тәсілмен жібереді. Егер құқық бұзушылықтың орын алғаны дәлелденсе, бақылаушы орган, құқық бұзушы объектіге немесе субъектіге келу арқылы жауапкершілікке тартады. Біздің көзқарасымыз бойынша, бұл дұрыс емес, себебі, автоматтандырылған жүйе ұсынған мәлімет тек ақпараттық сипатта болады және бақылаушы органның қызметін жеңілдетпейді. Осы тұрғыда қоршаған ортаға эмиссиялар мониторингінің автоматтандырылған жүйесін тек дерек пен ақпараттар көзі ғана емес, қоршаған ортаны қорғау саласында жасалған құқық бұзушылығы үшін жауапкершілікке тарту құрылғысы ретінде болғаны қоршаған ортаны электрондық қорғау технологияларының жетілген нысаны болып табылар еді. Бұл тәжірибе Қазақстанда қалыптасқан, қалалық көлік жұмысын оңтайландыру және тиімді бақылау және күтпеген жағдайларға уақтылы ден қою бюджет шығыстарын азайтуды, сондай-ақ қала өмірінің қауіпсіздігі мен жайлылығын арттыруды қамтамасыз ететін «Сергек» интеллектуалды жүйесін айтуға болады. Сергектің есептеу қуаты және нақты уақыт режимінде ақпараттың едәуір көлемін өңдеуге мүмкіндік беретін арнайы бағдарламалық жасақтамасы бар. Сергек жүйесінің функционалдығы, атап айтқанда, мыналарды қамтиды:

- автомобиль ағынын бекіту және болжау;
- берілген қозғалыс параметрлері бар автомобильдердің қозғалысын, оның ішінде жол қозғалысы ережелерін бұзушыларды (жылдамдық, белгілеу) анықтау және қадағалау;
- маңызды оқиғалар туралы жедел хабарлау;

- маңызды оқиғалар туралы объективті ақпаратты сақтау және тіркеу;
- суреттерді камералардан мобильді құрылғыларға нақты уақыт режимінде тарату;

- автомобиль ағындарының параметрлері және жеке автомобильдердің қозғалысы туралы ақпаратты жинау және талдау [226]. Аталған интеллектуалды жүйені басшылыққа ала отырып, қоршаған ортаны қорғау саласындағы құқық бұзушылықтардың алдын алу, құқықбұзушылықтарға жедел арада көңіл бөлу сияқты экологиялық бақылау шараларын тез арада жедел, әрі тиімді шешуге мүмкіндік береді.

Мемлекет басшысы «Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері» атты Қазақстан халқына Жолдауында таза энергияға, кәсіпорындардың энергия тиімділігі мен энергия үнемдеуге қойылатын талаптарды арттыруға, сондай-ақ энергия өндірушілердің өздерінің экологиялықтығы мен тиімділігіне назар аударды [156]. Шынында да, қазіргі жағдайда экологиялық таза технология тиімдірек технология болып табылады. Өндіріс процесі неғұрлым ақылды болса, қоршаған ортаға зиян келтіруі мүмкін жанама өнімдер, қалдықтар, шығарындылар туралы сұрақтар соғұрлым ақылды болады.

Кәсіпорында экологиялық бақылауды тиімді жүргізуді кәсіпорынның өзі ғана қамтамасыз ете алатындығы әлемдік тәжірибе арқылы анықталды. «Цифрлық Қазақстан» бағдарламасы табиғи ортаның ағымдағы жағдайы туралы шынайы ақпаратқа жол ашады. Өз эмиссияларын қадағалау міндеті – бұл рұқсат беру жүйесінің және «ластаушы төлейді» қағидатының қисынды салдары ғана емес, ерікті табиғат қорғауды бақылаудың жаңа көкжиегін ашатын кәсіпорындардағы неғұрлым терең өзгерістердің кілті.

Бұл тұрғыда аталған қатынастар легі Қазақстан Республикасы Энергетика министрінің «Өндірістік экологиялық бақылау жүргізу кезінде қоршаған ортаға эмиссиялардың автоматтандырылған мониторингін жүргізу қағидаларын және өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есептілікке қойылатын талаптарды бекіту туралы» 2018 жылғы 7 қыркүйектегі № 356 бұйрығымен реттеледі [227]. Аталған бұйрыққа сәйкес, қоршаған ортаға эмиссиялардың автоматтандырылған мониторингін табиғат пайдаланушымен немесе әзірленетін жобаға сәйкес ластаушы көздеріндегі эмиссияларға үздіксіз өлшеуді жүзеге асыратын құралдарды орнату арқылы табиғат пайдаланушы жүргізеді. Үздіксіз өлшеу нәтижелері компьютер мониторында ағымдағы және жинақталған шығарындылардың мәндерін көрсететін кестелер түрінде, сондай-ақ графиктер түрінде көрсетіледі. Өндірістік экологиялық бақылау жүргізу кезінде қоршаған ортаға эмиссиялардың автоматтандырылған мониторингі тексеру (калибрлеу), жөндеу, төтенше жағдайлар жағдайларын қоспағанда, үздіксіз жүзеге асырылады. Эмиссияларға үздіксіз өлшеуді жүзеге асыратын құралдардың деректері нақты уақыт режимінде (онлайн) өңделмеген түрінде уәкілетті органның ақпараттық жүйесіне жеткізіледі. Жүйеде көтерілетін ақпараттық ағындар бақылау және жиынтық ақпаратты, жергілікті бағалар мен болжамдарды, ал төмендейтіндер – бұйрықтарды, басқару шешімдерін



нормативтік-әдістемелік қамтамасыз етуді, жаһандық бағалар мен болжамдарды қамтиды. Осылайша, экологиялық-экономикалық сараптамалар жүргізуге, аумақтың және халықтың денсаулығының жай-күйін бағалау мен болжауға қажетті бірыңғай нормативтік-әдістемелік базасы бар бірыңғай ақпараттық кеңістік құруға болады [228].

Мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдіру үшін жинақтап алғанда келесі шараларды жүзеге асыруды ұсынамыз:

1. Табиғат пайдалану және қоршаған ортаны қорғау саласында атқарушы биліктің орталық атқару органдары арасында көлденеңінен мемлекеттік бақылау объектілері мен өкілеттіктерінің ара-жігін ажырату қажет. Сондай-ақ, орталық мемлекеттік органдар, жергілікті атқарушы органдар және жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасында тігінен мемлекеттік бақылау объектілері мен өкілеттіктерінің ара-жігін ажырату қажет.

2. Орталық бақылау органдары мен олардың аумақтық органдарының жергілікті деңгейдегі бақылау органдарымен қызметін және өзара әрекеттесу тәртібін әкімшілік ережелер құру арқылы үйлестіру қажет. Осындай органдардың өзара іс-қимылы туралы келісімдер жасау, тиісінше, орталық және жергілікті мемлекеттік бақылауға жататын, қоршаған ортаға теріс әсер ететін шаруашылық және өзге де қызмет объектілерінің тізімдерін жасау қажет. Мысалы, жоспардан тыс тексеру жүргізу қажет болса, бақылау органдары өзара ақпараттық іс-қимыл аясында, қоршаған ортаға залал келтірген тексеру объектісі орталық мемлекеттік экологиялық бақылауға немесе жергілікті мемлекеттік органның бақылауына жататындығын анықтауы керек.

3. Бір объектіні экологиялық бақылаудың бірнеше деңгейімен бақылауды болдырмау үшін мемлекеттік экологиялық бақылау объектілерінің тізбесін, орталық атқарушы органдардың, жергілікті атқарушы органдардың және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бақылау саласындағы өкілеттіктері мен құзыреттерін нақтылау қажет.

4. Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты ұтымды пайдалану саласындағы басқарудың тиімділігін одан әрі арттыру үшін орталық органдар мен жергілікті органдардың, табиғат қорғау органдары мен табиғи ресурстар органдарының, басқару органдарының, бақылау органдары мен құқық қорғау органдары арасындағы бақылау функцияларын нақты ажырату қажет.

5. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық нормалауды жетілдіру және қоршаған ортаға антропогендік қысымды төмендетудің үздік технологияларын енгізу кезінде, сондай-ақ дәстүрлі емес энергия көздерін, қайта өңделетін ресурстарды (қайталама ресурстар) пайдалану мен қалдықтарды қайта өңдеудің ең озық технологияларын енгізгені үшін шаруашылық субъектілерін экономикалық ынталандыру шараларын енгізу қажет.

6. Өнімдердің, өндіріс процестерінің, пайдалану, сақтау, тасымалдау, сату, қалдықтарды кәдеге жаратудың экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету міндеттеріне толық сәйкес келетін мемлекеттік экологиялық бақылаудың жаңа әдістерін әзірлеу керек [229]. Мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдіру

аясында бақылау жұмыстарының бірыңғай әдістемелік және құқықтық негізін құру қажет.

7. Мемлекеттік экологиялық бақылауды ақпараттық қамтамасыз етудің тиімділігін арттыру үшін мемлекеттік экологиялық бақылауға жататын ұйымдардың бірыңғай орталық дерекқорын құру және мемлекеттік экологиялық бақылау субъектілерінің осы ақпарат көздерінен ақпарат алу тәртібін белгілеу қажет.

8. Бақылау органдарының қызметін материалдық-техникалық (оның ішінде әлеуметтік және тұрмыстық) және қаржылық қолдау сапасы мен деңгейін арттыру қажет. Яғни, бақылау органдарының материалдық-техникалық және қаржылық ресурстары жеткілікті болуы керек.

9. Экологиялық заңнаманың орындалуына мемлекет тарапынан қатаң бақылау жасалуы керек. Біздің ойымызша, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің экологиялық бақылау деп аталатын тарауына өзгерістер енгізу қажет.

Бақылау органдарының жұмысындағы параллелизм мен қайталануды болдырмау үшін және қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану, сондай-ақ экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы атқарушы билік органдарының бақылау қызметін нақты үйлестіру үшін кодексте мемлекеттік экологиялық бақылау органдарының толық тізбесі, олардың өкілеттіктері және ведомствоаралық өзара іс-қимылды қамтамасыз ету тетігі айқындалуы қажет. Бұл бір мемлекеттік органда басқарушылық және реттеуші, сондай-ақ рұқсат беру және бақылау функциялары шоғырланған жағдайда, шамадан тыс мемлекеттік бақылау проблемасын жоюға көмектеседі.

Сонымен қатар, экологиялық қауіпсіздік саласындағы негізгі қауіптерді, экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын және мемлекеттік органдар қызметінің негізгі бағыттары мен міндеттерін анықтайтын, осы саладағы мемлекеттік саясатты дамытудың маңызды басымдықтарын қамтитын экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету стратегиясын жасау қажет деп санаймыз.

10. Мемлекеттік экологиялық бақылау органдарына білікті мамандарды даярлау, аттестаттау және біліктілігін арттыру, кадрлармен қамтамасыз ету жүйесін қалыптастыру үшін біртұтас ғылыми-зерттеу және оқу базасын құру қажет.

Сонымен қатар, мемлекеттік экологиялық бақылаудың тиімділігін түбегейлі арттыру ғылыми зерттеулерге, нормативтік-әдістемелік өңдеулерге, қосымша қызметкерлерді жалдауға, мамандарды даярлауға және қайта даярлауға, жабдықтар мен техниканы сатып алуға айтарлықтай интеллектуалдық ресурстар мен инвестицияларды талап етеді.

Біздің ойымызша, мамандар санының үнемі қысқартылып отыруына байланысты мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыру кезінде білікті кадрлардың жетіспеушілігін жою үшін тәуелсіз және өз жұмыстарына адал экологиялық аудиторларды тартқан жөн. Ол үшін мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыру жөніндегі мемлекеттік функцияны орындау үшін

экологиялық аудит жүргізудің әкімшілік регламенттерін келесі ережелермен толықтырған дұрыс:

- экологиялық қызметтің тиімділігін арттыру бойынша, ішкі экологиялық бақылау және қоршаған ортаны басқару жүйесін дамыту бойынша экологиялық аудиторлардың ұсыныстары мен ескертпелерін орындау әрбір ұйым үшін міндетті болып табылады;

- міндетті экологиялық аудит жүргізу кезіндегі оң қорытынды келесі міндетті экологиялық аудит жүргізудің уақытын үш жылға кейінге қалдыру үшін негіз болып табылады;

- қоршаған ортаға әсер етудің жол берілетін шекті нормативтеріне экологиялық аудит жүргізу кезіндегі оң экологиялық қорытынды мұндай нормативтерді жеңілдетілген түрде белгілеу үшін қолданылады.

Жергілікті жерлерде инспекторлар санының ұлғаюы, оның ішінде экологиялық аудиторларды тарту арқылы штаттан тыс экологиялық инспекторлар институтын енгізу экологиялық заңнамада белгіленген функцияларды жеткілікті деңгейде орындау үшін табиғат қорғау мекемелерін нығайтуға мүмкіндік береді.

Экологиялық аудиторлар мен мемлекеттік инспекторлардың арасындағы өзара іс-қимылды реттейтін жаңа ереженің болуы және онда төмендегідей мәселелердің қамтылуы маңызды қадамдардың бірі болуы мүмкін:

- экологиялық аудиторлар мен мемлекеттік экологиялық бақылаудың мамандандырылған органдары арасындағы қатынастар ережелерінің, аудиторлық материалдар бойынша дауларды келісу тәртібінің, тәжірибе алмасудың көрсетілуі. Сондай-ақ, тексеруді ұйымдастыру тәртібін ғана емес, сонымен қатар, тексеруді жүргізу кезінде экологиялық аудиторлардың әрекет ету тәртібін, белгіленген талаптарға сәйкес сұратылатын құжаттардың тізбесін, тексеруді жүзеге асыру барысында жүргізілетін аналитикалық өлшемдердің түрлерін нақты реттеу қажет;

- мемлекеттік экологиялық бақылау органдары тарапынан экологиялық аудит жүргізудің шарттарын анықтау. Яғни, жүргізілген экологиялық аудитті есепке алудан бастап, экологиялық аудиторлар туралы, олардың жүргізген экологиялық аудиторлық тексерулерінің нәтижелері мен тиімділігі туралы ақпарат жинауға дейінгі аралықты қамтитын мемлекеттік экологиялық бақылау шарттарын анықтау қажет [230, 73 б.].

Мұндай өзара іс-қимыл мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыру жоспарларын бірлесіп жасауға; қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану және экологиялық қауіпсіздік саласындағы заңнамалық және нормативтік құқықтық актілердің жобаларын бірлесіп дайындауға; экологиялық талаптардың сақталуын бірлесіп тексеруге негізделуі керек.

Мемлекеттік экологиялық бақылау органдарында штаттан тыс экологиялық аудиторлар институтын енгізу табиғат қорғау мекемелерін заңнамада белгіленген функцияларды жеткілікті деңгейде орындау үшін нығайтуға мүмкіндік береді. Тәуелсіз және адал ниетті экологиялық аудиторлар Қазақстан Республикасында мемлекеттік экологиялық бақылауды жүргізуде нақты көмек көрсете алады.

Яғни, мемлекеттік экологиялық бақылау функцияларын тиімді іске асыруды қамтамасыз етеді және оның нәтижелілігін түбегейлі арттырады. Осылайша, жоғарыда аталған мемлекеттік экологиялық бақылау мәселесін оңтайлы шешуге болады.

## ҚОРЫТЫНДЫ

Диссертациялық зерттеу жұмысында қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалаудың құқықтық негіздері кешенді түрде қарастырылған. Сондай-ақ, экологиялық бақылау мен қадағалауды жетілдірудің теориялық және тәжірибелік мәселелері бойынша ғылыми түрде негізделген бірқатар қорытындылар мен ұсыныстар келтірілген.

**Диссертациялық жұмыста докторант тарапынан мынандай ғылыми қорытындыларға қол жеткізілді:**

1. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік құзіретті органдар арасында бір қызметті бірнеше органның қайталап жүзеге асыруы мен өзара қызметтік «қақтығыстың» алдын-алу мақсатында экологиялық бақылау мен экологиялық қадағалаудың ара-жігі ажыратылып анықталды. Экологиялық бақылау – жеке және заңды тұлғалардың шаруашылық және өзге де қызметінің Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасында белгіленген талаптарға сәйкестігі тұрғысынан тексеру және байқау жөніндегі оның нәтижелері бойынша ықпал ету тәсілдерін қолдану құқығынсыз құқық шектеуші сипаттағы шаралар қолданылуы мүмкін мемлекеттік органдар мен қоғамдық ұйымдар қызметі.

Ал, экологиялық қадағалау – қоршаған ортаға қауіпті салдарлардың туындауын болғызбау мақсатында қолданылатын ықпал ету тәсілдерін қолдану құқығымен жеке және заңды тұлғалардың экологиялық заңнама талаптарын сақтауын тексеруге, экологиялық құқық бұзушылықтарды болдырмау немесе алдын алуға және байқауға бағытталған мемлекеттік органдардың қызметі. Аталған авторлық ұсыныстағы анықтамаларды қолданыстағы Экологиялық кодекске толықтырулар мен өзгерістер ретінде енгізу ұсынылды.

2. Экологиялық бақылау және экологиялық қадағалау қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқару институтының құрамдас бөлігі болып табылатындағы дәлелденіп, мемлекеттік экологиялық қадағалау келесі салаларда жүзеге асырылатындығы анықталды: ветеринария саласында, өсімдіктер карантині саласында, халықтың санитариялық-эпидемиологиялық саламаттылығы саласында, қызметін ядролық қондырғылармен және ықтимал радиациялық қауіптілігі I және II санаттардағы объектілермен жүзеге асыратын субъектілер үшін – атом энергиясын пайдалану саласында, жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану саласында, орман қорын күзету, қорғау, пайдалану, ормандарды молықтыру және орман өсіру саласында, ерекше қорғалатын табиғи аумақтар саласында жүзеге асырылатындығы анықталды.

3. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылау органдарының қызметіндегі параллелизм мен қайталануды болдырмау үшін және қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану, сондай-ақ экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы атқарушы билік органдарының бақылау қызметін нақты үйлестіру үшін, олардың өкілеттіктері және ведомстваралық өзара іс-қимылды қамтамасыз ету тетігі ұсынылды.

4. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы маңызды буыны болып табылатын, өндірістік экологиялық бақылаудың анықтамасының авторлық нұсқасы дайындалып, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіне енгізу ұсынылды. Сондай-ақ, өндірістік экологиялық бақылаудың цифрландыру жағдайы мен автоматтандырылған жүйе қолдану қажеттілігін ескере отырып, осы саладағы білікті мамандарды даярлау, қайта даярлау, аттестаттау және біліктілігін арттыру, кадрлармен қамтамасыз етудің тиімді жүйесі ұсынылды.

5. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауды жетілдірудегі шет мемлекеттердің заңнамасы мен тәжірибесіне салыстырмалы талдау нәтижесінде қоршаған ортаның сапасы мен оның жай-күйін үнемі бақылап отыру үшін, деректерді жинап және автоматты түрде талдап, нәтижесінде басқарушылық және шаруашылық шешімдерді дер кезінде қабылдау үшін Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесін құру қажеттігі ұсынылды. Себебі, Қазақстанда экожүйенің жай-күйі туралы деректерді тіркеу және онлайн режимінде тапсыру жүйесі толық қалыптаспаған, сәйкесінше бақылау бекеттерінің көрсеткіштері мен деректері орталықтандырылып, біріктірілмейді және толық көлемде жалпыланбайды.

6. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелерін қарастыра отырып, өнімдердің, өндіріс процестерінің, пайдалану, сақтау, тасымалдау, сату, қалдықтарды кәдеге жаратудың экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету міндеттеріне толық сәйкес келетін мемлекеттік экологиялық бақылаудың жаңа әдістерін әзірлеп, бірыңғай әдістемелік және құқықтық негізін құру қажеттігі ұсынылды.

7. Мемлекеттік басқаруды жүйе ретінде қарастырып, зерттеу арқылы, жүйелік тәсіл негізінде мемлекеттік басқарудың қалыптасуы мен оны жүзеге асыру механизмін ашуға болады. Біздің зерттеулеріміз көрсеткендей, мемлекеттік басқару және бақылау озық болуы керек. Сонымен бірге басқарудың шынайы түрде озық болуы, ең алдымен, жүйелік тәсіл негізінде жүзеге асырылатын бақылау арқылы қамтамасыз етіледі. Сондықтан, озық басқару – озық бақылаудың сенімді және уақтылы деректеріне сүйене отырып, тиімді шешімдер қабылдаудағы мақсатты қызмет ретінде анықталады.

Жылдам және сенімді бақылау жүйелік тәсіл негізінде жасалған тұтас бақылау жүйесінің мүмкіндіктері мен әлеуетін пайдалану арқылы ғана жүзеге асырылуы мүмкін. Жүйелік тәсіл – шығындарды барынша азайта отырып, алға қойылған мақсаттарға қол жеткізу құралы ретінде, жүйені жобалауға және іске асыруға мүмкіндік береді. Озық бақылаудың жаңа ұғымын пайдалануға болады. Бірақ, ескеретін бір жәйт, оның жүйесі кешенді немесе құрылымдық негізде емес, атап айтқанда жүйелік тәсіл негізінде құрылған.

8. Жүйелік тәсіл тұрғысынан алғанда, экологиялық заңнаманың жүйесі мына төмендегілердің жиынтығы ретінде анықталады: қоршаған ортаны қорғау, табиғатты пайдалану және экологиялық қауіпсіздік саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейтін заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілер мен нормалардың мақсаттары (қарастырылып отырған

саланың аспектісінде жүйеленген және ішкі салалар мен институттарға таратылатын); құқықтық реттеу объектілері мен субъектілері; құқықтық әдістер мен құралдар; мемлекеттік реттеу шаралары; сондай-ақ, шағын жүйелерді қамтамасыз ету кешені (қаржылық-экономикалық, әдістемелік, әлеуметтік, ұйымдастырушылық, материалдық-техникалық, нормативтік, бағдарламалық, кадрлық, ғылыми және өзге де қамтамасыз ету).

9. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын органдардың қалыптасу кезеңдерінен байқағанымыз, бұл саладағы мемлекеттік органдар үнемі өзгеріске ұшырап, қайтадан құрылып, ұйымдастырылып отырған. Біздің ойымызша, қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды тиімді әрі нәтижелі жүзеге асыру үшін, осы саладағы мемлекеттік функцияларды жүзеге асыратын арнайы мемлекеттік органның тұрақты түрде жұмыс жасауы қажет деп есептейміз. Сонда ғана қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды тиімді әрі нәтижелі жүзеге асыруға қол жеткізуге болады.

10. Бүгінгі таңда қоғамдық экологиялық бақылау институтына қатысты елеулі түрде өзгерістер жасау қажет. Біздің ойымызша, қоғамдық экологиялық бақылау адамдардың қолайлы қоршаған ортаға құқығын іске асырудың тиімді құралы болуы үшін, қоғам азаматтық белсенділік танытуы тиіс. Экологиялық білім беру, белсенді үгіт-насихат жұмыстарын жүргізу, еріктілер қозғалысын дамыту, экологиялық жауапты мінез-құлықты насихаттау арқылы халықтың экологиялық мәдениетін көтеру қажет.

#### **Зерттеу жұмысының нәтижелерін нақты қолдану туралы ұсыныстар:**

1. Табиғат пайдалану және қоршаған ортаны қорғау саласында атқарушы биліктің орталық атқару органдары арасында көлденеңінен мемлекеттік бақылау объектілері мен өкілеттіктерінің ара-жігін ажырату қажет. Сондай-ақ, орталық мемлекеттік органдар, жергілікті атқарушы органдар және жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасында тігінен мемлекеттік бақылау объектілері мен өкілеттіктерінің ара-жігін ажырату қажет.

2. Орталық бақылау органдары мен олардың аумақтық органдарының жергілікті деңгейдегі бақылау органдарымен қызметін және өзара әрекеттесу тәртібін әкімшілік ережелер құру арқылы үйлестіру қажет. Осындай органдардың өзара іс-қимылы туралы келісімдер жасау, тиісінше, орталық және жергілікті мемлекеттік бақылауға жататын, қоршаған ортаға теріс әсер ететін шаруашылық және өзге де қызмет объектілерінің тізімдерін жасау қажет. Мысалы, жоспардан тыс тексеру жүргізу қажет болса, бақылау органдары өзара ақпараттық іс-қимыл аясында, қоршаған ортаға залал келтірген тексеру объектісі орталық мемлекеттік экологиялық бақылауға немесе жергілікті мемлекеттік органның бақылауына жататындығын анықтауы керек.

3. Бір объектіні экологиялық бақылаудың бірнеше деңгейімен бақылауды болдырмау үшін мемлекеттік экологиялық бақылау объектілерінің тізбесін, орталық атқарушы органдардың, жергілікті атқарушы органдардың және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бақылау саласындағы өкілеттіктері мен құзыреттерін нақтылау қажет.

4. Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты ұтымды пайдалану саласындағы басқарудың тиімділігін одан әрі арттыру үшін орталық органдар мен жергілікті органдардың, табиғат қорғау органдары мен табиғи ресурстар органдарының, басқару органдарының, бақылау органдары мен құқық қорғау органдары арасындағы бақылау функцияларын нақты ажырату қажет.

5. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық нормалауды жетілдіру және қоршаған ортаға антропогендік қысымды төмендетудің үздік технологияларын енгізу кезінде, сондай-ақ дәстүрлі емес энергия көздерін, қайта өңделетін ресурстарды (қайталама ресурстар) пайдалану мен қалдықтарды қайта өңдеудің ең озық технологияларын енгізгені үшін шаруашылық субъектілерін экономикалық ынталандыру шараларын енгізу қажет.

6. Өнімдердің, өндіріс процестерінің, пайдалану, сақтау, тасымалдау, сату, қалдықтарды кәдеге жаратудың экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету міндеттеріне толық сәйкес келетін мемлекеттік экологиялық бақылаудың жаңа әдістерін әзірлеу керек. Мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдіру аясында бақылау жұмыстарының бірыңғай әдістемелік және құқықтық негізін құру қажет.

7. Мемлекеттік экологиялық бақылауды ақпараттық қамтамасыз етудің тиімділігін арттыру үшін мемлекеттік экологиялық бақылауға жататын ұйымдардың бірыңғай орталық дерекқорын құру және мемлекеттік экологиялық бақылау субъектілерінің осы ақпарат көздерінен ақпарат алу тәртібін белгілеу қажет.

8. Бақылау органдарының қызметін материалдық-техникалық (оның ішінде әлеуметтік және тұрмыстық) және қаржылық қолдау сапасы мен деңгейін арттыру қажет. Яғни, бақылау органдарының материалдық-техникалық және қаржылық ресурстары жеткілікті болуы керек.

9. Мемлекеттік органдар мен олардың лауазымды адамдарының бақылау қызметінің заңдылығын қамтамасыз ету және тиімділігін арттыру қажет. Өнеркәсіптік шығарындылар, төгінділер және өндірістік қалдықтар арқылы еліміздің экологиялық қауіпсіздігіне негізгі қауіп төндіретін көптеген өндірістік нысандар жеке меншікте болып табылады. Демек, мемлекеттік басқару органдарында сыбайлас жемқорлықтың өсуі мәселесі туындайды. Бұл өз кезегінде бақылаудың тиімсіздігіне алып келеді. Сонымен қатар, бақылау қызметін жүзеге асыратын лауазымды тұлғалар үшін жаңа «асыраушылар» пайда болады.

10. Экологиялық заңнаманың орындалуына мемлекет тарапынан қатаң бақылау жасалуы керек. Біздің ойымызша, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің экологиялық бақылау деп аталатын тарауына өзгерістер енгізу қажет.

Бақылау органдарының жұмысындағы параллелизм мен қайталануды болдырмау үшін және қоршаған ортаны қорғау, табиғатты ұтымды пайдалану, сондай-ақ экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы атқарушы билік органдарының бақылау қызметін нақты үйлестіру үшін кодексте мемлекеттік экологиялық бақылау органдарының толық тізбесі, олардың өкілеттіктері және ведомствоаралық өзара іс-қимылды қамтамасыз ету тетігі



айқындалуы қажет. Бұл бір мемлекеттік органда басқарушылық және реттеуші, сондай-ақ рұқсат беру және бақылау функциялары шоғырланған жағдайда, шамадан тыс мемлекеттік бақылау проблемасын жоюға көмектеседі.

Сонымен қатар, экологиялық қауіпсіздік саласындағы негізгі қауіптерді, экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын және мемлекеттік органдар қызметінің негізгі бағыттары мен міндеттерін анықтайтын, осы саладағы мемлекеттік саясатты дамытудың маңызды басымдықтарын қамтитын экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету стратегиясын жасау қажет деп санаймыз.

11. Мемлекеттік экологиялық бақылау органдарына білікті мамандарды даярлау, аттестаттау және біліктілігін арттыру, кадрлармен қамтамасыз ету жүйесін қалыптастыру үшін біртұтас ғылыми-зерттеу және оқу базасын құру қажет.

Сонымен қатар, мемлекеттік экологиялық бақылаудың тиімділігін түбегейлі арттыру ғылыми зерттеулерге, нормативтік-әдістемелік өңдеулерге, қосымша қызметкерлерді жалдауға, мамандарды даярлауға және қайта даярлауға, жабдықтар мен техниканы сатып алуға айтарлықтай интеллектуалдық ресурстар мен инвестицияларды талап етеді.

Біздің ойымызша, мамандар санының үнемі қысқартылып отыруына байланысты мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыру кезінде білікті кадрлардың жетіспеушілігін жою үшін тәуелсіз және өз жұмыстарына адал экологиялық аудиторларды тартқан жөн. Ол үшін мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыру жөніндегі мемлекеттік функцияны орындау үшін экологиялық аудит жүргізудің әкімшілік регламенттерін келесі ережелермен толықтырған дұрыс:

- экологиялық қызметтің тиімділігін арттыру бойынша, ішкі экологиялық бақылау және қоршаған ортаны басқару жүйесін дамыту бойынша экологиялық аудиторлардың ұсыныстары мен ескертпелерін орындау әрбір ұйым үшін міндетті болып табылады;

- міндетті экологиялық аудит жүргізу кезіндегі оң қорытынды келесі міндетті экологиялық аудит жүргізудің уақытын үш жылға кейінге қалдыру үшін негіз болып табылады;

- қоршаған ортаға әсер етудің жол берілетін шекті нормативтеріне экологиялық аудит жүргізу кезіндегі оң экологиялық қорытынды мұндай нормативтерді жеңілдетілген түрде белгілеу үшін қолданылады.

Жергілікті жерлерде инспекторлар санының ұлғаюы, оның ішінде экологиялық аудиторларды тарту арқылы штаттан тыс экологиялық инспекторлар институтын енгізу экологиялық заңнамада белгіленген функцияларды жеткілікті деңгейде орындау үшін табиғат қорғау мекемелерін нығайтуға мүмкіндік береді.

Экологиялық аудиторлар мен мемлекеттік инспекторлардың арасындағы өзара іс-қимылды реттейтін жаңа ереженің болуы және онда төмендегідей мәселелердің қамтылуы маңызды қадамдардың бірі болуы мүмкін:

- экологиялық аудиторлар мен мемлекеттік экологиялық бақылаудың мамандандырылған органдары арасындағы қатынастар ережелерінің, аудиторлық материалдар бойынша дауларды келісу тәртібінің, тәжірибе алмасудың көрсетілуі. Сондай-ақ, тексеруді ұйымдастыру тәртібін ғана емес, сонымен қатар, тексеруді жүргізу кезінде экологиялық аудиторлардың әрекет ету тәртібін, белгіленген талаптарға сәйкес сұратылатын құжаттардың тізбесін, тексеруді жүзеге асыру барысында жүргізілетін аналитикалық өлшемдердің түрлерін нақты реттеу қажет;

- мемлекеттік экологиялық бақылау органдары тарапынан экологиялық аудит жүргізудің шарттарын анықтау. Яғни, жүргізілген экологиялық аудитті есепке алудан бастап, экологиялық аудиторлар туралы, олардың жүргізген экологиялық аудиторлық тексерулерінің нәтижелері мен тиімділігі туралы ақпарат жинауға дейінгі аралықты қамтитын мемлекеттік экологиялық бақылау шарттарын анықтау қажет.

12. Заңнамалық деңгейде өндірістік экологиялық бақылау терминінің түсінігі берілмейді, тек оның мақсаты ғана көрсетіледі. Бұл өз кезегінде заңнаманы қолданушылар арасында өндірістік экологиялық бақылау ұғымының мәнін дұрыс түсінбеушілікке, шатасуға әкеп соғуы мүмкін. Сондықтан, біздің ойымызша, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіне өндірістік экологиялық бақылаудың түсінігін, анықтамасын енгізу қажет.

13. Қоршаған ортаның сапасы туралы нақты ақпаратты алу үшін экологиялық мониторинг міндеттерінің бірі қоршаған ортаның жай-күйін тәулік бойы бақылау болып табылады. Осы мақсатпен Республика бойынша көптеген кәсіпорындардың аумағында өндірістік мониторинг бекеттері орнатылған. Алайда, бақылау бекеттерінің көрсеткіштері мен деректері орталықтандырылып, біріктірілмейді және толық көлемде жалпыланбайды. Қазақстанда экожүйенің жай-күйі туралы деректерді тіркеу және онлайн режимінде тапсыру жүйесі жоқ. Қоршаған ортаның сапасы мен оның жай-күйін үнемі бақылап отыру үшін, деректерді жинап және автоматты түрде талдап, нәтижесінде басқарушылық және шаруашылық шешімдерді дер кезінде қабылдау үшін Бірыңғай мемлекеттік мониторинг жүйесін (БММЖ) құру қажет деп есептейміз.

14. Табиғат пайдаланушылар әлі күнге өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері жөніндегі есепті тоқсан сайын экология департаменттеріне қағаз тасымалдаушыда тапсырады. Тіпті көлемі жағынан шағын кәсіпорындар да осындай есепті тапсыруға міндеттеледі. Сондай-ақ, өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есеп беру өте шашыраңқы және күрделі. Бұл өндірістік экологиялық бақылау жөніндегі есепті қабылдайтын мемлекеттік органдардың қызметіндегі жүктемені айтарлықтай арттырады.

Осыған сәйкес, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексіндегі өндірістік экологиялық бақылау мен есептілік жөніндегі нормаларды жетілдіру қажет. Атап айтқанда, өндірістік экологиялық бақылау жөніндегі есеп беретін субъектілер ауқымын нақтылайтын (тек экологиялық қауіпті немесе ықтимал

қауіпті объектілері бар ірі кәсіпорындар), өндірістік экологиялық бақылау мәліметтерінің ашықтығын қамтамасыз ететін, өндірістік экологиялық бақылаудың дұрыстығы мен сапасына жауапкершілікті арттыратын (бақылау субъектісінің, аккредиттелген ұйымдардың, сондай-ақ жобалау ұйымдарының), лицензияны қайтарып алу және аккредиттеу тетігіне қатысты нормаларды жетілдіру қажет.

15. Заңнамалық деңгейде қоғамдық экологиялық бақылауды толығырақ реттейтін, осы салада азаматтар мен қоғамдық ұйымдарға тиісті өкілеттіктер беретін, сондай-ақ, әр түрлі жобалық шешімдерді орындау кезінде қоғамның пікірін ескеруді міндеттейтін құқықтық нормаларды енгізу қажет.

16. Экологиялық мәселелерді шешуге қоғамның белсенді түрде қатысуын қамтамасыз ету үшін, заңнамалық тұрғыда қоғамдық экологиялық бақылау инспекторының құқықтық статусын белгілеу қажет. Сонымен қатар, қоғамдық экологиялық бақылаумен айналысуды жоспарлаған тұлғалардың арнайы мамандандырылған курстарда міндетті оқытудан өтуі туралы талапты белгілеу қажет. Қоғамдық экологиялық сараптама, кәсіпорындарды, құрылыстар мен экологиялық жағынан қауіпті өзге де объектілерді орналастыру, салу туралы шешім қабылдауға қатысу сияқты экологиялық маңызы бар шешімдерді қабылдауға қоғамның қатысуының басқа да нысандарын күшейтуге болады.

17. Посткеңестік кеңістіктегі елдерде қалыптасқан экологиялық бақылау қызметінің қазіргі заманғы экономикалық тетігі оның құралдарының икемсіздігімен, қоғамның қоршаған ортамен өзара әрекеттесуіндегі қайшылықтарды жеңу үшін сындарлы болмауымен (неконструктивность) сипатталады. Аталған елдердің қолданыстағы экономикалық тетігінде экологиялық шараларды несиелеу мен оларға жеңілдетілген салық салу сияқты құралдар жоқ. Сондықтан да, шетелдік тәжірибені қолдану негізінде қоршаған ортаны қорғауды бақылау тетіктерін жетілдіру қажет.

Сондай-ақ, осы бағытта іс-шараларды жүзеге асыра отырып, біздің елімізде экологиялық салық салу жүйесіне өзгерістер енгізу қажет, атап айтқанда:

- өнімдер мен қаптамаларға салық салу, экологиялық қауіпті заттарды басқа қауіпсіз түріне ауыстыру;

- қоршаған ортаны қорғауға қатысты өз қызметтерін тиімді жүзеге асыратын кәсіпорындарға жеңілдетілген несиелер беру (төмен пайызбен несие беру немесе несиелерді пайызсыз беру);

- ресурстарды үнемдейтін технологияларды қолданатын және қауіпсіздігі жоғары деңгейдегі жабдықтарды орнататын кәсіпорындар үшін салықтық жеңілдіктер жүйесін әзірлеу;

- өндіріс пен тұтыну барысындағы экологиялық зиянды технологияларға экологиялық акциз салығын енгізу. Еуропа елдерінде зиянды өнімдерді өндіруге, атап айтқанда, Ұлыбританияда жанар-жағармайдың әртүрлі түрлеріне - салық салынады; Норвегия мен Швецияда минералды тыңайтқыштар, пестицидтер және олардың ыдыстары үшін салық салынады;

- қоршаған ортаға шудың әсеріне салық салуды енгізу (мысалы, Венгрияда шумен ластағаны үшін салық 1988 жылы енгізілген).

18. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы шетелдік тәжірибеге сүйене отырып, біздің елімізде төмендегідей іс-шараларды жүзеге асыру қажет:

- қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану саласына іргелі зерттеулер жүргізу мен мамандар даярлауға кететін шығындарды мемлекет тарапынан қаржыландыру;

- қоршаған ортаның ластануы салдарынан зардап шеккендерге қоршаған ортаны ластаушы өндірістік компаниялардың өтемақы төлеуін заңмен міндеттеу;

- қоршаған ортаны қорғауға азаматтар мен кәсіпорындардың қатысуын арттыру тетіктері мен нарықтық басқару тетіктерін кеңінен қолдану;

- пайдалану мерзімі өткеннен кейін кәдеге жарату үшін тауарлардың бөлшек сауда бойынша бағасына үстеме ақы белгілеуді көздейтін кепілдік жүйесін енгізу;

- пестицидтер мен улы химикаттарды пайдаланудан бас тартатын кәсіпкерлік субъектілеріне мемлекет тарапынан субсидиялар беру.

**Зерттеу жұмысының қорытындыларын тәжірибеге енгізудің тиімділігі.** Зерттеу жұмысының негізгі ғылыми нәтижелерін қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалау мәселесіне байланысты нормативтік-құқықтық актілер мен осы саладағы мемлекеттік органдардың қызметін жетілдіру барысында пайдалану, өзінің оң нәтижесін береді. Сондай-ақ, жоғарғы оқу орындарында заңгер мамандарды дайындау барысында экологиялық құқық пәнін оқытуда аталған диссертациялық жұмыстың нәтижелерін пайдалану, оқу құралы ретінде ұсыну білім алушылардың білімін жетілдіруде өзінің тиімділігін көрсетеді.

**Қол жеткізілген нәтижелерді осы бағыттағы басқа да нәтижелермен салыстыру.** Қазіргі таңда қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылауға байланысты зерттелген ғылыми жұмыстар бар екендігін атап өткен жөн. Атап айтар болсақ, А.П. Асылбеков «Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан»: Дис... канд. юрид. наук. – Алматы, 1998. – 193 с.; А.Е. Есеналиев «Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқарудың құқықтық негіздері»: заң ғыл. канд. дис... – Алматы, 2003. – 154 с.; А.С. Ахметов «Правовое регулирование контроля в области охраны окружающей среды»: Дис... канд. юрид. наук. – Тараз, 2004. – 168 с.; А.А. Квашин «Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в РК в условиях рынка»: Дис... канд. юрид. наук. – Алматы, 2006. – 170 с.

Бұл жұмыстардың теориялық маңыздылығы өте жоғары. Алайда, қазіргі таңда қоршаған ортаны қорғау саласындағы нормативтік-құқықтық базаның біршама өзгергендігін, еліміздің тұрақты даму жағдайына көшкендігін ескеретін болсақ, экологиялық бақылау мен қадағалау мәселелеріне байланысты отандық және шетелдік тәжірибені зерделеп, дәл қазіргі кездегі осы саладағы кезек күттірмес, өткір мәселелерді қозғаған осы диссертациялық жұмыстың да маңыздылығын ерекше атап көрсетуге болады. Сонымен қатар, бұл зерттеу жұмысы қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылау мен қадағалауға байланысты біршама қордаланып қалған мәселелерді кешенді түрде шешуге арналған еңбектердің бірі болып табылады.

## ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

- 1 Қазақстан Республикасының Конституциясы. 30 тамыз 1995 жыл.
- 2 Қазақстан Республикасының Президенті – Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауы «Қазақстан-2050» стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты // Егемен Қазақстан. – 2012, желтоқсан – 14.
- 3 Қазақстан Республикасының Президенті – Қасым-Жомарт Тоқаевтың «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты Қазақстан халқына Жолдауы // «Егемен Қазақстан» 02.09.2020 ж., № 166 (29895).
- 4 Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР. – М., 1983. – 128 с.
- 5 Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Вопросы теории и практики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 2006. – 55 с.
- 6 Есеналиев А.Е. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік басқарудың құқықтық негіздері: заң ғыл. канд. дис. ... : 12.00.06. – Алматы, 2003. – 154 б.
- 7 Бекбергенов Н.А. Правоохранительная система в Республике Казахстан: Учебное пособие. – Астана: Фолиант, 2000. – 216 с.
- 8 Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.
- 9 Байдельдинов Д.Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. – Алматы: Қазақ Университеті, 1998. – 230 с.
- 10 Култелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Общая часть (2-е издание, дополненное и переработанное). – Алматы, 2011. – 432 с.
- 11 Бекишева С.Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности органов прокуратуры и Министерства внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2002. – 177 с.
- 12 Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. – Алматы, 2003. – 328 с.
- 13 Румянцев Н.В. Экологическое право России (4-е издание): учебное пособие. – Москва: Юнити-Дана, 2012. – 431 с.
- 14 Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: «Юридическая литература», 1987. – 176 с.
- 15 Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л. Г. Коняхин. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 200 с.
- 16 Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и учебно-практическое пособие. – М., 2005. – 394 с.
- 17 Сарпеков М. Деятельность прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности // <https://articlekz.com/article/14840> (дата обращения: 22.09.2020).
- 18 Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексі 2015 жылғы 29 қазандағы № 375-V ҚРЗ. // «Егемен Қазақстан» 03.11.2015 ж., № 210 (28688)

19 Смаилова И.Е. Законодательные основы обеспечения государственного контроля в Республике Казахстан. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2010. – 26 с.

20 Poshanov N., Kosanov Zh. Concept of environmental control and supervision // 3rd International Conference «Science and practice: a new level of integration in the modern world». – Sheffield; United Kingdom, March 5, 2017. – P. 9-12.

21 Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30. «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями) // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090726>. (дата обращения: 05.04.2017).

22 Мухитдинов Н.Б. Земельное право Республики Казахстан (Общая часть): учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и дополн. – Алматы: Юрист, 2002. – 376 с.

23 Уваров В.Н. Теория государственного управления: учебник. – Петропавловск: Северо-Казахстанская юридическая академия, 2006. – 473 с.

24 Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі 2007 жылғы 9 қаңтардағы № 212. // «Егемен Қазақстан» 2007 жылғы 19 қаңтар № 12-13 - 23 қаңтар № 15-18.

25 Батырбаев Н.М., Пошанов Н.Н. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың маңыздылығы // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми-көпшілік журналы. – 2017. – № 3 (46). – Б. 136-138.

26 Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. – Караганда: АРКО, 2009. – 471 с.

27 Культелеев С.Т. Некоторые правовые проблемы осуществления экологического контроля // Материалы международной научно-практической конференции «Эколого-правовая наука и практика Казахстана: проблемы рационального использования и охраны природных ресурсов». – Алматы: КазНУ имени аль-Фараби, – 2004.– С. 50-54.

28 Беляев В.П. Надзор и контроль как формы юридической деятельности // Право и политика. – 2002. – №5. – С. 24-30.

29 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінің жобасы туралы» 2019 жылғы 30 желтоқсандағы № 1022 қаулысы. // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1900001022>

30 Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/)

31 Лернер А.П. Государственный экологический надзор. Проблемы и пути их решения // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – № 3-4. – С. 772-778.

32 Сагатов А. Прокурорская практика по надзору за соблюдением экологического законодательства // XI международная Атырауская правовая конференция «Актуальные вопросы и анализ практики применения

законодательства в нефтегазовой отрасли Республики Казахстан» (г. Атырау, 19 апреля 2013 г. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31449739#pos=6;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31449739#pos=6;-106) (дата обращения: 22.09.2020).

33 Колбасов О.С. Экология: политика-право. – М.: Наука. 1976. – 232 с.

34 Колбасов О.С. Социализм и охрана окружающей среды. – М.: Юрлит, 1979. – 392 с.

35 Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР. – М., 1987. – 128 с.

36 Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебное пособие. – М., 1979. – 176 с.

37 Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. – Киев, 1990. – 279 с.

38 Панкратов И.Ф. Глава VI. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды. В кн.: Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: учебник под ред. В.В. Петрова. – М.: Юрлит, 1988. – 511 с.

39 Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – Киев, 1989. – 231 с.

40 Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник. – М., 2004. – 430 с.

41 Петров В.В. Правовая охрана природы: учебник. – М., 1980. – 312 с.

42 Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник. – М., 1984. – 384 с.

43 Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права // Правовые проблемы охраны окружающей среды. – М., 1998. – № 54. – С. 174.

44 Мергенбаев Е.П., Пошанов Н.Н. Экологиялық бақылау мен қадағалаудың кейбір мәселелері // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми-көпшілік журналы. – 2018. – № 2/1 (46). – Б. 110-112.

45 Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1992. – 48 с.

46 Крассов О.И. Экологическое право: учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.

47 Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – Киев: Наукова думка, 1976. – 275 с.

48 Бобылев А.И., Балашенко С.А. Вопросы общей теории экологического права. – Минск: Белорусский государственный университет, 1991. – 124 с.

49 Венгеров А.Б. Теория государства и права. Часть 1. – М.: Юристъ, 1995. – 255 с.

50 Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.

51 Проблемы экологического земельного права и законодательства в современных условиях: Материалы научно-практической конференции Софрино, 31 марта – 2 апреля 1997 года (Софрино-3). – М.: Зерцало, 1999. – С. 183-185.

- 52 Зиманов С.З. Государство и контракты в сфере нефтяных операций. – Алматы, 2007. – 169 с.
- 53 Василинюк Т.В., Диденко А.Г., Нестерова Е.В. Закон суров – но недра нам дороже // Казахстанская правда. – 2009, август – 20.
- 54 Басин Ю.Г. Защита прав негосударственных участников гражданско-правовых обязательств с государством // Юрист. – 2004. – №8. – С. 12.
- 55 Қазақстан Республикасының Азаматтық Кодексі 1994 жылғы 27 желтоқсандағы № 268-ХІІІ. // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесі Жаршысының 1994 жылғы 23-24 номерлерінің жеке қосымшасы.
- 56 Пошанов Н.Н. Экологиялық бақылау мен қадағалаудың мемлекеттік басқару функциясы ретінде қалыптасуы // «ХХІ ғасырдағы ғылым және білім» атты І халықаралық ғылыми-тәжірибелік интернет конференция жинағы. – Астана, 2018. – Б. 233-236.
- 57 Улюкаев В.Х. Земельное право: учебник. – М., 2000. – 390 с.
- 58 Одинцова А.В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 107-113.
- 59 Тихомиров Ю.А. Государственность: крах или воскрешение? // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 12-16.
- 60 Сулейменов М.К. Государство и контракты // Юрист. – 2004. – №7. – С. 16.
- 61 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. – М.: Изд-во Омега-Л, 2005. – 580 с.
- 62 Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. – М.: Юристь, 2004. – 670 с.
- 63 Лунев А.Е. Природа, право, управление. – М.: Наука, 1981. – 269 с.
- 64 Kosanov Zh., Poshanov N. Environmental control and supervision as a function of public administration // 5th International Conference «Modern jurisprudence: legal thought and enforcement practice». – Sheffield; United Kingdom, November 10, 2017. – P. 41-52.
- 65 Ахметов А.С. Правовое регулирование контроля в области охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2004. – 24 с.
- 66 Махметова Л.М. Становление и развитие экологического аудита в Республике Казахстан: правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Каз. гуманит.-юрид. ун-т. – Алматы, 2007. – 24 с.
- 67 Баимбетов Н.С. Эффективность экологического контроля в Республике Казахстан // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов». – Астана, 2005. – С. 151-154.
- 68 Тундикбаев А.Д. Правовая охрана животного мира в Республике Казахстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Алматы, 2004. – 24 с.
- 69 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.



70 Мухитдинов Н.Б., Тукеев А.Ж., Мороз С.П. Горное право Республики Казахстан. – Алма-Ата: Жеты-Жаргы, 1992. – 450 с.

71 Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П., Мороз П.Г. Горное право. – Алматы: Жеты-Жаргы, 1999. – 360 с.

72 Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жаргы, 1995. – 150 с.

73 Безуглов А.А. Советское строительство: учебник / Под ред. А.А. Безуглова. – М.: Юридическая литература, 1985. – 544 с.

74 Байсалов С.Б., Ильяшенко Л.В. 200 вопросов и ответов по охране природы. – Алма-Ата, 1987. – 303 с.

75 Мухитдинов Н.Б. Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды: проблемы и особенности их решения // Государство и право. – 1992. – №8. – С. 97.

76 Мильнер Б.З., Евенко Л.М., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. – М.: Экономика, 1983. – 224 с.

77 Евланов Л.Г. Теория и практика принятия решений. – М.: Экономика, 1984. – 176 с.

78 Исследования по общей теории систем: Сб. переводов. - М.: Прогресс, 1969. – 519 с.

79 Румянцевой З.П., Саломатина Н.Л. Менеджмент организации: учебное пособие / Под ред. З.П. Румянцевой, Н.Л. Саломатина. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 429 с.

80 Кайракбаев Б.М. Альтернатива - поиск - решение. – Алматы: Казахстан, 1990. – 160 с.

81 Карданская Н.Л. Принятие управленческих решений: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 470 с.

82 Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» от 07.01.1988 № 32// <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssrl728.htm> (дата обращения: 31.07.2018).

83 Указ Президента Казахской Советской Социалистической Республики «О реорганизации органов государственного управления в Казахской ССР» от 20 декабря 1990 года № 172 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U900000172\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U900000172_) (дата обращения: 31.07.2018).

84 Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан «Вопросы Министерства экологии и биоресурсов Республики Казахстан» от 11 марта 1992 года № 216// [https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo\\_republiki\\_kazahstan\\_premier\\_ministr\\_rk/hozuaystvennaya\\_deyatelnost/id-P920000216\\_/](https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_republiki_kazahstan_premier_ministr_rk/hozuaystvennaya_deyatelnost/id-P920000216_/) (дата обращения: 01.08.2018).

85 Қазақстан Республикасының Орман кодексі 1993 жылғы 23 қаңтардағы // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K930002000\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K930002000_).

86 Қазақстан Республикасы Министрлер Кабинетінің «Қазақстан Республикасы Ормандарының жай-күйіне, өсірілуіне, қорғалуына, сақталуы

мен пайдаланылуына мемлекеттік бақылау жөніндегі ережені бекіту туралы» 1995 жылғы 21 наурыздағы № 317 Қаулысы // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P950000317\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P950000317_).

87 Қазақстан Республикасының Су кодексі 1993 жылғы 31 наурыздағы // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K930003000\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K930003000_).

88 Қазақстан Республикасының «Жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану туралы» 1993 жылғы 21 қазандағы № 3300 Заңы // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z930003300\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z930003300_).

89 Қазақстан Республикасының «Халықтың санитарлық-эпидемиологиялық салауаттылығы туралы» 1994 жылғы 8 шілдедегі № 110 Заңы // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z940002000\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z940002000_).

90 Қазақстан Республикасы Президентінің «Мұнай туралы» 1995 жылғы 28 маусымдағы № 2350 заң күші бар жарлығы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы, 1995 жылғы 28 маусым, № 11, 76-құжат.

91 Қазақстан Республикасы Президентінің «Жер туралы» 1995 жылғы 22 желтоқсандағы № 2717 Жарлығы. // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U950002717\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U950002717_).

92 Қазақстан Республикасының «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» 1996 жылғы 27 қаңтардағы № 2828 Заңы // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U960002828\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U960002828_) (қол жеткізген уақыты: 01.08.2018).

93 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасында жер қойнауын қорғауды мемлекеттік бақылау туралы ережені бекіту туралы» 1996 жылғы 18 қазандағы № 1284 Қаулысы. // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P960001284\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P960001284_).

94 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Жерді пайдалану жер қорғауға мемлекеттік бақылауды жүзеге асыру тәртібі туралы Ережені бекіту туралы» 1997 жылғы 19 ақпандағы № 235 Қаулысы. // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P970000235\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P970000235_).

95 Қазақстан Республикасының «Атом энергиясын пайдалану туралы» 1997 жылғы 14 сәуірдегі №93 Заңы. // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z970000093\\_/info](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z970000093_/info) (қол жеткізген уақыты: 01.08.2018).

96 Қазақстан Республикасының «Ерекше қорғалатын табиғи аумақтар туралы» 1997 жылғы 15 шілдедегі № 162 Заңы. // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 1997 ж, № 17-18.

97 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқарудың пәрменділігін одан әрі арттыру жөніндегі шаралар туралы» 1997 жылғы 10 қазандағы № 3655 Жарлығы // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U970003655\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U970003655_) (қол жеткізен уақыты: 01.08.2018).

98 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдарының құрылымын жетілдіру және олардың құзыретін нақтылау жөніндегі шаралар туралы» 1999 жылғы 13 қазандағы № 235 Жарлығы // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U990000235\\_/info](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U990000235_/info) (қол жеткізген уақыты: 01.08.2018).

99 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру шаралары туралы» 2002 жылғы 28 тамыздағы № 931 Жарлығы. // «Егемен Қазақстан» 2002 жылғы 30 наурыз № 207-208.

100 Қазақстан Республикасы Үкіметінің Қаулысы «Қазақстан Республикасы Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің мәселелері» 2007 жылғы 8 желтоқсандағы № 1201 // Қазақстан Республикасының ПҰАЖ-ы, 2007 ж., № 46, 554-құжат.

101 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру туралы» 2013 жылғы 16 қаңтардағы № 466 Жарлығы // «Егемен Қазақстан» 2013.01.17., № 23-28 (27967); 2013.01.18., № 29-33 (27972)

102 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасы Қоршаған орта және су ресурстары министрлігінің мәселелері» туралы 2013 жылғы 25 ақпандағы № 172 қаулысы // Қазақстан Республикасының ПҰАЖ-ы, 2013 ж., № 17, 302-құжат.

103 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру туралы» 2013 жылғы 29 қазандағы № 677 Жарлығы // «Егемен Қазақстан» 01.11.2013 ж. № 244 (28183)

104 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасы Қоршаған орта және су ресурстары министрлігінің кейбір мәселелері туралы» 2013 жылғы 27 желтоқсандағы № 1413 қаулысы // «Егемен Қазақстан» 18.01.2014 ж. № 11 (28235)

105 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару жүйесінің реформасы туралы» 2014 жылғы 6 тамыздағы № 875 Жарлығы // «Егемен Қазақстан» 07.08.2014 ж. № 152 (28376)

106 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар туралы» 2019 жылғы 17 маусымдағы № 17 Жарлығы. // «Егемен Қазақстан» 18.06.2019 ж., № 114 (29593)

107 Пошанов Н.Н. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың қалыптасу тарихы // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми журналы. – 2020. – № 5/6 – Б. 57-62.

- 108 Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 27-37.
- 109 Закон Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 года. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 26, – С. 332.
- 110 Петров В.В. Охрана окружающей природной среды: постатейный комментарий к закону России / Под ред. В.П. Ворфоломеева, В.В. Петрова. – М.: Республика, 1993. – 224 с.
- 111 Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. – 2004. – № 2. – С. 45.
- 112 Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. / А.К.Голиченков. – М., 1992. – 325 с.
- 113 Бринчук М.М., Бортник И.Ю. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы. // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 1. – С. 126.
- 114 Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. – 2006. – № 1. – С. 10-15.
- 115 Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть II. – М.: Теис, 1995. – 269 с.
- 116 Бринчук М.М. Экологическое право: Право окружающей среды. – М.: Юрист, 2002. – 610 с.
- 117 Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 584 с.
- 118 Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2009. – 320 с.
- 119 Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов / под редакцией С.А. Боголюбова. – М.: Высш. образование, 2006. – 404 с.
- 120 Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. – М.: Юрайт, 2005. – 430 с.
- 121 Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: Юрист, 1996. – 623 с.
- 122 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы туралы» 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығы. // «Егемен Қазақстан» 2009 жыл, 28 тамыз, № 281-283 (25680)
- 123 Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М.: ЮРИНФОРМЦентр, 1997. – 525 с.
- 124 Бринчук М.М. Экологическое право. – М.: Юрист, 1999. – 448 с.
- 125 Сиренко В.Ф. Интересы - власть - управление. – Киев: Наукова думка, 1991. – 156 с.
- 126 Пикулькин А.В. Система государственного управления: учебник для вузов. - 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.

127 Байдельдинов Д.Л., Оспанов А. Конституционная основа охраны природы Республики Казахстан // Материалы международной научно-практической конференции «5-летие Конституции и законотворческий процесс в Республике Казахстан» 28-29 августа 2000 г. – Астана: Парламента РК, 2000. – С. 44-47.

128 Руководящие принципы комплексного управления природоохранной деятельностью в странах с экономикой переходного периода // Ноосфера (экологический альманах). – Алматы: Дауир, 1996. – №1. – 336 с.

129 Бобылев А.М. Проблемы развития экологического права и законодательства. // Право и политика. – 2000. – №9. – С. 122-128.

130 Ахметов А. О контроле в области охраны окружающей среды. // В сб. научных статей «Вопросы формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений». – Астана: Изд-во АГС при Президенте РК, 2002. – С. 54-57.

131 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасының Қоршаған ортаның гигиенасы жөніндегі ұлттық іс-қимыл жоспарын бекіту туралы» 2000 жылғы 9 маусымдағы № 878 Қаулысы // Қазақстан Республикасының ПҰАЖ-ы, 2000 ж., № 26, 305-құжат.

132 Тезисы коллективного доклада «НПДОС как инструмент политики устойчивого развития Республики Казахстан», 12 ноября 1996 г. – Алматы: КИСИ, 1996. – 58 с.

133 Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. – Караганда: Карагандинский юридический институт МВД имени Баримбека Бейсенова, 2001. – 254 с.

134 Драго Р. Административная наука. – М.: Прогресс, 1982. – 245 с.

135 Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.

136 Смиртюков М.С. Советский государственный аппарат управления: Вопросы организации и деятельности центральных органов. - 2-е изд. перераб и доп. – М.: Политиздат, 1984. – 287 с.

137 Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Часть общая. – М.: Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.

138 Асылбеков А.П. Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 1998. – 193 с.

139 Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.

140 Есжанов М.Е. Проблемы правового регулирования экологического мониторинга в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 1999. – 135 с.

141 Жетписбаев Б.А. Аграрное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеты-Жаргы, 2002. – С. 93.

142 Огурцов А.П., Юдин Э.Г. Деятельность // Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1972. – Т. 8. – 591 с.

- 143 Пошанов Н.Н. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жетілдірудің кейбір мәселелері // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми журналы. – 2020. – № 5/6 – Б. 63-68.
- 144 Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. – Алматы: ТОО «Баспа», 2000. – 256 с.
- 145 Байсалов С.Б. О концепции советского экологического права // Круглый стол: «Концепция экологического права». – М.: Вестник Московского университета, 1987. – № 5 – С. 41-44.
- 146 Таранов А.А. Муниципальное право Республики Казахстан. – Алматы: Баспа, 1999. – 142 с.
- 147 Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. – Алматы: Наука, 1985. – 150 с.
- 148 Кек В. Менеджмент рисков в праве окружающей среды ФРГ // Право и политика. – 2000. – №5. – С. 79-82.
- 149 Дубовик О.Л. Экологический кодекс ФРГ // Право и политика. – 2000. – №10. – С. 144-148.
- 150 Голиченков А.К. Основные подходы к разработке экологического кодекса РФ // Право и политика. – 2000. – №10. – С. 123-131.
- 151 Байдельдинов Д.Л. Тенденции дальнейшего развития экологического законодательства Республики Казахстан. // В сб. Правовые проблемы реформирования экологического законодательства Республики Казахстан. – Алматы: Фонд «XXI век», 1998. – С. 104-108.
- 152 Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» 1995 жылғы 18 желтоқсандағы № 2688 Конституциялық заңы. // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002688\\_info](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002688_info) (қол жеткізген уақыты: 05.08.2018).
- 153 Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы № 148 Заңы. // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 2001 ж., № 3, 17-құжат.
- 154 Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарын бекіту және Қазақстан Республикасы Президентінің кейбір жарлықтарының күші жойылды деп тану туралы» 2018 жылғы 15 ақпандағы № 636 Жарлығы. // «Егемен Қазақстан» 20.02.2018 ж. –№ 35 (29266).
- 155 Бобылев С.Н., Ходжаев А.П. Экономика природопользования: учебное пособие. – М.: ТЕИС, 1997. – 272 с.
- 156 Қазақстан Республикасы Президентінің «Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері» атты 2018 жылғы 10 қаңтардағы Жолдауы // «Егемен Қазақстан» 10.01.2018 ж., № 6 (29237).
- 157 Папенова К.В. Стратегическая экологическая оценка: Адаптация в Республике Казахстан / Под ред. К.В. Папенова – М.: МАКС Пресс, 2000. – 136 с.

- 158 Мескон М.Х., Альберт М., Хедоурд Ф. Основы менеджмента / Перевод с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с.
- 159 Харрингтон Дж. Х. Управление качеством в американских корпорациях / Пер. с англ. – М.: Экономика, 1990. – 272 с.
- 160 Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / Отв. ред. Г.А. Туманов. – М.: Юристъ, 1995. – 304 с.
- 161 Ахметов Р.И. Юридические понятия и термины / Р.И. Ахметов и др. – Алматы: ТОО «Аян Эдет», 1999. – 64 с.
- 162 Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. – 2000. – №1. – С. 26-36.
- 163 Мухитдинов Н.Б., Куандыков К.Ж. Право сельскохозяйственного водопользования. – Туркестан: Туркестан, 1998. – 203 с.
- 164 Голиченков А.К. Практикум по экологическому праву России. Учебное пособие для вузов / Под ред. А.К. Голиченкова. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 222 с.
- 165 Петров В.В. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М.: Юридическая литература, 1988. – 512 с.
- 166 Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 136 с.
- 167 Приказ министра природных ресурсов Российской Федерации «Об организации государственного контроля за природопользованием и охраной окружающей среды» от 6 августа 2001 г. № 580 // <https://meganorm.ru/Data2/1/4293730/4293730388.htm> (дата обращения: 26.07.2018).
- 168 Закон Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель» от 19 июня 2003 года // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30780589#pos=0;0](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30780589#pos=0;0) (дата обращения: 26.07.2018).
- 169 Батчикова С.А., Глазьева С.Ю. Эффективность государственного управления: Пер с англ. / Общ. Ред. С. А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1998. – 848 с.
- 170 Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Насыров Л.Р. Эффективность природоохранительного законодательства / Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Насыров Л.Р. и др. – Алматы: Наука, 1988. – 168 с.
- 171 Козлов В.А. К вопросу о понятии эффективности права // Вестник ЛГУ. – 1972. – №5. – С. 106-113.
- 172 Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (общая часть). – Алматы: Жеты-Жаргы, 2001. – 300 с.
- 173 Татарян В.Г., Омаров И.А. Казахстанское административное право. – Алматы: Жеты-Жаргы, 1997. – 325 с.
- 174 Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: Изд-во КазГЮА, 2003. – 328 с.

175 Современное управление. Энциклопедический справочник. – М.: Издатцентр, 1997. – Т. 1. – 584 с.

176 Кушумбаев А.А. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. – Астана: Фолиант, 2001. – 330 с.

177 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасы Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі туралы ереже» 2019 жылғы 5 шілдедегі № 479 қаулысы. // ҚР НҚА электрондық түрдегі эталондық бақылау банкі, 31.07.2019 ж.

178 Навасардова Э.С. Некоторые проблемы государственного экологического контроля // Законодательство и экономика. – 2002. – №2. – С. 54-58.

179 Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – 160 с.

180 Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 188 с.

181 Кадочников В., Кудрина И. Наша безопасность - в реальной экологии // Президентский контроль. Информационный бюллетень. – 2003. – № 5. – С. 39-41.

182 Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. – 110 с.

183 Битемиров Қ.Т., Пошанов Н.Н. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың түрлері // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми-көпшілік журналы. – 2017. – № 6 (50). – Б. 219-221.

184 Байдельдинов Д.Л., Куратов С.Г. Правовые проблемы реформирования экологического законодательства Республики Казахстан. – Алматы: Фонд «XXI век», 1998. – 104 с.

185 «2018 жылға арналған Қоршаған ортаның жай-күйі туралы және Қазақстан Республикасының табиғи ресурстарын пайдалану туралы» ұлттық баяндама // <http://ecogofond.kz/kz/orhusskaja-konvencija/dostup-k-jekologicheskoy-informacii/jekologijaly-zha-daj/r-orsha-an-ortany-zhaj-k-ji-turaly-ltty-bajandamalar/> (қол жеткізген уақыты 14.12.2019).

186 Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов / А.К. Голиченков. – М.: Издательский Дом «Городец», 2008. – 448 с.

187 Бельдеева Л.Н., Бушмина Н.В., Усынина Л.Г. Экологический контроль: учебное пособие. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2008. – 139 с.

188 Философская энциклопедия [электронный ресурс] // [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/3310/СИСТЕМА](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/СИСТЕМА). - заглавие с экрана (дата обращения: 15.12.2019).

189 Бекишева С.Д., Экологическое право Республики Казахстан. – Караганда: Фемида, 2002. – 247 с.

190 Баимбетов Н.С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в РК: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 1999. – 32 с.



191 «2016 жылдағы Қазақстан Республикасының Табиғи ресурстарын пайдалану және қоршаған ортаның жай-күйі туралы» ұлттық баяндама // <http://ecogofond.kz/kz/orhusskaja-konvencija/dostup-k-jekologicheskoi-informacii/jekologijaly-zha-daj/r-orsha-an-ortany-zhaj-k-ji-turaly-ltty-bajandamalar/> (қол жеткізген уақыты 31.08.2018).

192 «Өндірістік экологиялық бақылау жүргізу кезінде қоршаған ортаға эмиссиялардың автоматтандырылған мониторингін жүргізу қағидаларын және өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есептілікке қойылатын талаптарды бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Энергетика министрінің 2018 жылғы 7 қыркүйектегі № 356 бұйрығы. // «Егемен Қазақстан» 23.10.2018 ж. № 202 (29433).

193 Концепция проекта Экологического Кодекса Республики Казахстан // <http://ecounion.kz/?p=558> (дата обращения: 03.01.2020).

194 Қосанов Ж.Х., Битемиров Қ.Т., Пошанов Н.Н. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы өндірістік экологиялық бақылауды жетілдірудің кейбір мәселелері // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми журналы. – 2020. – № 2/2 – Б. 88-95.

195 Қазақстан Республикасының «Қоғамдық бірлестіктер туралы» 1996 жылғы 31 мамырдағы № 3 Заңы // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 1996 ж., № 8-9.

196 Экологическое движение Казахстана ставит перед собой реальные задачи // <https://www.zakon.kz/4979565-ekologicheskoe-dvizhenie-kazahstana.html> (дата обращения: 08.01.2020).

197 Казахскому обществу охраны природы - 50 лет // <https://www.zakon.kz/4564448-kazakhskomu-obshhestvu-okhrany-prirody.html> (дата обращения: 18.01.2020).

198 Что угрожает водной безопасности Казахстана // [https://forbes.kz/process/resources/po\\_zakonam\\_prirody\\_1529662128/](https://forbes.kz/process/resources/po_zakonam_prirody_1529662128/) (дата обращения: 18.01.2020).

199 Зеленый путь. Как изменится экономика Казахстана // <https://tengrinews.kz/article/zeleniy-put-kak-izmenitsya-ekonomika-kazahstana-544/> (дата обращения: 18.01.2020).

200 Семенова Л. Орхусская конвенция и экологическое законодательство Республики Казахстан // Правовая реформа в Казахстане. – 2000. – № 1 (5). – С. 43-47.

201 Закон Республики Казахстан «О ратификации конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» от 23 октября 2000 года. // Ведомости Парламента РК. – 2000. – №14-15. – С. 228.

202 Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік статистика туралы» 1997 жылғы 7 мамырдағы № 98 Заңы. Күші жойылды - Қазақстан Республикасының 2010 жылғы 19 наурыздағы № 257-IV Заңымен // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. –1997. – № 9. 91-құжат.

203 Изтелеуова Ш. Обзор экологических НПО в Республике Казахстан 2017 год // [https://careseco.org/ОБЗОР ЭКОЛОГИЧЕСКИХ НПО В РК.pdf](https://careseco.org/ОБЗОР_ЭКОЛОГИЧЕСКИХ_НПО_В_РК.pdf) (дата обращения: 20.01.2020).

204 Қосанов Ж.Х., Битемиров Қ.Т., Пошанов Н.Н. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы қоғамдық экологиялық бақылауды жетілдірудің кейбір мәселелері // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми журналы. – 2020. – № 2/2 – Б. 96-100.

205 Акопова Э.А. Система органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды в Республике Казахстан // Журнал Право и современные государства. – 2014. – № 3. – С. 35-41.

206 Основы экологической политики развитых зарубежных стран // <http://bibook.ru/books/28878/default.htm> (дата обращения: 03.11.2017).

207 Специфика зарубежного экологического законодательства и механизм его действия // <http://bibook.ru/books/28939/default.htm> (дата обращения 03.11.2017).

208 Allen C.R., Fontaine J.J., Garmestani A.S. Ecosystems, Adaptive Management. – In: Meyers R.A. (eds), *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*. – Springer, New York, 2012. – P. 3342-3357.

209 Dyke J., McDonald-Gibson J., Di-Paolo E., Harvey I. Increasing complexity can increase stability in a self-regulating ecosystem // *Advances in Artificial Life: 9th European Conference on Artificial Life*. – Lisbon; Portugal, September 10-14, 2007. – P. 133-142.

210 Environmental tax statistics - detailed analysis // [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental\\_tax\\_statistics\\_-\\_detailed\\_analysis#Environmental\\_tax\\_revenue\\_in\\_European\\_countries\\_.E2.80.93\\_a\\_comparison](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis#Environmental_tax_revenue_in_European_countries_.E2.80.93_a_comparison) (қол жеткізген уақыты: 03.02.2020).

211 Nilsson, A.K., Bohman, B. Legal prerequisites for ecosystem-based management in the Baltic Sea area: The example of eutrophication // *Ambio, a Journal of the Human Environment*. – 2015. – Vol. 44, issue 3. – P. 370-380.

212 Bommarito, M.J., Katz, D.M. Measuring and modelling the US regulatory ecosystem // *Journal of Statistical Physics*. – 2017. Vol. 168, issue 5. – P. 1125-1135.

213 Devos, Y., Craig, W., Schiemann, J. Transgenic crops, risk assessment and regulatory framework in the European Union. In: R.A. Meyers (Ed.), *Encyclopaedia of Sustainability Science and Technology*. – New York: Springer New York, 2012. – P. 10765-10796.

214 Pérez-Martínez, J.E., Serrano-Calle, S. Future paths of evolution in the digital ecosystem. In: M. Gómez-Uranga, J.M. Zabala-Iturriagagoitia & J. Barrutia (Eds.), *Dynamics of Big Internet Industry Groups and Future Trends: A View from Epigenetic Economics*. – Cham: Springer International Publishing, 2016. – P. 179-200.

215 Arruda, C., Nogueira, V.S., Cozzi, A. & Costa, V. The Brazilian entrepreneurial ecosystem of start-ups: An analysis of entrepreneurship determinants in Brazil and the perceptions around the Brazilian regulatory framework. In: R. Lèbre

La Rovere, L. de Magalhães Ozório & L. de Jesus Melo (Eds.), *Entrepreneurship in BRICS: Policy and Research to Support Entrepreneurs*. – Cham: Springer International Publishing, 2015. – P. 9-26.

216 Tsatsou, P., Elaluf-Calderwood, S., Liebenau, J. Towards a taxonomy for regulatory issues in a digital business ecosystem in the EU // *Journal of Information Technology*. – 2010. – Vol. 25, issue 3. – P. 288-307.

217 Vayena, E., Gasser, U. Strictly biomedical? Sketching the ethics of the big data ecosystem in biomedicine. In: B. D. Mittelstadt & L. Floridi (Eds.), *The ethics of biomedical big data*. – Cham: Springer International Publishing, 2016. – P. 17-39.

218 La Point, T.W., Perry, J.A. Use of experimental ecosystems in regulatory decision making // *Environmental Management*. – 1989. – Vol. 13, issue 5. – P. 539-544.

219 Kelly, J.R., Harwell, M.A. Indicators of ecosystem response and recovery. In: S.A. Levin, J.R. Kelly, M.A. Harwell & K.D. Kimball (Eds.), *Ecotoxicology: Problems and approaches*. – New York: Springer New York, 1989. – P. 9-35.

220 Devos, Y., Craig, W., Schiemann, J. Transgenic crops transgenic crop, risk assessment transgenic crop breeding risk assessment and regulatory framework in the European Union transgenic crop breeding regulatory framework in the European Union. In: P. Christou, R. Savin, B.A. Costa-Pierce, I. Misztal & C.B. A. Whitelaw (Eds.), *Sustainable Food Production*. – New York: Springer New York, 2013. – P. 1666-1697.

221 Trainar, N. New regulatory approaches in an evolving market structure. In: E. Bertin, N. Crespi & T. Magedanz (Eds.), *Evolution of telecommunication services: The convergence of telecom and internet: Technologies and ecosystems*. – Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2013. – P. 155-181.

222 Banasiewicz, A.D. The ecosystem of executive threats: A conceptual overview // *Risk Management*. – 2015. – Vol. 17, issue 2. – P. 109-143.

223 Ахмаджанов М.А. К вопросу о необходимости внедрения зарубежного опыта в систему правовой охраны природы Кыргызской Республики // *Электронный научный журнал «Век качества»*. – 2017. – № 4. – С. 51-65.

224 Poshanov Nursultan, Kosanov Zhumash, Alibekov Sailaubek T., Dossymbekova Maryam, Begzhan Aizat. Comparative analysis of existing environmental control in the Republic of Kazakhstan and foreign countries // *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. – 2018. – Vol. 21, issue 1. – P. 1-7. 1544-0044-21-1-154.

225 Қазақстан Республикасының Жер кодексі 2003 жылғы 20 маусымдағы № 442 // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442_)

226 <http://sergek.kz/> (дата обращения: 22.09.2020).

227 Қазақстан Республикасы Энергетика министрінің «Өндірістік экологиялық бақылау жүргізу кезінде қоршаған ортаға эмиссиялардың автоматтандырылған мониторингін жүргізу қағидаларын және өндірістік экологиялық бақылау нәтижелері бойынша есептілікке қойылатын талаптарды бекіту туралы» 2018 жылғы 7 қыркүйектегі № 356 бұйрығы // «Әділет»

Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1800017543/info>.

228 Қоршаған ортаны бақылаудың автоматтандырылған жүйелері (АСКОС) // <https://uchebnikfree.com/ekologicheskiiy-monitoring-teoriya/tema-avtomatizirovannyie-sistemyi-kontrolya-55146.html>

229 Казаченко Г.Б., Самойленко Е.В. Проблемы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении государственного контроля (надзора) // Законодательство и экономика. – 2007. – № 7. – С. 23-26.

230 Пошанов Н.Н. Мемлекеттік экологиялық бақылауды жетілдірудің ұйымдық құқықтық мәселелері // «Қазақстанның ғылымы мен өмірі» Халықаралық ғылыми журналы. – 2020. – № 5/6. – Б. 69-73.