

ПОШАНОВ НУРСУЛТАН НУРБАЕВИЧ

«ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»

АННОТАЦИЯ

диссертации на соискание степени доктора философии (PhD) по специальности 6D030100- «Юриспруденция»

Общая характеристика диссертации. Диссертация предназначена для комплексного изучения вопросов экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды в Республике Казахстан.

В Диссертации рассматриваются формирование понятий экологического контроля и надзора, концепции правового содержания экологического контроля и надзора, взаимосвязь между понятиями экологического контроля и надзора, описание экологического контроля и надзора как функции государственного управления, история формирования государственных органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды, виды экологического контроля, государственного экологического контроля, производственного экологического и общественного контроля, вопросы экологического контроля и их реализация, зарубежный опыт совершенствования экологического контроля, организационно-правовые вопросы совершенствования государственного экологического контроля.

В работе проведен сравнительный анализ выводов отечественных и зарубежных ученых по вышеуказанным вопросам, важные научные взгляды и достигнутые ими принципы были рассмотрены и изучены с теоретической и практической точки зрения.

Актуальность диссертационной работы. Вопросы защиты окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, охраны, и использования природных ресурсов никогда не выходили из повестки дня. В настоящее время наблюдается множество нарушений, связанных с повседневным использованием окружающей среды. Окружающей среде наносится определенный ущерб. В результате безответственного отношения природопользователей к окружающей среде происходит ряд подобных неблагоприятных явлений, как несоблюдения экологического законодательства, загрязнения окружающей среды, деградации земель и почв, несоблюдения норм качества воды, защиты атмосферного воздуха, в том числе технических регламентов, стандартов ввода в эксплуатацию транспортных средств, несоблюдение правил и других требований. Основная задача экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды - предотвращение вышеуказанных нарушений и других действий, наносящих вред окружающей среде. Из вышеизложенного мы понимаем, что необходимо постоянно следить за окружающей средой. Также необходимо дальнейшее совершенствование реализации этой деятельности посредством научных исследований в области экологического контроля и надзора со стороны государства.

В Пункте 1 статьи 31 Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 г., гласит, что «государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни человека». То есть государство постоянно защищает окружающую среду, которая способствует жизни и здоровью человека. Для этого особое значение имеет экологический контроль и надзор за окружающей средой.

Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаев в Послании народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050» - Новый политический курс сложившегося государства отметил, Шестой вызов в мире - исчерпаемость природных ресурсов. В своем выступлении Президент отметил: «В условиях ограниченности и исчерпаемости природных ресурсов Земли беспрецедентный в истории человечества рост потребления будет подогревать разнонаправленные как негативные, так и позитивные процессы. Наша страна имеет ряд преимуществ. Всевышний дал нам много природных богатств. Другим странам и народам будут нужны наши ресурсы. Нам принципиально важно переосмыслить наше отношение к своим природным богатствам. Мы должны научиться правильно ими управлять, накапливая доходы от их продажи в казне, и самое главное – максимально эффективно трансформировать природные богатства нашей страны в устойчивый экономический рост». Одной из глобальных экологических проблем в нашей стране, признана истощения природных ресурсов, их нерационального использования.

Сейчас принятие нового Экологического кодекса Республики Казахстан является очень актуальным вопросом на повестке дня. Вместе с тем, необходимо также обеспечить соответствующий уровень экологического контроля и надзора в законодательстве для эффективного осуществления благоприятного управления окружающей среды.

Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев обратился к народу Казахстана с посланием, от 1 сентября 2020 года под названием «Казахстан в новой реальности: время действий»: «Охрана окружающей среды и экологическое развитие выходят на первый план казахстанской повестки дня. Этим вопросом занимается весь цивилизованный мир. Разработан проект нового Экологического кодекса, призванный решить целый ряд системных проблем. Прошу Парламент рассмотреть и принять этот важный документ до конца года. Правительству поручаю приступить к реализации практических мер по улучшению экологической ситуации. Следует утвердить долгосрочные планы сохранения и рационального использования биологического разнообразия. Законодательно и нормативно нужно защитить национальные парки и другие природные богатства Казахстана, ужесточить уголовное и административное преследование граждан, совершающих правонарушения в этой сфере. Необходимо уделить должное внимание экологическому воспитанию подрастающего поколения в школах и вузах. Экологическую акцию «Birge – taza Qazaqstan», призванную укрепить экологические ценности в обществе, следует проводить на систематической основе. В среднесрочной перспективе рост экономики должен становиться все более «зеленым».

Поэтому уже сейчас следует заложить основу для глубокой декарбонизации. Поручаю Правительству в сотрудничестве с научным сообществом и частным сектором разработать пакет предложений по «зеленому росту»».

Вопросы совершенствования системы экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды всегда были и будут в центре внимания представителями науки экологического права. Их исследования внесли значительный вклад в решение организационно-правовых вопросов экологического контроля и надзора, углубили теоретические представления о роли и возможностях экологического контроля. Большая часть предыдущих исследований была основана на опыте экологического контроля и надзора в период перехода нашей страны к рыночной экономике, анализе экологического законодательства того времени и условиях старой экономической системы. Однако в юридической литературе нет единства взглядов о правовой природе, функциональном назначении, видовых особенностях экологического контроля и надзора. Нет единства в понимании содержания терминов экологического контроля и надзора, что объясняется, в первую очередь, относительной новизной проблемы. Необходимость их разграничения приобретает практическую значимость в связи с тем, что действующее законодательство допускает возможности, как их совмещения, так и отдельного осуществления разными по структуре, задачам и полномочиям органами. К тому же, совмещение в одном органе контрольных и надзорных функций отнюдь не снижает важность их разграничения. Во-первых, нарушение требований законодательства может иметь место в ходе осуществления экологического контроля, что может быть устранено в порядке надзора. Во-вторых, контрольные и надзорные полномочия одного и того же органа могут не совпадать по объему, когда они осуществляются в отношении разных объектов. В-третьих, неопределенность нормативных параметров контрольных и надзорных функций ведет или к превышению полномочий, или к невыполнению государственными органами возложенных на них контрольных и надзорных функций.

В настоящее время, в контексте озеленения и глубокой «декарбонизации» Республики Казахстан, в соответствии с программой «Цифровой Казахстан», роль экологического контроля и надзора в системе инструментов реализации экологических функций государства, его место в области охраны окружающей среды и природопользования, требует углубленного теоретического и практического анализа, а также исследования в области экологического права.

Вышеперечисленные вопросы определяют актуальность диссертационного исследования, необходимость научных исследований по экологическому контролю и надзору в области охраны окружающей среды.

Степень изученности работы. В юридической литературе большое внимание уделяется теоретическим вопросам экологического контроля и надзора. В области экологического права имеется ряд работ, связанных с экологическим контролем и надзором. Они показывают теоретическую и научно-практическую значимость этого вопроса.

В области экологического контроля и надзора следует отметить работы известных, отечественных учёных-юристов таких как Д.Л. Байдельдинова, Н.Б. Мухиддинова, С.Б. Байсалова, А.Е. Бектурганова, С.Д. Бекишевой, А.Е. Еренова, С.Т. Культелеева, Ж.Х. Косанова, С.З. Зиманова, Б.Ж. Абдраимова, А.С. Стамкулова, А.Е. Есеналиева, Н.А. Бекбергенова, С.П. Мороза, А.Х. Хаджиева, Б.А. Жетписбаева, Л.К.Эркинбаевой и Г.Т. Айгариновой. В то же время, внесли свой вклад изучению государственного контроля в области охраны окружающей среды: А.П. Асылбеков, А.С. Ахметов, М.Е. Есжанов, А.Ж. Тукеев, Н.С. Баимбетов и другие.

Также важно отметить научные работы ученых из стран СНГ при изучении экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды: С.А. Боголюбова, Б.В. Ерофеева О.С. Колбасова, М.М. Бринчука, А.И. Жмотова, В. В. Петрова, Ю.С. Шемшученко, В.П. Беляева, Н.В. Румянцева, В.М. Горшенева, И.Б.Шахова, Л.Г.Коняхина, И.Ф. Панкратова, Г.И. Осипова, А.К. Голиченкова, О.И.Крассова, А.И.Бобылева, С.А. Балашенко, Г.В. Атаманчука, А.Е.Лунева, О.Л.Дубовика, В.Ф.Сиренко, А.В.Пикулькина, М.С.Студеникиной, Н.В. Кичигина, Ю.А.Тихомирова и других.

Следует отметить, что существуют научные исследования, связанные с экологическим контролем в области охраны окружающей среды. В частности, это научные работы А.П.Асылбекова (Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан. Алматы, 1998), А.Е. Есеналиева (Правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды. Алматы, 2003), А.С. Ахметова (Правовое регулирование контроля в области охраны окружающей среды. Тараз, 2004), А.А.Квашина (Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан в рыночных условиях. Алматы, 2006). Однако отсутствуют научные исследования, комплексно изучающие вопросы экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды. Поэтому, учитывая текущие административно-правовые реформы и законодательную практику, существует необходимость во всестороннем изучении нормативно-правовой базы экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды в Республике Казахстан.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды в Республике Казахстан.

Предмет исследования - национальное законодательство в области охраны окружающей среды, правовой механизм обеспечения правового регулирования экологического контроля и надзора.

Цель исследования. Комплексное изучение теоретических и практических аспектов экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды в контексте перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию, выявление новых тенденций экологического контроля и надзора и практических рекомендаций по их решению.

Задачи исследования:

- раскрыть содержание, определить взаимосвязь и уточнить особенности понятий экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды;

- определение роли экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды как функции государственного управления;

- изучение истории формирования органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды;

- изучить вопросы определения и реализации концепции и значения государственного экологического контроля в сфере охраны окружающей среды;

- определение вопросов, возникающих при организации производственного экологического контроля в области охраны окружающей среды и правовое регулирование его осуществления;

- изучение вопросов правового регулирования общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды;

- изучение и анализ зарубежного опыта совершенствования экологического контроля в области охраны окружающей среды;

- разработка предложений по организационно-правовым вопросам совершенствования государственного экологического контроля в области охраны окружающей среды.

Методологические основы исследования. В исследовании использованы общенаучные и познавательные методы: историко-правовые методы, анализ и синтез, логические, системные и структурно-функциональные методы, методы сравнительно-правового анализа.

Теоретическая основа исследования. Теоретической основой диссертации являются опубликованные научно-теоретические работы отечественных и зарубежных ученых не только в области экологического права, но и конституционного права, административного права, гражданского права, хозяйственного права и других сфер, послания Президента Республики Казахстан, учебники, монографии, авторефераты диссертаций, публикации в периодических изданиях, а также статистические данные, материалы из источников информации государственных органов в области охраны окружающей среды.

Также учитывались статьи по экологическому контролю и надзору, опубликованные в периодических изданиях.

Нормативной базой диссертационного исследования являются Конституция Республики Казахстан, Экологический кодекс Республики Казахстан и другие нормативно-правовые акты в области охраны окружающей среды.

Практической основой исследования являются данные государственных органов и общественных объединений в области охраны окружающей среды.

Научная новизна исследования. Научная новизна и значимость полученных результатов заключается в дальнейшем развитии теории

управленческих отношений в области охраны окружающей среды и природопользования при переходе к устойчивому развитию страны. Также данная диссертация является одной из подготовленных на государственном языке работ, призванных комплексно изучить нормативно-правовую базу экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды при переходе к устойчивому развитию, модернизации и цифровизации страны.

Данное исследование представляет собой комплексное правовое исследование, отражающее изменения, которые должны произойти в системе экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды и природопользования при переходе к устойчивому развитию страны. Изменения основаны на увеличении количества природопользователей, развитии отношений частной собственности на отдельные виды природных ресурсов и повышении требований к качеству окружающей среды. Это, в свою очередь, приводит к появлению новых структур управления и инструментов контроля.

В исследовании подробно рассматривается важность экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды, виды экологического контроля и проблемы, возникающие при их реализации. В соответствии со Стратегией развития «Казахстан - 2050», и Посланием Президента от 1 сентября 2020 года под названием «Казахстан в новой реальности: время действий», дальнейшее укрепление нормативно-правовой базы экологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды приобретает все большее значение.

Система экологического контроля и надзора за охраной окружающей среды и природопользованием требует не только правовую поддержку. Также важны организационные условия, обеспечивающие соблюдение требований законодательства.

Диссертация посвящена изучению и научному осмыслению практики экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды в контексте перехода страны к устойчивому развитию, анализу зарубежного опыта совершенствования экологического контроля, а также современной правовой базы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Обосновано введение определенных правил, которые могут повлиять на совершенствование института экологического контроля и надзора.

Теоретическая значимость работы. Результаты и выводы исследования важны для развития экологического права. Результаты и выводы исследования могут быть использованы в исследованиях в области экологического права, при проведении теоретических курсов «Экологическое право» в высших учебных заведениях.

Практическая значимость работы. Результаты и выводы исследования могут быть использованы для совершенствования экологического законодательства, а также для совершенствования деятельности государственных органов, экологических организаций и общественных объединений в области охраны окружающей среды.

Эмпирическая основа диссертации. В исследовании подробно изучен опыт государственных органов, экологических организаций и общественных объединений в области охраны окружающей среды, использованы статистические и другие данные.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В целях предотвращения повторного осуществления одной и той же деятельности несколькими органами и взаимодействия между компетентными государственными органами в области охраны окружающей среды был выявлен разрыв между экологическим контролем и надзором. Экологический контроль - деятельность государственных органов и общественных организаций, которые могут принимать ограничительные меры без права применения методов воздействия на результаты проверок и надзора за хозяйственной и иной деятельностью физических и юридических лиц в соответствии с требованиями, установленными экологическим законодательством Республики Казахстан.

Экологический надзор - деятельность государственных органов, направленная на проверку соблюдения требований экологического законодательства физическими и юридическими лицами с правом использования методов воздействия, используемых для предотвращения возникновения опасных последствий для окружающей среды.

2. Экологический контроль и надзор являются неотъемлемой частью института государственного управления в области охраны окружающей среды. Государственный экологический надзор осуществляется в следующих областях: ветеринария, карантин растений, санитарно-эпидемиологическое здоровье населения, для субъектов, работающих с ядерными объектами и объектами I и II категорий потенциальной радиационной опасности, а также при использовании атомной энергии, охрана животного мира, в области воспроизводства и использования, охрана лесных ресурсов, лесовозобновления и облесения, и особо охраняемые природные территорий.

3. Чтобы избежать параллелизма и дублирования в деятельности органов государственного контроля в области охраны окружающей среды и для четкой координации контрольной деятельности органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, а также экологической безопасности необходимо обеспечить их полномочия и межведомственное взаимодействие.

4. Производственный экологический контроль, который является важным звеном в области охраны окружающей среды, представляет собой вид экологического контроля, осуществляемый физическими и юридическими лицами, занимающимися специальным природопользованием, с целью обеспечения соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан и повышения соблюдения экологических требований. Особенность производственного экологического контроля определяется необходимостью создания эффективной системы обучения, переподготовки, аттестации и повышения квалификации специалистов в этой области с учетом состояния цифровизации и необходимости использования автоматизированных систем.

5. Единая государственная система мониторинга - это единая система, созданная для постоянного мониторинга качества и состояния окружающей среды в области охраны окружающей среды, сбора и автоматического анализа данных, в результате чего принимаются своевременные управленческие и экономические решения. Необходимо создание Единой государственной системы мониторинга для постоянного контроля качества и состояния окружающей среды. Это связано с тем, что в Казахстане система регистрации и онлайн-передачи данных о состоянии экосистемы сформирована не полностью, соответственно показатели и данные пунктов пропуска не централизованы, интегрированы и не полностью обобщены.

6. Реестр лиц, нарушающих законодательство в области охраны окружающей среды - совокупность данных, зарегистрированных на бумажных и (или) электронных носителях, обеспечивающая идентификацию физических и юридических лиц, привлеченных к ответственности на основании решения суда, вступившего в законную силу в случае нарушения законодательства Республики Казахстан. Информация в этом реестре включает в себя лицензии и разрешения на использование и приобретение природных ресурсов и осуществление определенных видов деятельности в области охраны окружающей среды, которые являются основанием для возникновения особых прав природопользования. При принятии решений Правительства Республики Казахстан или местных исполнительных органов о передаче природных ресурсов в природопользование в порядке установленном законодательством Республики Казахстан, учитываются при заключении договоров (контрактов) на природопользование. Передача права природопользования лицам, зарегистрированным в этом реестре, не допускается.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре «Правоведение» Международного казахско-турецкого университета имени Ходжи Ахмета Ясави. Результаты и выводы исследования обсуждались на расширенном научном семинаре кафедры.

Публикации по теме Диссертации. Опубликовано 13 научных статей по теме диссертации. В частности, 2 статьи в международных научных журналах включены в базу данных Scopus, 8 статей опубликовано в журналах, утвержденных Комитетом по контролю в сфере образования и науки, Министерства образования и науки, 3 статьи опубликованы на международных научно-практических конференциях.

Структура и объем Диссертации. Общий объем диссертации составляет 148 страниц, набранных на компьютере. Структура диссертации соответствует основным целям и задачам исследования. Диссертация состоит из нормативных ссылок, обозначений и сокращений, введения, трех разделов и восьми подразделов в основной части, заключения и списка использованной литературы.