

Friedrich-Ebert-Stiftung

Экологическое общество «Зеленое спасение»  
"Zelenoe Spasenie"

Vestnik "zelenoe spasenie"

**Вестник  
«Зеленое спасение»**

Выпуск 5

Проблемы экологического  
законодательства в  
Республике Казахстан и  
мировой опыт

Problemy ekologicheskogo  
zakonodatel'stva v  
Respublike kazakhstan i  
mировой opyt

Алматы  
1996

A 97 - 07332



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Идея данного Вестника родилась во время работы сотрудников Экологического общества "Зеленое спасение" (ЭО) над предложениями к законопроекту 1996 года "Об охране окружающей среды". Непосредственным толчком к созданию вестника послужил международный семинар, проведенный Фондом имени Фридриха Эберта 5 июля 1996 года "Проблемы экологического законодательства в Республике Казахстан и мировой опыт".

Чем вызван наш интерес к экологическому законодательству? На протяжении ряда лет ЭО пытается добиться выполнения официальных решений по нескольким наболевшим локальным экологическим проблемам. За эти годы был накоплен определенный опыт взаимодействия с государственными структурами и неправительственными организациями.

Данный опыт вселил в нас уверенность, что ни решение этих местных проблем, ни улучшение экологической обстановки в городе и в Республике в целом, ни соблюдение прав человека на окружающую среду, ни движение в направлении устойчивого развития невозможны без национальной экологической политики и эффективного законодательства в области окружающей среды.

Разработка нового законопроекта "Об охране окружающей среды" должна привести к улучшению ныне действующего основного природоохранного закона. Однако дебаты, развернувшиеся вокруг законопроекта, показывают противоречивость позиций авторов закона, парламентарии, министерств и ведомств. Мы добиваемся, чтобы этот закон стал эффективным инструментом защиты прав человека на окружающую среду.

Это определило цель вестника, в котором делается попытка отразить всю сложность и важность разработки основного закона системы экологического законодательства. Именно системы, так как мы разделяем мнение одного из участников семинара — Д.Л.Байдельдинова о необходимости создания Экологического Кодекса, а не приспособления старой правовой системы к новым условиям. Актуальность разработки Экологического Кодекса продиктована не только переходом Республики к рыночной экономике, сколько глобальным социально-экологическим кризисом, определяющим всю динамику современно-го мирового развития.

В первом разделе публикуются доклады и выступления некоторых участников семинара, показывающие различные подходы к разработке закона. Во второй раздел включены статьи специалистов, под-

Вестник «Проблемы экологического законодательства в Республике Казахстан и мировой опыт». Выпуск 5. — Алматы, 1996. — 84 с.

Пятый выпуск Вестника «Зеленое спасение» посвящен проблемам экологического законодательства в Казахстане. В него включены материалы международного семинара «Проблемы экологического законодательства в Республике Казахстан и мировой опыт», проведенного Фондом имени Фридриха Эберта, статьи специалистов, мнение ЭО «Зеленое спасение» по вопросам прав человека, экологической политики и законодательства, документальные материалы. Вестник адресуется законодателям, активистам зеленого движения и всем заинтересованным.

Подписанные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции Вестника.

Red.: L. Semenova ...

Редактор Л. Семенова

Составитель С. Саштельман

Технический редактор А. Поляков

Корректор И. Третьякова

© Экологическое общество «Зеленое спасение», 1996  
© Верстка и печать - Фонд «XXI век», 1996

черкивающие комплексный характер вреда здоровью и ущерба природе, вызванный разрушением и загрязнением окружающей среды, и необходимость их компенсации. Третий раздел отражает мнение ЭО "Зеленое спасение" о законопроекте и о взаимосвязи природоохранного законодательства с экологической политикой и правом человека на окружающую среду. В последнем, четвертом разделе помещены законодательные документы, которые могут быть небезинтересны при дальнейшей работе над экологическим законодательством.

Мы надеемся, что данный вестник найдет своего читателя и поможет создать закон, реально защищающий права человека на окружающую среду.

ЭО "Зеленое спасение" приносит благодарность Фонду имени Фридриха Эберта за предоставленные материалы и помочь в издании вестника, а также — авторам статей и докладов.

ЭО "Зеленое спасение" будет признатально за отзывы, замечания и предложения по данному вестнику.

## ДОКЛАДЫ СЕМИНАРА

### АХМЕТОВ А.С.

председатель Комитета по вопросам  
экологии и природопользования  
Мажилиса Парламента Республики Казахстан,  
доктор технических наук, академик ИА РК

Уважаемые дамы и господа! Уважаемые коллеги!

Инициатива организаторов международного семинара представительства Фонда имени Фридриха Эбера (Германия) в Республике Казахстан, фонда "Интеллектуальные ресурсы устойчивого развития", при поддержке Министерства экологии и биоресурсов в Республике Казахстан и Управления по экологии и биоресурсам города Алматы — представляется современной и значимой, потому, что вопросы законодательства выходят на первый план в многообъемлющей проблеме правового развития Казахстана. Проводимые реформы затрагивают все стороны жизни общества и государства, в том числе охрану окружающей среды. Общеизвестно, что природные ресурсы составляют материальную основу суверенитета Казахстана, от их рационального использования зависит устойчивое социально-экономическое положение и благосостояние казахстанского народа.

Приятная народом Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 года новая Конституция Республики Казахстан утвердила его как демократическое, светское, правовое и социальное государство, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Согласно Конституции Республики Казахстан, государство ставит цель охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Граждане нашего государства обязаны сохранять природу и бережно относиться к его благатствам.

Одно из важнейших конституционных условий заключается в том, что земля и ее недра, вода, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Конституция Республики Казахстан предусматривает, что земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Законотворческая деятельность в области охраны окружающей среды в нашем государстве строится с учетом международного права и

с соблюдением принципов приоритета всеобщей экологической безопасности, обеспечения каждому человеку права на жизнь в экологически благоприятных условиях, предотвращения загрязнения окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов, установления контроля за состоянием окружающей среды на основе международно признанных критерии, свободного и беспрепятственного обмена информацией по охране окружающей среды и передовым ресурсосберегающим технологиям, взаимопомощи государств и мирного разрешения возникших между ними споров.

Республика Казахстан присоединилась к ряду международных соглашений, ратифицировала ряд международных договоров, охватывающих основные направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Среди них важное место занимает Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (1992 г.), провозгласившая основные принципы глобальной системы охраны окружающей среды и развития, новый механизм глобального партнерства между государствами, ключевыми секторами общества и людьми.

Основной обеспечения комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения охраны окружающей среды в Республике Казахстан служит его государственная стратегия. Она отражена в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан, утвержденной Президентом Республики Казахстан в апреле 1996 года.

Совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды невозможно без изучения опыта развитых государств. Для нас важными ориентирами служат Хельсинская декларация по охране окружающей среды и здоровья в Европе, модельный Закон об охране окружающей среды, подготовленный Советом Европы, законодательство некоторых европейских государств, в том числе Германии, США и стран Содружества Независимых Государств.

К настоящему времени система законодательства об охране окружающей среды в Республике Казахстан существенно прогрессирует в сторону рыночных преобразований. Это определенно прослеживается в законодательстве о недрах и земле. Приняты в 1995 году важнейшие Указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу законов, "0 нефти", "0 недрах и недропользовании" и "0 земле".

Правовое регулирование отношений, связанных с недрами и недропользованием, предполагает создание благоприятных условий для привлечения инвестиций. Закон гарантирует защиту прав недропользователей и создает предпосылки для использования ими по своему усмотрению результатов своей деятельности. Вместе с тем недропользование неразрывно связано с охраной недр и окружающей среды, включая целую систему обязательных для исполнения правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, "О земле" существенно изменил земельные отношения в нашем государстве. Он регулирует право собственности и иные вещные права на землю, определяя, в частности, право землепользования, право временного пользования земельным участком, находящимся в частной собственности, сервитут и кондоминиум. Земельные участки могут быть предметом залога и могут при определенных условиях выкупаться, а отчуждение права землепользования производится на основе гражданско-правовых сделок. При этом все землепользователи обязаны соблюдать установленные законом требования по охране земель и окружающей среды.

В Республике Казахстан, как вы знаете, действуют водный и лесной кодексы, законы об охране атмосферного воздуха, охране, воспроизведстве и использовании животного мира. В ряде других законов и иных нормативных правовых актах отражены вопросы правового регулирования других объектов охраны окружающей среды, включая санитарную охрану природы, предотвращение ее загрязнения радиационными и вредными физическими воздействиями, опасными химическими и биологическими веществами, отходами производства и потребления. Подлежат государственной охране объекты окружающей среды, имеющие особое экологическое, научное и культурное значение, и особо охраняемые природные территории, климат, озоновый слой Земли и околосземное космическое пространство.

Очень актуальны для нашего государства вопросы чрезвычайных экологических ситуаций. Приняты законы о социальной защите населения, пострадавшего вследствие ядерных испытаний на бывшем Семипалатинском ядерном испытательном полигоне и экологического бедствия в Приаралье. Большим достижением является то, что Республика Казахстан прекратила ядерные испытания и присоединилась к международным договорам о нераспространении ядерного оружия.

Особую роль играет закон об охране окружающей среды, как базовый законодательный акт, определяющий основные механизмы регулирования общественных отношений в этой сфере. Такой закон "Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР" был принят в 1991 году и сыграл определенную позитивную роль, однако он нуждается в существенных дополнениях и изменениях.

На рассмотрении Парламента Республики Казахстан находится законопроект "Об охране окружающей природной среды", внесенный по инициативе Правительства. В его обсуждении приняли участие все Комитеты Мажилиса, и он уже принят на пленарном заседании Мажилиса в первом чтении.

Комитет по вопросам экологии и природопользования, будучи головным комитетом по данному законопроекту, тщательно изучил многочисленные предложения, поступившие от разных организаций,

общественных объединений, ученых, специалистов и отдельных граждан. В результате законопроект подвергся обстоятельной доработке, хотя его концептуальная сущность сохранилась в том же виде.

Работа над этим законопроектом продолжается, и в него еще будут вноситься поправки, прежде чем он будет окончательно одобрен Мажилисом и направлен в Сенат Парламента. Но могу сказать, что в законопроекте усилены такие вопросы, как экономический механизм охраны окружающей среды, нормирование ее качества и загрязнения, стандартизация и сертификация, экологические требования к хозяйственной иной деятельности, экологическое воспитание и образование, контроль и ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды. Предусматриваются экологическое страхование и экологический аудит, создание единой системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, уточнены права и обязанности граждан и общественных объединений, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.

В планах законопроектной деятельности Правительства и Парламента Республики Казахстан намечена разработка и принятие таких первоочередных законодательных актов, как отдельные законы об экологической экспертизе, экологическом страховании, отходах производства и потребления, контроле в области охраны окружающей среды, радиационной безопасности, государственном природнозаповедном Фонде и особо охраняемых территориях, растительном мире. Будут обновляться лесной и водный кодексы, законы об охране атмосферного воздуха, охране, воспроизводстве и использовании животного мира.

При подготовке законов мы считаем обязательными условиями информирование населения и изучение общественного мнения. Мы надеемся на конкретную помощь казахстанских и иностранных организаций, отдельных ученых и специалистов. Нужно охватить не только весь спектр вопросов, возникающих при правовом регулировании охраны окружающей среды, но и достичь такого уровня законов, который приближается к международным стандартам, обеспечить эффективное применение действующего законодательства на практике.

Позвольте выразить надежду, что данный международный семинар поможет расширению прямых контактов его участников с Комитетом по вопросам экологии и природопользования, а обсуждение отдельных проблем законодательства будет продолжено в рамках Парламента Республики Казахстан.

Еще раз благодарю Вас за внимание и предоставленную мне возможность выступить на настоящем семинаре.

## **ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**В.А.Гуляев**

*заминистра экологии и биоресурсов  
Республики Казахстан*

Становление национального природоохранного законодательства стало возможным после принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики, объявленной 25 октября 1990 года. Последующее развитие политических событий и приобретение полной независимости Республики Казахстан послужило созданию принципиально новых законодательно-правовых актов. Перестройка социально-экономической системы, суперенизация Казахстана, изменение форм собственности внесли существенные корректировки в отрасли права.

Экологическое право — одна из отраслей казахстанского права. Оно должно регулировать общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах настоящего и будущих поколений людей.

На исходе второго тысячелетия значительно усилилось давление человека на природу. Создалась угроза дальнейшего ухудшения экологической обстановки, здоровья людей, катастрофических последствий. В этой связи был разработан новый проект Закона Республики Казахстан "Об охране окружающей природной среды", который 25 июня 1996 г. был принят, в первом чтении, Мажилисом Парламента Республики Казахстан. После доработки и принятия этот Закон станет главным в природоохранном законодательстве Республики Казахстан. В премабулле нового варианта законопроекта нашли отражение элементы концепции экологической безопасности Республики Казахстан и направление в сторону устойчивого развития общества, механизмы реализации которых еще предстоит создать в других законодательных актах. При этом необходимо учесть мировой опыт и, конечно, максимально использовать принципы Декларации Рио-92. Вытекающие из основ

ного Закона "Об охране окружающей природной среды" другие законодательные акты в скором времени будут представлены на рассмотрение и принятие в Парламент Республики Казахстан. Такие законопроекты, как: "Об экспертизе", "Плата за биологические ресурсы", "Об особоохраняемых природных территориях и объектах" – находятся на рассмотрении в Правительстве РК, а затем будут направлены на рассмотрение в Парламент Республики Казахстан. В стадии разработки находятся законопроекты "О твердых отходах производства и потребления", "О государственном экологическом контроле", "О чистой питьевой воде"; "О радиационных отходах" и др. Действующее законодательство РК не отражает необходимости устойчивого развития общества. В этом случае даже будущий разработан НПДООС, с учетом мирового опыта и необходимых требований, не может быть полностью реализован, каким бы он хороши и современным ни был. Параллельно с созданием системы природоохранного законодательства должен проходить процесс экологизации всего национального законодательства, внедрение экологических требований в законодательные и иные нормативные акты, регулирующие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное влияние на окружающую природную среду. Экологизация как деятельность по внедрению экологических требований должна охватывать практически все сферы производственной, общественной и бытовой жизни. Это вытекает из приоритетов законов развития природы, которые мы должны соблюдать в ходе хозяйственной и всякой другой практической деятельности, влияющей на состояние естественной среды обитания человека. Поэтому мы сейчас смело говорим об экологизации производства, культуры, морали и т.п.

## ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

### **Ф.Б. Бисмиллин**

начальник Главного управления государственного санитарно-эпидемиологического надзора  
Министерства здравоохранения Республики Казахстан

В силу особенностей экономического развития бывшего СССР Казахстан является в основном сырьевой базой. Полезные ископаемые и получение из них разных металлов, фосфора, урана и некоторых других продуктов, а также нефтеносные районы и залежи каменного угля, расположенные во многих областях Казахстана, сформировали регионы специфического загрязнения объектов окружающей среды. К тому же Казахстан имеет довольно развитое сельское хозяйство, и к загрязнителям окружающей среды в ряде регионов относятся различные пестициды. В Казахстане длительное время функционировал Семипалатинский ядерный полигон, с которым связано радиоактивное загрязнение объектов окружающей среды.

Неразумное загрязнение стока рек Сырдарьи и Амударьи привело к резкому осложнению экологической обстановки в регионе Аральского моря. Уровень его к настоящему времени упал на 18 метров, обнажено 30 тыс. кв.км. морского дна, площадь моря сократилась на половину, объем воды уменьшился на 79%, солевая пыль с высохшего дна моря поднимается и разносится ветром; выводится из севоборта на больших площадях плодородные земли республики. Питьевая вода, загрязняемая солью и пестицидами, становится все более непригодной для питья.

В настоящее время напряженная экологическая обстановка, сопровождающаяся значительным ухудшением состояния здоровья населения, создалась практически на всей территории республики, но особенно следует выделить Аральский регион; территории, испытывающие на себе последствия ядерных испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне; Восточно-Казахстанскую область, где вследствие длительного загрязнения окружающей среды тяжелыми металлами об-

разовалась своеобразная антропогенная биогеохимическая провинция с повышенным содержанием тяжелых металлов в окружающей среде; Павлодар-Экибастузский промышленный и топливно-энергетический комплекс, где основным загрязнителем окружающей среды является зола, выбрасываемая топками электростанций, работающих на высокозольных низкосортных экибастузских углях; южные регионы республики; Южно-Казахстанскую и Жамбылскую области, испытывающие на себе влияние выбросов расположенных там фосфорных заводов и свинцового в г. Шымкент. В Жамбылской области образовалась антропогенная фористая провинция за счет седиментации на почву соединений фтора, выбрасываемых предприятиями фосфорной промышленности; среди скота регистрируются с 1985 года случаи флюороза.

Осложняется экологическая обстановка в районах расположения нефтегазодобывающих предприятий (месторождения Тенгиз, Караганак и др.). На месторождении Тенгиз нефть содержит много сероводорода, что заставляет обратить внимание на возможность его неблагоприятного воздействия на человека. В Актюбинской области расположены заводы по производству хромовых соединений, ферросплавов, что обусловило загрязнение окружающей среды хромом, в Карагандинской области р. Нура загрязнена ртутью, и таких примеров множество.

Все сказанное выше требует проведения комплексно-гигиенических исследований, выявления и изучения связи неблагоприятных факторов производственной и окружающей среды с состоянием здоровья населения, разработки рекомендаций по их реализации и уменьшению воздействия вредных химических веществ и неблагоприятных физических факторов на организм человека.

К сожалению, спад производства не повлек за собой уменьшение загрязнения окружающей среды, так как проведение природоохраных мероприятий резко замедлилось. Экономическая ситуация усугубляет экологическую. Состояние здоровья населения продолжает ухудшаться, особенно в регионах с развитой промышленностью и в зонах экологического бедствия.

В настоящее время в промышленных городах Восточно-Казахстанской области средний уровень свинца в крови жителей превышает не только допустимый, но в ряде случаев и "критический" уровень, что безусловно оказывается на здоровье населения. Для этого региона характерна распространенность сахарного диабета, ишемической болезни сердца, язвы желудка и 12-перстной кишки, повышается частота дерматитов, растет количество злокачественных новообразований. Помимо воздействия тяжелых металлов на организм проживающих здесь людей, на отдельные контингенты влияет некоторое повышение радиационного фона, а также применяемые в сельском хозяйстве пестициды.

Все большее значение приобретает загрязнение окружающей среды радионуклидами. Дозы внутреннего и внешнего облучения, полу-

ченные населением за 1949-1992 годы по Семипалатинской области составляют от 195 бэр в Бескарагайском районе до 22 бэр в Жана-Семейском районе, по Восточному Казахстану от 25 бэр в Глубоковском районе до 12 бэр в Зайсанском районе, в то время как зонами минимального радиационного риска считаются территории, где эффективные эквивалентные дозы облучения составляют от 0,1 до 7 бэр. Зоны минимального радиационного риска выявлены и в Павлодарской области.

По данным НИИ гигиены и профзаболеваний Минздрава Республики Казахстан, в зоне экологической катастрофы в Приаралье (Казалинский район) уровень заболеваемости у овецводов по таким нозологическим единицам, как болезнь крови, нервной системы и органов чувств, органов дыхания, психические расстройства, инфекционные заболевания — оказался выше, чем в зоне экологического кризиса (Жанакорганский район), причем смертность в первом из этих районов имеет тенденцию к росту, а во втором — к снижению.

Отмечен высокий уровень первичного выхода на инвалидность население городов Жамбыл, Шымкент и Алга с преобладанием среди получивших инвалидность лиц молодого возраста. Ведущее место среди причин инвалидности и смертности занимают несчастные случаи, отравление и травмы, отнимающие у мужчин в среднем 2,8 года, у женщин — 1,1 года.

В целом оценивая состояние населения как неудовлетворительное и имеющее тенденцию к дальнейшему ухудшению, мы предпринимаем для исправления создавшегося положения ряд мер.

В целях оздоровления окружающей среды и состояния здоровья населения нами совместно с Министерством экологии и биоресурсов начата разработка национальных планов действий по охране и гигиене окружающей среды. Разработка и реализация этих национальных планов, по нашему мнению, даст возможность решения возникших в этом деле проблем.

## **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОДЕКС – ПЕРСПЕКТИВА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАЗАХСТАНА**

**Д.Л.Байдельдинов**

*доцент кафедры природноресурсового и  
экологического права  
КазГУ им. аль-Фараби,  
кандидат юридических наук*

В развитии экологического права Казахстана наблюдается ряд определенных противоречий, который обусловлен переходным этапом в экономике, формированием рыночных отношений и появлением новых субъектов экологических правоотношений. Раскрытию некоторых проблемных моментов посвящено содержание данного доклада.

Наиболее существенным противоречием, которое находит свое отражение в действующем законодательстве и праве, является методологически неверное понимание учения об экологии. Существующая экологическая доктрина закладывает в нашей республике разработку одностороннего законодательства и формирует соответственный государственный механизм, которые в экологической проблеме регулируют только определенную сферу общественных отношений. Это обусловлено тем, что наиболее широко трактуемое экологическое учение доводится до широкого круга граждан как учение о сохранении окружающей природы. С правовой точки зрения это означает создание правовой основы для установления системы государственных мероприятий по охране окружающей природной среды. Что мы и видим в законодательной системе нашей республики – устанавливаются санитарные нормативы за загрязнение природы, оговаривается проведение экологической экспертизы, закрепляется создание сети заповедников и заказников и ряд других. И в законодательном, и в просветительском плане экология доводится до граждан как система действий по охране природы. Даже основной экологический закон так и называется "Об

охране окружающей природной среды". Фактически гражданам республики прививают такое экологическое мировоззрение, в котором использование природы и ее ресурсов рассматривается как не экологическая, а как экономическая проблема, имеющая вместе с тем экологический оттенок.

В концепции экономического развития нашего государства определяющее значение отводится широкой распродаже природных ресурсов. Учитывая предполагаемый экономический эффект, экологический аспект сохранения природных ресурсов, полезных ископаемых для будущих поколений практически в праве не отражается. Можно отметить, что принятые Указы "О земле", "О недрах" выводят вопросы охраны этих ресурсов за рамки данных законов, предполагая принятие отдельных законов об охране земельных ресурсов и полезных ископаемых.

При проведении земельной реформы в Казахстане в законодательном плане явственно просматривалась национальность руководства Республики на склоне ее приданье земле статуса "имущества" без учета экологической функции этого природного ресурса. Вместе с тем, даже поверхностный анализ института частной собственности на имущество показывает расхождение в правовом содержании с институтом частной собственности на землю.

Так, на наш взгляд, институт "частной собственности на природные ресурсы" никогда не будет реализован в том объеме, как это предусматривается нормами гражданского права.

Частная собственность на определенное имущество означает право собственника пользоваться данным имуществом по своему усмотрению, вплоть до его уничтожения, независимо от воли третьих лиц. Собственник на землю такого права не имеет, государство ограничивает сферу его возможностей, таким образом, законодатель признает неравенство понятия "имущества" и "земли". Такое противоречие наблюдается, когда сталкиваются экономические и экологические интересы. Это происходит потому, что в существующей законодательной системе, проводимой государственной экологической политикой, а следовательно, и в действующем законодательстве, в сфере экологии относят правоотношения, связанные с охраной природы, а правоотношения по использованию природных ресурсов выводятся за рамки экологии. И это при том, что человечество убедилось, что корни экологической проблемы находятся в области нерациональной эксплуатации природы.

Изменилось и содержание учения об экологии, под которым на сегодняшний день понимают систему знаний об условиях существования живых организмов в окружающей их среде. Отсюда социальная экология, то есть экология человеческого общества понимается как условия взаимодействия человеческого общества с окружающей его

средой, то есть с природой. Отсюда любое взаимодействие человека с природой, использование отдельного природного ресурса или всей природы в целом должно рассматриваться как экологическое отношение. Это единственно правильный методологический подход, который позволяет рассматривать вопросы использования природы с позиции сохранения условий существования человеческого общества в окружающей ее среде.

В правовом плане это означает, что в систему экологического права должны входить все нормы, регулирующие какие-либо отношения по использованию природных ресурсов. То есть, земельное, водное, лесное, горное и остальные природоносные отрасли права должны входить в состав экологического права. В области законодательства это должно послужить основанием для разработки и принятия общего нормативного акта, в котором были бы сконцентрированы природоохранительные и природоносные отношения в единые экологические отношения. И в методологическом плане наиболее объективно этот акт должен называться не "Об охране окружающей природной среды". Представляется, что название "Экологический кодекс" более удачно.

По своему содержанию Экологический кодекс Республики Казахстан должен отразить сложную систему законодательства о природных ресурсах, где отношения по использованию и охране подчинены главной цели -сохранению качества природы. Именно в Экологическом Кодексе должны быть закреплены нормы об экологических условиях использования земли, полезных ископаемых, лесов, которые затем будут конкретизированы в соответствующих законах "О земле", "О недрах", "О лесах" и т.д. Экологический Кодекс должен закрепить систему государственного управления, где Министерство экологии и биоресурсов было бы координационным органом для министерств, занимающихся использованием природных ресурсов, и подчинялось бы не Правительству, а непосредственно Парламенту Республики. И основной мерой более конкретного решения экологической проблемы было бы выделение из госбюджета фонда по экологическим платежам и передача его в ведение Министерства экологии и биоресурсов.

Таким образом, принятие Экологического Кодекса Республики Казахстан явилось бы наиболее правильным методологическим направлением в развитии действующего экологического законодательства Республики.

## МНЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТОВ

### ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА – ГЛАВНЫЙ ПРИОРИТЕТ В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Т.И.Слажнева

кандидат медицинских наук,  
заместитель директора Центра охраны здоровья,  
заведующая лабораторией Научного центра  
медицинских и экономических проблем  
здравоохранения МЗРК.

Решение медицинских аспектов охраны окружающей среды, профилактики заболеваний и укрепления здоровья населения является одной из наиболее актуальных проблем во всем мире.

Это определено глобальной стратегией ВОЗ "Здоровье для всех", Европейской Хартией по окружающей среде и охране здоровья, наставившей основной задачей устойчивого экономического развития государств стремление к прекращению снижения уровня здоровья за счет деградации окружающей среды и предупреждения отрицательного воздействия на окружающую среду и здоровье в будущем (1). Эту Хартию и программу действий по окружающей среде и охране здоровья приняли 29 европейских государств, комиссия Европейского сообщества и 179 правительственных и международных организаций, ее всесекло поддержал Казахстан, вступив в число государств,принявших план действий глобальной стратегии "Здоровье для всех".

Для Республики Казахстан решение задач экологического оздоровления территорий, в первую очередь направленное на сохранение здоровья населения, особенно актуально. Это обусловлено тем, что на территории Республики образовался целый ряд эпицентров медико-экологических катастроф, значительное количество городов и районов оказались под влиянием промышленных выбросов. В целом ряде областей Республики осуществлялись ядерные испытания и народно-хозяйственные строительные работы.

зятственные взрывы, существуют проблемы Арала, Каспия и космодрома "Байконур", идет процесс опустынивания территорий и т.д.

На фоне глобальных в экологico-экономическом плане изменений, затрагивающих все компоненты экосистемы (земля, воздух, моря и реки, подземные воды, растительный и животный мир), более пристального внимания заслуживает человек, его здоровье и благополучие. Ведь человеческие ресурсы — основной компонент человеческого развития (2).

Здоровье населения есть одна из главных характеристик качества населения, и в этом отношении его значение выходит далеко за рамки только здравоохранения. Это один из основных результатов функционирования государства, это интегрированный показатель общественного прогресса, это главный элемент, определяющий целесообразность и эффективность системы экономического развития общества, его социальной политики (3, 4, 5, 6).

Убедительно доказана связь здоровья населения с состоянием окружающей среды, причем следует подчеркнуть, что казахстанские ученые в этом направлении проделали большую работу, применяв новые современные подходы многофакторного анализа, количественных оценок, территориального анализа и создания систем мониторингового слежения и прогнозирования.

Были отмечены негативные тенденции в здоровье населения, не соответствующие средствам, которые вкладываются в развитие здравоохранения и профилактические мероприятия. Доказано, что высокие уровни заболеваемости формируются в регионах, где интенсивная деятельность предприятий сочетается с грубыми просчетами и нарушениями в технологии очистки выбросов, где образовались техногенные провинции и зоны экологического бедствия, где практически исчерпаны адаптационные возможности человеческого организма (7). Такие закономерности отмечены не только в Казахстане. Установлено, что картина заболеваемости в большинстве развитых стран во второй половине XX века изменилась (рост хронических заболеваний, изменение структуры смертности с преобладанием до 70% сердечно-сосудистых заболеваний и злокачественных новообразований, рост нервно-психических расстройств, болезней обмена веществ, аллергических состояний, патологий развития, генетических нарушений и др.) и ее уже нельзя объяснить только изменением демографической структуры или социальными условиями жизни, она не стала укладываться в традиционное представление о норме и патологии. Было обосновано, что морфофункциональные особенности человека не могут нарушаться с такой же быстротой, с какой изменяется окружающая среда, что в популяции создается так называемое "антропозоологическое напряжение", которое представляет собой некоторое промежуточное состояние между здоровьем и болезнью, когда под действием экологичес-

ких факторов организм испытывает состояние напряжения. Это, по мнению многих ученых, является результатом мощного воздействия факторов окружающей среды (8, 9).

В 80-е и начале 90-х годов в странах бывшего СССР были проведены комплексные исследования состояния здоровья населения в связи с качеством потребляемой воды, суммарной аэрогенной нагрузкой на человека, оценка действия факторов биологической природы в комплексе с факторами загрязнения атмосферы, разработка оценочных показателей загрязнения почв, изучения вклада ряда факторов, в том числе экологических, на формирование здоровья с применением математических методов, радиационное воздействие на здоровье населения пострадавших районов, определение дононозологических проявлений техногенного и радиационного воздействия на уровне физиологических, морфологических, иммунологических и генетических показателей ранних и отдаленных изменений в организме человека, формирующих патологический процесс.

Установлено, что опасность химических веществ, загрязняющих среду обитания человека, состоит в том, что вред, причиняемый ими, нередко нельзя предвидеть и их непосредственное воздействие на живые организмы может оказаться гораздо безобиднее, чем отдаленные его последствия, как и действие малых доз.

Помимо самостоятельного влияния на различные функции организма многие чужеродные для человека вещества при комбинированном воздействии оказывают перекрестное влияние друг на друга, усиливая или ослабляя токсическое действие посредством индукции или ингибиции соответствующих биохимических систем, обеспечивающих процессы детоксикации во внутренних средах организма (10).

В то же время интенсивная химизация различных отраслей экономики сформировала новую, ранее неизвестную химическую среду не только для человека, но и для животного и растительного мира, которые оказались к ней эволюционно не приспособленными. Все это несет угрозу здоровью населения и влечет за собой значительные экономические потери, в частности, вследствие заболеваний и гибели многих представителей фауны и флоры, ухудшение пищевых свойств продовольственных культур и другие нежелательные последствия (11, 12, 13).

Виднейшими учеными-гигиенистами было убедительно доказано, что возрастающие темпы негативного изменения качества окружающей среды приводят к нарушению эволюционно сложившихся взаимосвязей между средой и человеком, что медицинские аспекты охраны окружающей среды являются приоритетными (14). В то же время при решении проблемы взаимоотношений в системе "окружающая среда — здоровье населения" на индивидуальном и популяционном уровне

необходимо исходить из социальной сущности человека, оценивать воздействие на него целого комплекса факторов среды обитания.

Казахстанские ученые К.Р.Амрин, И.Е.Кулманов, Н.Ж.Жакашов, У.Е.Кенесарис, Т.И.Слажнева и др. одними из первых в бывшем Союзе вышли на комплексные территориальные оценки влияния факторов окружающей среды на здоровье. При этом было убедительно доказано, что по уровню и изменениям в здоровье можно судить о складывающейся экологической ситуации в комплексе существующих региональных проблем. Было также показано, что существующая нормативная база (предельно допустимые концентрации /ПДК/, предельно допустимые выбросы /ПДВ/, предельно допустимые уровни /ПДУ/) в определенных условиях не обеспечивает защиты человека в силу многофакторности и многокомпонентности сложившихся региональных проблем на фоне местных социально-бытовых условий.

Так, у детей в г.Алматы при приоритетном влиянии различных концентраций в воздухе сернистого ангидрида, пыли и окислов азота возрастают уровни обращаемости по поводу острых респираторных инфекций с концентрацией пыли и сернистого ангидрида ниже среднесуточной ПДК. В г. Темиртау в условиях доминирующего влияния выбросов завода синтетического каучука и металлургического комбината, содержащих ртуть и фенол, в сочетании с природными факторами воздействие на рост обращаемости по поводу острых респираторных заболеваний начинает проявляться при воздействии ртути в концентрации в три раза ниже среднесуточной ПДК.

При доминирующем загрязнении атмосферного воздуха свинцом и фосфорно-фтористыми соединениями в г. Чимкенте возрастание хронических болезней миндалин и пневмоний при воздействии свинца отмечается с концентрацией более трех раз меньше ПДК. У взрослых г.Алматы наиболее чувствительными на воздействие неблагоприятных факторов окружающей среды является обращаемость по поводу ангин, уровень которых начинает возрастать при концентрации пыли и сернистого ангидрида ниже или на уровне ПДК. В г.Джамбуле в условиях воздействия фосфор- фторсодержащих соединений характерна повышенная заболеваемость нефритами и нефрозами, увеличение частоты которых фиксируется с уровнем ниже ПДК (7). В условиях одного города (г.Чимкент) в районах интенсивного загрязнения атмосферного воздуха высок удельный вес детей, часто (4-6 раз в течение года) и очень часто (7 и более раз) болеющих, который составил 24,7% и 10,2% соответственно, что выше такового относительно чистого района города (15).

Полученные многочисленные свидетельства связи уровня здоровья с факторами окружающей среды и территориальные особенности этих процессов потребовали проведения серии целенаправленных работ, которые бы дали возможность оценить не только изолированное,

но и комплексное воздействие антропогенного загрязнения природных сред на здоровье населения с учетом места жительства, провести картографирование территории, оценить степень пораженности населения, разработать систему мониторингового слежения и дать экономическую оценку приносимого окружающей средой ущерба здоровью. Подобное комплексное исследование проводится в Павлодарской области в рамках реализации комплексной межотраслевой научно-практической программы "Профилактика" по оздоровлению окружающей среды, укреплению здоровья и формированию здорового образа жизни, принятую сессией областного маслихата. Работа осуществляется в тесном сотрудничестве руководства области, маслихата, областного центра охраны здоровья, привлекшего к работе более 30 научно-исследовательских организаций Республики (16).

В результате проводимых исследований была построена карта комплексной эколого-гигиенической оценки территории г.Павлодара, учитывающая не только сложившуюся географию общего загрязнения окружающей среды, но и степень опасности этого загрязнения. Детальное изучение состояния здоровья семей и детей показало, что в наиболее загрязненных районах города уровни физического развития, заболеваемости, по данным обращаемости и медицинских осмотров, значительно, в 2-4 раза хуже, чем в чистых, что к территории с особо неблагоприятными экологическими условиями прилежат участки селетебной территории с высоким уровнем общей заболеваемости населения.

Среди детей данного региона наиболее распространены болезни органов пищеварения, нервной системы, болезни кожи, органов дыхания, эндокринной, костно-мышечной системы и соединительной ткани. Среди взрослого населения - болезни органов пищеварения, эндокринной системы, кровообращения, нервной системы, мочеполовой и органов дыхания. Выявлено множество достоверных сильных корреляционных связей между загрязнителями атмосферного воздуха и коэффициентом смертности населения. Установлено, что при увеличении объемов загрязнений в атмосфере мужское население города подвержено большему отрицательному воздействию, чем женское, в 1,5 и более раз. Показано, что у детей в 44% случаев наблюдается связь заболеваемости с современным состоянием окружающей среды и еще 21% с накопленным загрязнением. Анализ функционирования Автоматизированной государственной информационной системы (АГИС) "Здоровье" за шесть лет позволил сделать заключение, что показатели заболеваемости во времени изменяются параллельно уменьшению выбросов вредных веществ в атмосферу города, спады и подъемы по годам синхронизированы, особенно это проявляется при помесчичном анализе у детского населения.

Изменения в здоровье населения, их тяжесть и масштабы выяв-

лены при оценке воздействия Семипалатинского испытательного ядерного полигона на территорию Павлодарской области. Установлено, что в результате неблагополучного воздействия испытаний, а также общего ухудшения экологической обстановки в регионе сформировались значительные медико-биологические изменения здоровья. Проявления их многоаспектины: нарушено функционирование практически всех систем организма людей: иммунной, кроветворной, нервной, эндокринной, репродуктивной. Наблюдается большой рост онкологической патологии, выявлены нарушения хромосомного аппарата. Они распространяются на всю территорию области, затрагивают как сельские, так и городские районы, проявляются во всех социальных и возрастно-половых группах. Карта онкопатологии в разрезе сельских советов выявила очаги повышенной заболеваемости в северных, северо-восточных районах области, что согласуется с данными российских учебных, проводящих серию работ по воздействию Семипалатинского испытательного ядерного полигона на окружающую среду и здоровье населения Алтайского края (17). Локусы повышенной заболеваемости сконцентрированы также в промышленных центрах, что является прямым доказательством воздействия промышленных выбросов на заболеваемость населения региона. Данные об изменении здоровья в связи с неблагополучной экологической-санитарной ситуацией получены по Восточно-Казахстанской, Семипалатинской, Актюбинской областям, необратимые изменения происходят в здоровье жителей Аральского региона. Причем изменения значительные, и при существующем уровне социально-экономического развития, качество оказания медико-санитарной помощи они в дальнейшем будут только ухудшаться.

Говоря об экологическом оздоровлении территорий, о разумном природопользовании в конечном счете речь идет об огражнении и сохранении в первую очередь жизни и здоровья людей. Но при этом люди воспринимаются как далекий конечный результат – все станет лучше, и человеку будет хорошо. Конечно, это так, когда условия хозяйствования позволяют проводить мероприятия во всех направлениях с достаточными вложениями. Но в условиях нашей, да еще реформируемой экономики, по-видимому, было бы целесообразно в первую очередь обратить внимание на человека. Приоритетность выбора в качестве основного критерия обоснованности, срочности и эффективности всех без исключения мер как по защите окружающей среды, так и самого человека осуществлять по показателям здоровья населения. Только оно является универсальным индикатором состояния экологической и санитарно-гигиенической обстановки, и многообразие проявления нездоровья населения характеризует неблагоприятные изменения в среде обитания. Установление математической зависимости между состоянием здоровья и окружающей средой, мониторинговое слежение позволит не только прогнозировать воздействие окружаю-

щей среды на здоровье, но и разрабатывать политику воздействия на окружающую среду, исходя из интересов людей, с наименьшими экономическими затратами, проводить экспертизу планов развития региона и установления каждого отдельного предприятия как существующего, так и вновь создаваемого. Тем более, что здоровье в настоящее время является постоянным фиксируемым интегральным показателем, позволяющим оценивать состояние окружающей среды без больших финансовых вложений. Установлено, что среди основополагающих факторов, формирующих здоровье, факторы окружающей среды занимают от 20 до 40%, с ними связано 77% заболеваний, более половины причин смерти и 57% причин неправильного физического развития (18).

Расчеты социально-экономического ущерба от ухудшения условий жизни населения, полученные по материалам г.Павлодара, выявили, что в общем объеме экономических потерь от заболеваемости в сфере материального производства фактор загрязнения атмосферы обуславливает 37,3% социально-экономического ущерба от ухудшения условий жизни населения города, годовой экономический ущерб, причиняемый бюджету здравоохранения от загрязнения атмосферы составляет 29,6% от общего объема средств, расходуемых здравоохранением города.

Все вышеизложенное позволяет сделать заключение:

1. Здоровье населения должно рассматриваться как важная составная часть огромных экологических проблем Республики, усилия по охране окружающей среды должны в полной мере сочетаться с охраной здоровья как единым процессом в развитии общества. Только принятие этого тезиса, соответствующего стратегии стран Европейского Сообщества, позволит целенаправленно рассматривать сложившиеся экологические проблемы, что даст импульс развитию, оценке и сбору необходимой информационной базы, охватывающей все аспекты взаимосвязи между условиями окружающей среды и здоровьем человека.

2. Гражданское и природоохранное законодательство должно обеспечивать права граждан на предотвращение снижения уровня здоровья за счет деградации окружающей среды. Естественно возникает вопрос о взимании с действующих субъектов платежей не только за нанесение ущерба окружающей среде, но и здоровью населения. Тем более что такой опыт и соответствующие расчеты есть в Жезказганской области Республики Казахстан. Необходимо и в дальнейшем усиливать медико-экологическую экспертизу проектов. Министерством экологии и биоресурсов уже расширен блок здравоохранительных аспектов экологического аудита на действующие предприятия.

3. В условиях переходного периода реформирования экономики и перенесения центра тяжести в регионы необходимо усилить внима-

ние к межотраслевым вопросам охраны здоровья и благополучия населения посредством улучшения окружающей среды и совершенствования социальной сферы. Необходимо усилить профилактические мероприятия во всех секторах экономики. Приступить к реализации программ "Профилактика", основой которых является обоснование и реализация единых и скоординированных на междисциплинарной основе научных и практических мер по улучшению качества окружающей среды, социальной сферы и жизни человека на основе главного критерия - уровня здоровья народа. Это позволит определить цели и пути социально-экономического преобразования региона не только с позиции оценок многих производств, построенных на чисто экономических показателях, но самое главное — с позиций сохранения и укрепления здоровья, принимая само здоровье за экономическую категорию. Включить эти программы в планы социально-экономического развития регионов. Это позволит создать условия комплексного развития регионов, учитывающие интересы людей, создать достаточно эффективную систему социальной защиты (она в данном случае будет обходиться дешевле, чем крупномасштабные экологические проекты), повысить эффективность оперативного управления и контроля. Опыт внедрения подобного проекта есть в Павлодарской области Республики Казахстан, и, хотя он еще в начале своего пути, Республика сегодня в ряду лидеров данного направления.

1. Забота о завтрашнем дне Европы. Здоровье населения и окружающая среда Европейском регионе ВОЗ - ВОЗ, 1994.
2. Отчет по человеческому развитию 1995.- Алматы, 1995.
3. Кисилев А.С., Иванова А.Е. Проблемы оценки здоровья населения // Здоровье населения Российской Федерации и пути его улучшения. Материалы I научно-практической конференции 30-31 мая 1994 года.-Москва, 1994.- С.19-22.
4. Григорьев Ю.А. Медико-демографические процессы и охрана здоровья населения Сибири и Дальнего Востока // Теория и практика комплексных гигиенических исследований. Сб.трудов Института комплексных проблем гигиены и профессиональных заболеваний СО АМН СССР. Новосибирск, 1987.- С.44-62.
5. Лисицын Ю.Б., Полунина И.В. Состояние здоровья детей в зависимости от некоторых факторов образа жизни // Вопросы охраны материнства и детства.- 1982.- N 6.- С.12-14.
6. Серенко А.Ф., Ермаков В.В. Социальная гигиена и организация здравоохранения. - М., 1977.
7. Кулманов М.Е. Региональные особенности количественной оценки показателей здоровья населения в зависимости от качества окружающей среды и обоснование оздоровительных мероприятий. Автореферат дисс. докт. мед. наук.- М.,1988.

8. Казначеев В.П. Очерки теории и практики экологии человека.-М.,1983.
9. Соколов Д.К. Здоровье как объект гигиенических исследований // Гигиена и санитария.- 1986.- N 8.- С.13-16.
10. Воробьев А.В., Коровский В.И., Падалкин В.П. Общие подходы к определению экологической опасности антропогенных факторов окружающей среды // Гигиена и санитария.- 1988.- N 12.- С.7-10.
11. Оксентгендер И.Г. Яды и организм.- СПб, 1991.- С.317.
12. Риха В., Воступал В. Экотоксикологическая оценка веществ, загрязняющих природную среду // Экол.кооп. - 1988. - N 1.- С.58-61.
13. Звеницковский Я.И., Бердин О.В. Роль антропогенных факторов окружающей среды в процессе формирования здоровья населения большого города // Проблемы больших городов. МГЦТИ. - 1989.- Вып. 22.- С.20.
14. Сидоренко Г.И. Гигиена окружающей среды в современных условиях // Гигиена и санитария.- 1992.- N 4.- С.5-10.
15. Жакашов Н. Гигиеническое и социально-гигиеническое обоснование оздоровительных мероприятий по предупреждению отрицательного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье населения. Автореферат дисс.- Алматы, 1993.
16. Кулманов М.Е., Слажнева Т.И., Корчевский А.А., Оразгалиев Б.Д. Реализация программы "Профилактика" по оздоровлению окружающей среды и укреплению здоровья населения Павлодарской области // Здравоохранение Казахстана.- 1994.- N 4.- С.11-13.
17. Логачев В.А., Степанов Ю.С., Даренская Н.Г., Михалихина Л.А., Долгих А.П., Люшных В.П., Перов В.М., Тараненко М.В., Худякова Н.В. Оценка радиационной обстановки на территории Алтайского края и ее влияние на состояние здоровья населения (по материалам архивного хранения) // Ядерные испытания, окружающая среда и здоровье населения Алтайского края. Материалы научных исследований.- Барнаул, 1993.-Т.1.- Кн.3.- С.58-109.
18. Белозеров Е.С., Джасыбаева Т.С. Социально-экологические аспекты здоровьи человека.- Алматы, 1993.- С.220.

## **НЕКОТОРЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО БАЗОВЫМ ПОЛОЖЕНИЯМ И СТРУКТУРЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН “ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ”**

**А.А. Корчевский**

**заведующий лабораторией новых  
информационных технологий  
Центра охраны здоровья Минздрава РК,  
кандидат физико-математических наук**

Неблагоприятные изменения в экологической ситуации неизбежно отражаются на качестве жизни человеческой популяции. Прямо и косвенно неблагоприятная экологическая обстановка воздействует не просто на отдельных индивидов, но именно на популяцию, затрагивая глубинные, видовые, энергетико-энтропийные механизмы жизненной организации социума. При этом заболеваемость и смертность — важнейшие приспособительные процессы популяции в ухудшающихся жизненных условиях — становятся существенным индикатором глобальных процессов, протекающих в окружающей среде. “Непрерывное наличие ресурсов окружающей среды: *воздуха, воды, пищи и жилища, а также соответствующие климатические и социально-экономические условия* — являются предпосылками для здоровья и выживания”, — указывается в докладе Европейского центра ВОЗ “Забота о завтрашнем дне Европы” (1993). Ухудшение состояния здоровья населения несет в условиях социальной организации предупредительную функцию, информируя о наличии неблагоприятных факторов во внешней среде, об истощении ресурсов, о неразрывном экологическом предкризисе и кризисе.

Следует также отметить, что процессы деградации в среде обитания особенно опасны, если популяция испытывает реальные проблемы с качеством жизни, если состояние здоровья индивидов и соци-

альных групп неудовлетворительно. В период социально-экономических реформ подобное совмещение проблемных ситуаций может привести к реализации социально-экологических сценариев катастрофического типа.

Эти и аналогичные проблемы характерны для Республики Казахстан — государства, население которого в течение десятилетий находилось под воздействием ухудшающейся окружающей среды. Помимо проблем опустынивания, деградации складывающихся веками экологических систем, падения плодородия почв и уменьшения пастбищных площадей, человеческая популяция в Казахстане испытывает не прекращающийся антропогенный прессинг загрязнения атмосферного воздуха, воды, продуктов питания, радиационного воздействия ядерных испытаний и промышленных разработок и многих других источников дестабилизации. Чрезвычайно сложной для Казахстана является проблема питьевой воды, оказывающая системное воздействие на уровень и тенденции состояния здоровья населения. Видно, что все эти проблемы связаны в единый узел и их рассмотрение требует комплексного, системного анализа состояния здоровья населения Казахстана.

Как системное целое, состояние здоровья населения Республики Казахстан на настоящий момент имеет крайне неблагоприятный уровень и выраженные тенденции к ухудшению. Наблюдаемый на фоне социально-экономического кризиса этот процесс не может быть объяснен им полностью, так как корнями своими уходит в прошлые десятилетия. По оценкам ученых, порядка 20% ухудшения здоровья населения связано с экологической ситуацией, а в кризисных регионах эта доля может доходить до 40–45%.

Надо видеть, что общие экологические проблемы и проблемы жизни и здоровья человека переплетены сложным и неоднозначным образом. Однако на нынешний период, в связи с особо тяжелыми экономическими условиями, учитывая резкое падение уровня здоровья населения Казахстана, для общественных организаций и законотворчества должен быть основополагающим тезис о приоритете проблем жизни и здоровья человека при рассмотрении экологических проблем. Вне этого тезиса мы будем приближаться к социальной катастрофе, которая еще дальше отбросит нас от реализации идеального “управления” всего живого, к которому должно привести решение экологических проблем.

В рассматриваемом проекте Закона прослеживается отчетливая половинчатость при постановке проблемы здоровья человека как объекта воздействия среды обитания. Эта проблема провозглашена во всех “общих”, концептуальных статьях, но не прослеживаются реальные пути ее решения.

В первую очередь необходимо признать, что антропогенной деятельности наносится конкретный ущерб состоянию окружающей среды

и здоровью населения. Помимо провозглашенного Законом абстрактного "улучшения" состояния окружающей среды, необходимо введение реальной категории возмещения ущерба. В противном случае, остается без конкретной концептуальной опоры весь вводимый Законом экономический механизм природопользования.

Фактически Законом консервируется нынешняя эколого-экономическая ситуация, когда весь механизм платы за природопользование базируется на вполне произвольном установлении нормативов платы, исходящих не из принципа компенсации ущерба, а из принципа финансирования некоторого набора мероприятий, перечень которых произведен, а порой случаен. Более того, мероприятия по оздоровлению окружающей среды не предусматривают такой реальной статьи расходов, как компенсация системе здравоохранения за ущерб, нанесенный ухудшением окружающей среды. Подобный ущерб не является абстрактным. До 30-40% бюджета здравоохранения в настоящее время идет на борьбу с патологиями, вызванными последствиями экологического кризиса. При этом сохраняется тенденция экологических органов "ограничивать" себя от проблем здравоохранения, считая, что "это другая организация со своим бюджетом". Именно отсутствие строгой системы:

#### **УЩЕРБ — ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМПЕНСАЦИЯ — ЛИКВИДАЦИЯ УЩЕРБА,**

именно произвольность, заложенная в самом механизме взимания платы за природопользование и загрязнение среды обитания, приводят к сохраняющейся тенденции, когда исполнительная власть, акты направляют средства экологических фондов на другие, "общесоциальные" цели.

Вышеприведенная схема подменяется в настоящее время другой:

|  |   |
|--|---|
| <b>УЩЕРБ — ПРОИЗВОЛЬНОЕ УСТАНОВЛЕНИЕ</b> | <b>ПРОИЗВОЛЬНОЕ<br/>НORMATIVNOE PLATY, NE<br/>RASPREDELLENIE<br/>UCHITYVAYUЩEE KATEGORII<br/>UЩERBA</b> |
|  | <b>СРЕДСТВ ФОП</b>  |

Подобная практика сохранится и после принятия Закона, так как фактически исполнительная власть, перераспределяя деньги экологических фондов, косвенно пытается компенсировать ущерб, наносимый социальной среде, системе здравоохранения и др. Главной ошибкой рассматриваемого проекта Закона является вынесение в подзаконные правительственные акты механизма платы за природопользование и загрязнение среды обитания. Следует законодательно фиксировать, что нормативы платы исходят из расчета финансирования экологичес-

ких и оздоровительных мероприятий (т.е. фактически компенсации ущерба), что соответственно определена часть средств фонда охраны природы должна по согласованию с органами здравоохранения идти на оздоровление населения и социальную поддержку пострадавших контингентов; что, таким образом, иное, произвольное использование средств фондов охраны природы незаконно.

Другим существенным недостатком Закона, который отразится на развитии всей природоохранной системы в Казахстане, становится полное исключение системы здравоохранения как субъекта природоохранных отношений. В Законе упоминается индивидуальный вред, нанесенный конкретному лицу. На самом деле, последствия большинства экологических проблем для здоровья населения имеют коллективный характер и сказываются в первую очередь на таких процессах, как увеличение популяционных показателей заболеваемости, смертности и т.д., имеющих, как известно, вероятностную природу. Ликвидация ущерба также процесс надиндивидуальный: она предусматривает не просто лечение того или иного пострадавшего, а проведение массовых профилактических и иммунокорректирующих мероприятий, налаживание определенных здравоохранительных структур, обеспечение больниц конкретными лекарственными средствами, способными ликвидировать последствия неблагоприятного экологического воздействия и т.д. Только так возможно справиться с популяционными последствиями экологического воздействия, избежать генетических последствий, оздоровить не только живущее, но и рождающееся поколение, а с ним и будущие поколения. Итак, объектом воздействия экологических факторов является человеческая популяция, а субъектом возникающих при этом отношений — система здравоохранения. Без упоминания этой системы как субъекта невозможно построение логичных, обоснованных компенсационных отношений при организации охраны окружающей среды.

Итак, по нашему мнению, необходимы специальная экспертиза данного законопроекта специалистами по экологическим проблемам здравоохранения; введение комитета по здоровью народа в качестве второго головного; провозглашение принципа первоочередного внимания к здоровью человека при принятии экологического законодательства.

## **ДОСТАТОЧНО ЛИ НАМ ПРИРОДНОГО РЕСУРСА — КИСЛОРОДА ВОЗДУХА?**

**Н.Н.Друзь, И.К.Брикун, А.Р.Космухамбетов**

*государственное научно-производственное объединение промышленной экологии "Казмеханобр"*

Казалось бы, что колossalная масса воздушной оболочки Земли и сбалансированность естественного круговорота в биосфере ее газовых компонентов создает неисчерпаемый запас ресурсов атмосферного воздуха.

К сожалению, это оказывается иллюзией, и, если характеристику неисчерпаемости воздушных ресурсов оценивать с учетом необходимости сохранения природного качества атмосферы, эта иллюзия исчезает. Уже с XIX столетия по мере развития промышленности, транспорта, энергетики газовое равновесие в атмосфере стало нарушаться. Эти нарушения выражаются в первую очередь в неуклонном увеличении содержания углекислого газа и уменьшении содержания кислорода. Так, за последние 100 лет концентрация кислорода в атмосфере планеты снизилась с 20,948 до 20,946%.

Лес и зеленые насаждения — важнейшие компоненты биосфера, активно участвующие в синтезе кислорода и обмене веществ в природе. В настоящее время их площадь неуклонно сокращается, а состояние ухудшается.

Эти две общие тенденции — увеличение потребления кислорода и сокращение площади его основных производителей — лесов и зеленых посадок, как оказалось, характерны и для Республики Казахстан. По данным Комитета лесного хозяйства РК, на 1 января 1993 года лесопокрытая площадь в Республике составила 10273,7 тыс.га при тенденции неуклонного сокращения. По нашим оценкам леса Казахстана способны ежегодно поставить в атмосферу около 27 млн. тонн кислорода в год. Вся же поверхность суши РК синтезирует около 190 млн. тонн кислорода в год.

Увеличения лесопосадок за 1994-1995 годы не происходило, а в

некоторых областях площадь леса даже сократилась. Всего на поддержание и охрану лесов в 1994 году в Республике было истрачено около 159 млн. тенге. Следовательно, каждая тонна фотосинтетического кислорода стране обходится в 5,8 тенге. Нужно отметить, что эта цифра колеблется в зависимости от региона и составляет от 84,6 до 1,9 тенге.

В то же время промышленностью, транспортом, теплозагористикой для скижания различных видов топлива за предыдущий год было израсходовано не менее 265 млн. тонн кислорода против синтезируемых 190 млн. тонн.

Налицо отрицательный баланс процесса продуцирование — потребление кислорода на территории РК, дефицит кислорода составляет не менее 75 млн. тонн. Учитывая, что фотосинтетический кислород синтезируется в основном лесами, в Казахстан является континентальной страной с явко выраженной тенденцией к опустыниванию центральных регионов, деградацией лугов и пастбищ, дефицит кислорода может составить до 238 млн. тонн ежегодно.

Конечно, нужно понимать, что изменение газового состава атмосферы в условиях возрастающего потребления кислорода носит глобальный характер, но имеет и территориальный аспект. Для восполнения потерь кислорода необходимо либо резко повысить биологическую продуктивность территорий, либо, в перспективе, получать кислород искусственным путем. Первый вариант требует увеличения размеров территорий, занимаемых лесами. Второй вариант — технический и экономически реализуем лишь в условиях высокого уровня развития водородной энергетики, что в общем-то является делом будущего.

В настоящее время для улучшения качества атмосферного воздуха — увеличения содержания его ценнейшего компонента — кислорода, более реальной является первая мера. Конечно, работы по озеленению, посадке, содержанию и воспроизведству лесов требуют значительных капитальных вложений. Дополнительные средства для этих мер можно получить, введя плату за потребление атмосферного воздуха — кислорода воздуха как природного ресурса для промышленных предприятий и транспорта. Конечно, эта мера будет оправданной только при условии целевого использования средств, полученных от взимания этой платы. Увеличение же площади лесов, улучшение их состояния сможет повысить или, в крайнем случае, поддержать содержание кислорода в атмосфере планеты на нынешнем уровне, что благотворно скажется, как на качестве атмосферного воздуха, так и улучшит экологическую обстановку на территории Республики Казахстан.

Проявляя внимание к вопросам качества атмосферного воздуха, Министерство экологии и биоресурсов Республики Казахстан в прошлом 1995 году начало финансирование темы "Экономический механизм управления природопользованием и охраной окружающей среды", в которую был включен раздел "Разработка методических реко-

мендаций по определению платы за воздух (кислород воздуха) как природный ресурс", работу над этим разделом выполняет отдел охраны воздушного бассейна Государственного научно-производственного объединения промышленной экологии "Казмеханобр".

К настоящему времени разработан первый вариант данных методических рекомендаций, чем заложена первоначальная нормативно-методическая база по определению платы за воздух (кислород воздуха), как природный ресурс.

К концу нынешнего 1996 года, пройдя систему рецензирования и согласования в министерствах и ведомствах, этот документ будет готов, как нормативный. И, по-видимому, в будущем встанет вопрос о создании правовой базы для использования этого документа при взимании платы за пользование воздухом, как природным ресурсом.

## ЭО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» ПРЕДЛАГАЕТ К ОБСУЖДЕНИЮ

### ПРИРОДА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

#### С. Г. Куратов

*Когда мы начинаем придавать большую относительную ценность голубому небу и чистому воздуху, мы начинаем думать о них, как о нашем праве. Мы начинаем предъявлять право собственности на эти блага окружающей среды и требовать, чтобы другие прекратили использовать их такими способами, которые не позволяют нам ими наслаждаться. Это требует создания новых правил, а не просто применения старых правил к новым ситуациям.*

П.Хейне

Концепция устойчивого развития общества завоевывает все больше и больше сторонников во всем мире. Но создать новые экономические механизмы устойчивого развития не означает создать условия для формирования устойчивого общества. Именно по этой причине Повестка дня на XXI век, принятая на конференции в Рио-де-Жанейро, рассматривает этот процесс как путь широких и разносторонних мировоззренческих, социально-экономических, политических и культурных преобразований. Иными словами, создать условия для устойчивого общественного развития означает создать целую систему принципиально новых взаимоотношений между природой и обществом, которые должны включать, по крайней мере, три следующих элемента: права человека на окружающую среду, а также животных и растений на жизнь, как стратегическую цель; экологическую политику, как политическое оформление названных выше прав, и социально-экономические институты устойчивого развития, включая соответствующее законодательство, как практические инструменты его осуществления. Именно права человека в этом триумвирате играют ведущую роль. Наличие прав

или их отсутствие предопределяет успех или бесправное прозябанье, развитие или застой.

Вопросам прав человека на окружающую природную среду, их значению, эволюции и их будущему посвящен данный материал.

## НАЧАЛО

Начальный период формирования прав человека на окружающую среду относится ко времени, когда уже были сформулированы и закреплены на международном уровне основные права человека, включая Всеобщую декларацию прав человека. В этих документах не рассматривались специфично проблемы, связанные с состоянием природной среды. Острота экологических проблем во всем мире и очевидная взаимосвязь прав человека с проблемами окружающей среды (о чем подробнее будет сказано ниже) являлась главной причиной разработки международных соглашений, договоров и формирования нового комплекса прав человека, прав на окружающую среду, включая и природную окружающую среду.

Первым международным событием, указывающим на осознание мировым сообществом важности экологических проблем, единства биосфера и комплексного характера взаимодействия общества и природы, была Конференция по проблемам биосфера, организованная ЮНЕСКО в Париже в 1968 году. Неверно было бы говорить о том, что до этого в мире не было ни единой попытки обращения к экологическим проблемам. К примеру, стоит упомянуть только два знаменательных события первых послевоенных лет. В 1948 году в Фонтенбло, Франция, при содействии ЮНЕСКО был создан Международный союз охраны природы (МСОП). А в 1949 году прошла конференция ООН по проблемам охраны и использования ресурсов. Однако, если участники конференции и исходили из "молчаливого признания единства планеты Земля", "они не изучали последствий этого сложного единства для взаимоотношений между человеком и окружающей его средой" (1).

Первыми документами, отражающими растущую озабоченность правительства и общественности глобальными экологическими проблемами, стали официальные документы, принятые национальными правительствами в конце 1960-х – начале 1970-х годов, в период, который ознаменовался настоящей экологической революцией в умах и поведении людей. Образцом таких документов, в частности, является "Акт о национальной политике в области окружающей среды", разработанный в 1969 году и подписанный президентом США 1 января 1970 года. В нем указывалось: "Конгресс признает, что каждый человек должен иметь доступ к здоровой окружающей среде" (2). Здесь еще не говорилось непосредственно о правах человека на окружающую среду, но

признавалась исключительная важность здоровой окружающей среды для благосостояния и здоровья человека.

В 1972 году на Стокгольмской конференции, посвященной проблемам окружающей человека среды, в состав делегаций более чем от 110 стран входили политические деятели, что отличало ее от конференции 1968 года, где присутствовали в основном научные эксперты. Именно на Стокгольмской конференции в тексте принятой Декларации появляется новая формулировка, однозначно говорящая о правах человека на окружающую среду: "Человек имеет основное право на свободу, равенство и адекватные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет жить в достоинстве и благополучии" (3).

Как любое начинание, это определение несло в себе позитивные и негативные стороны. Позитивной стороной являлось то, что впервые в истории человечества было признано право человека на здоровую окружающую среду. Негативной стороной было то, что данный принцип был сформулирован в духе традиционной правовой системы, которая была создана людьми для того, чтобы служить интересам людей. В Декларации провозглашалось, что "естественные ресурсы земли, включая воздух, воду, флору и фауну, и особенно, типичные образцы естественных экосистем, должны быть сохранены на благо настоящих и будущих поколений при помощи тщательного планирования или соответствующего менеджмента" (4).

Как и прочие документы, посвященные правам человека, Декларация подчеркивала и ставила на первое место права человека, не принимая во внимание тот факт, что в системе "природа и общество" человечество является лишь частью биосфера земли и сосуществует на планете Земля одновременно с другими живыми организмами и благодаря им. Как прежде, так и в данном случае антропоцентристское представление о месте человека в природе взяло верх. Путь решения этого вопроса был избран вполне традиционный – взять старую проверенную систему представлений о правах человека и приспособить ее для новых условий, в данном случае, введя новое понятие о новом праве. Тем не менее это нововведение расширило спектр прав человека, положив начало формированию прав человека на окружающую среду.

Несколько лет спустя антропоцентристский взгляд на природу, а с ним антропоцентризм правовой системы начали претерпевать изменения. Значительное влияние на этот процесс оказали идеи Римского клуба, первый доклад которого – "Пределы роста" (The Limits to Growth) – был опубликован в 1972 году, работы Э. Шумахера "Малое – прекрасно" (Small is Beautiful, 1973 год), Р. Хьютина "Новый дефицит и экономический рост" (New Scarcity and Economic Growth, 1974 год), В. ван Диrena и М. Хеммеленка "Цена природы. Экономика Матери-Земли" (Nature's price: The economics of Mother Earth, 1977 год) и другие. Большую роль сыграл подъем экологического обществен-

ного движения в промышленно развитых странах, принятие их правительствами законодательных или административных мер, направленных на более эффективное решение экологических проблем, а также появление нового направления в экономике, нацеленного на более рациональное природопользование и экологически чистые технологии.

Пreamble Бернской Конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе 1979 года признает, что "фауна и флора создают естественное, эстетическое, научное, культурное, рекреационное и экономическое богатство и обладают самоценностью" (5). Такой взгляд на ценность природы, переносил дискуссию о правах человека на окружающую природную среду на новую почву. Новые ценностные ориентиры не соответствовали прежней устоявшейся точке зрения на значение природы в общественном развитии, требовали переосмыслиения не только прав человека, но и места экономического развития в системе "природа и общество", целей развития и пределов развития.

Всемирная Стратегия Сохранения природы, подготовленная в 1980 году Международным Союзом Охраны Природы (МСОП), Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Международным Фондом Дикой Природы (ВВФ), определяя цели Стратегии, сформулировала зависимость между развитием и сохранением природы следующим образом: "Если целью развития является обеспечение социального и экономического благосостояния, то целью сохранения природы является обеспечение таких условий, при которых планета Земля могла гарантировать устойчивое развитие и поддержание всего живого" (6). (Именно в этом документе появляется впервые термин "устойчивое развитие", который вызывает в настоящее время столько споров и толкований). Цели Всемирной Стратегии определялись следующим образом: а) "поддерживать важнейшие экологические процессы и жизнеобеспечивающие системы", б) "сохранять генетическое разнообразие", в) "гарантировать устойчивое использование живых видов и экосистем" (7).

Определяя зависимость между развитием и сохранением природы, Всемирная Стратегия создала основу для пересмотра представлений о качестве жизни. Качество окружающей природной среды привычнее оценивать с точки зрения ее пригодности для жизни человека, но прежде всего с точки зрения возможности существования определенных жизненно важных видов и экосистем. Благоприятная для данных видов и экосистем среда действительно является благоприятной для человека, а не просто средой, где он может влечь свое существование. Общеизвестно, что развитие промышленности привело к созданию огромного количества территорий, где среда далеко не соответствует даже мягким экологическим нормативам, однако человек может жить в таких районах.

Следующим вполне логичным шагом в направлении развития экологического права стала Всемирная Хартия природы, принятая в 1982 году. В преамбуле Хартии говорится, что "человечество является частью природы и жизнь зависит от непрерывного функционирования природных систем". Хартия еще дальше отходит от антропоцентристского взгляда на природу заявляя: "Каждая форма жизни является уникальной, заслуживающей уважения, независимо от ее ценности для человека" (8). Разумеется, не все одинаково восприняли данный принцип. Особенно сильной критике это определение подвергается со стороны биологов, увидевших в таком формулировке оправдание существования болезнетворных бактерий и паразитов. Но с мировоззренческой точки зрения это был огромный сдвиг, жизнь признавалась неоспоримой ценностью, тем самым создавалась основа для признания равных прав на жизнь человека и живых творений природы, хотя право на жизнь животных и растений, отвечающее самым высоким гуманистическим принципам, также является весьма спорным понятием с точки зрения традиционной правовой системы. Результатом таких мировоззренческих изменений стало то, что в конце концов защита природы была признана в качестве "общего интереса всего человечества, заключение, которое является важным не только для всего экологического законодательства, но для всех международных законов" (9).

## КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

С одной стороны, формирование данной системы прав человека и природы создало условия для международного сотрудничества в области сохранения психологического и физического здоровья человека, защиты биоразнообразия, экосистем, культурного и природного наследия человечества. С другой стороны, права человека на окружающую среду все чаще вступали и вступают в противоречие с интересами государства, бизнеса и отдельных групп населения (10).

Причины столкновения интересов заключаются в том, что между теоретическими положениями, определяющими права человека на окружающую среду, и практическим соблюдением прав лежит огромная пропасть. Дело не только в том, что новая система прав еще не имеет достаточно отработанного механизма соблюдения прав, но скорее в комплексном характере этих прав, трудности определения форм их нарушения традиционными методами, в непонимании широкими массами населения, многими государственными и политическими деятелями, чиновниками, бизнесменами, даже учеными сложной системы взаимосвязей между экологическими проблемами и социально-экономическим, культурным и моральным состоянием общества.

Наглядным, можно сказать, хрестоматийным примером такого

столкновения интересов является судьба крошечного островного государства в Тихом океане, одноименного с названием острова Науру, в прошлом колонии Великобритании, а затем территории, находившейся под управлением Австралии. Единственным богатством острова, который имеет площа́дь всего 21 кв.км., являлись богатейшие залежи фосфатов. В результате долговременной эксплуатации месторождения их запасы были практически исчерпаны к 1995 году, и основной источник иностранной валюты иссяк. Экономика острова оказалась в тяжелейшем состоянии, так как в результате разработки фосфатов около 80% территории острова превращено в каменистую пустыню. На острове ощущается нехватка земель для сельского хозяйства, уничтожены леса, загрязнение прибрежных зон острова привело к исчезновению рыбы в водах острова. На острове обострилась социально-экономическая ситуация. Массовая безработица, богатая часть населения не желает жить на острове, привозные продукты питания вызывают массовые заболевания, утрачена традиционная культура и религия остринян. Остров, принесенный в жертву развитию, являет миру печальный образец возможного будущего нашей планеты.

Столкновение интересов, приводящее к нарушению прав человека на окружающую среду, проявилось на Науру в столь многообразных формах разрушения здоровья, природной среды, экономики, традиционных ценностей и традиционного образа жизни, что требование правительства Науры к Австралии о возмещении ущерба за разрушение плодородных земель острова в период правления Австралийских властей до получения независимости в 1968 году, вряд ли могут быть существенной компенсацией попранных прав и уничтоженной природы\* (11).

Необходимость примирения конфликта интересов в области столкновения экономических интересов со стремлением сохранить природу — стала объективной причиной, стимулировавшей пересмотр ранее преобладавшей точки зрения на природу как, главным образом, на источники ресурсов для развития. Начиная с 1970-ых годов, такие экономисты, как Шумахер, ван Дирен, Хеммеленк, о которых упоминалось выше, предлагают рассматривать природу как природный естественный капитал, на проценты от которого должно жить человечество. Одновременно представители Римского клуба начинают критиковать экономические теории, определяющие главной целью экономики беспределенный экономический рост. Каким должен быть рост, каким должно быть развитие? Как совместить такие внешне несовместимые понятия, как экономическое развитие и необходимость сохранения дикой природы, желания людей вырваться из нищеты и необходимость остановить разрушающее действие современных технологий, заводов, фабрик, атомных реакторов? Как совместить голод, нехватку элементарных жизненных удобств, с одной стороны, роскошь и потребление — с другой?

Одним из ответов на этот вопрос стал Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) под председательством Гро Брундтланд, созданной в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1983 году. Доклад, представленный на рассмотрение Генеральной сессии ООН в 1987 году, представляет собой попытку ответить на живопрепещущие вопросы, волнующие все человечество, найти пути решения возникших противоречий в стремлении к развитию и сохранению окружающей среды, соблюдая права человека на окружающую среду.

По мнению авторов Доклада МКОСР, противоречия могут быть решены путем перехода экономики от традиционной ориентировки на беспределенный экономический рост к модели устойчивого развития, концепция которой сформулирована в Докладе. Устойчивое развитие при этом понимается как "развитие, удовлетворяющее потребности настоящего времени, но не ставящее под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности" (12). Генеральный секретарь МКОСР Джим МакНилл несколько позже, в 1990 году, дополнил определение устойчивого развития понятием "естественный, (природный) капитал". "Важнейшим условием устойчивого развития является состояние, при котором базовый запас естественного (природного) капитала не сокращался бы с течением времени" (13). Одним из важнейших пунктов Доклада МКОСР является вывод о невозможности решения противоречий путем традиционных подходов к решению экологических проблем. Этим во многом и определяются причины столкновения интересов и нарушения прав человека при благом намерении соблюдения прав человека на окружающую среду.

Выводы и рекомендации, данные МКОСР, недвусмысленно указывают на единственно возможный путь выхода из социально-экологического кризиса. "Объективная реальность взаимосвязанных экономических и экологических систем не изменится — изменятся должны соответствующие стратегии и ведомства". Иными словами, необходимо изменить существенным образом национальную политику государства, чтобы "политика, программы и бюджеты способствовали развитию, которое было бы экономически и экологически устойчивым" (14). Разумеется, что никакие радикальные изменения не могут осуществляться без обеспечения средств правового регулирования. Поэтому МКОСР приходит к заключению: "Общественные законы следуют пересмотреть таким образом, чтобы деятельность человека осуществлялась в гармонии с неменяющимися общими законами природы. Поэтому есть срочная необходимость — признать и уважать взаимные права и обязанности отдельных людей и государств в отношении устойчивого развития..." (15).

Дальнейшее все более глубокое осмысливание взаимосвязей между проблемами развития, сохранения природной среды и правами чело-

вска на окружающую среду нашло отражение в Рио-де-Жанейрской Декларации 1992, в Конвенции о биологическом разнообразии 1992, в Венской декларации, принятой в 1993 г. на Всемирной конференции по правам человека\*\*.

Однако, признавая права на развитие и возмещение ущерба, нанесенного разрушением окружающей среды, как в примере с Наурой, сами эти понятия трактуются чаще всего с точки зрения западного представления о собственности и индивидуализме (16). Учитывая это, Конвенция о биологическом разнообразии признает в преамбуле "большую и традиционную зависимость многих местных общин и коренного населения... от биологических ресурсов", указывает на выгоды, которые можно получить благодаря использованию "традиционных знаний" (17).

Итак, глубинные взаимосвязи природы и общества начинают осознаваться, право человека на окружающую природную среду признается как одно из его основных прав, намечаются пути решения конфликта противоположных интересов — все это вселяет некоторую надежду на будущее.

## БУДУЩЕЕ

Хотя основные документы по правам человека, как отмечалось выше, были приняты раньше, чем начался процесс формирования экологических прав человека, ряд положений этих документов напрямую связан с экологической проблематикой \*\*\* (18). Взаимосвязь между основными правами человека и правами на природную окружающую среду, которая становится все более очевидной по мере обострения экологического кризиса и его осознания мировым сообществом, стала пружиной, подталкивающей государственные и негосударственные, международные и национальные экологические организации к разработке документов по правам человека на окружающую среду, имеющих универсальный характер.

В 1989 году известная американская экологическая организация Клуб Сьерра (Sierra Club) возглавила группу неправительственных организаций (НПО), которая предприняла специальное исследование взаимосвязей между правами человека и окружающей средой. В августе 1994 года на основе данного исследования был подготовлен специальный доклад. Несколько месяцами ранее эксперты, участвовавшие в исследовании, подготовили Проект декларации о правах человека и окружающей среде\*. В настоящий момент этот документ является важным инструментом в руках НПО, которые стремятся добиться от ООН принятия на основе этих документов конвенции о правах человека на окружающую среду (19).

С 1991 года Ж.-Кусто начал кампанию за то, чтобы ООН призна-

ла право будущих поколений унаследовать планету, на которой жизни не будет угрожать загрязнение и перенаселенность. Документ из пяти статей, названный "Билль о правах будущих поколений", был несколько доработан опытными юристами и в ноябре 1995 одобрен Исполнительным комитетом ЮНЕСКО. В 1996 году Билль о правах будущих поколений будет представлен на рассмотрение Генеральной ассамблеи ООН (20).

Большую роль в развитии системы прав человека на окружающую природную среду играет вопрос об экологической справедливости, являющийся одним из острых и трудно решаемых проблем. "Как нам обеспечить, чтобы необходимость борьбы с загрязнением не стала препятствием на пути развития, столь необходимого для двух третей человечества?" (21). То есть как реально обеспечить право на развитие? Как обеспечить справедливое распределение ресурсов между живущими и будущими поколениями? (22). Как решить проблему справедливого доступа к ресурсам и справедливости в их потреблении, как справедливо решить проблему загрязнения? Наконец, как осуществить вполне справедливый принцип, выдвигаемый нидерландскими зелеными: "Все будущие соглашения по проблемам окружающей среды должны целиком и полностью базироваться на принципе равенства: каждый житель Земли имеет одинаковое право на "энвайронменタルное пространство"\*\*\*\* (23).

Формирование новых взглядов на взаимодействие общества и природы, на права человека на окружающую среду, права животных и растений на жизнь, на развитие не может представляться как гладкий прямой путь к гармоничному будущему. Скорее это долгий и трудный путь становления новой системы прав и мировоззрения путем компромиссов, уступок, поиска новых решений. Особенно нелегок этот путь для развивающихся стран и стран, находящихся в условиях перехода к рыночной экономике.

В странах СНГ с унаследованным от СССР пренебрежением и откровенным игнорированием основных прав человека и тяжелейшей экологической ситуацией проблема прав человека на окружающую среду приобретает еще более острый характер. Тем не менее появление и развитие такой области прав человека, как права на окружающую среду, в странах СНГ есть результат начавшейся ценностной переориентации, происходящей в умах наших соотечественников. Однако простое признание права не гарантирует его соблюдения. Почва для соблюдения права человека на окружающую среду будет создана только тогда, когда, как показывает нам мировой опыт, признание прав будет подкреплено национальной экологической политикой и соответствующим природоохранным законодательством. В свою очередь, политика и законодательство могут стать фундаментом, необходимым для перехода к устойчивому развитию.

## ПРИМЕЧАНИЯ

\* Согласно определению, которое дает Пол Хейне, — ущерб может быть определен как загрязнение, разрушение или истощение природы, которое ведет к потерям, издержкам, навязанным против воли и желания человека. То есть ущербом можно назвать действие, которое нарушает те или иные права человека: будь то права собственности или право на здоровую окружающую среду (24). Однако права человека на окружающую среду включают в свою сферу права и на такие ценности, которые исключительно трудно определить или выразить денежным эквивалентом, что делает практику определения ущерба традиционными методами весьма несовершенным инструментом, использующимся за неминимум лучшего (25).

\*\* Первый принцип Рио-де-Жанейрской Декларации гласит: "Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой" (26). Десятый пункт Венской Декларации "подтверждает право на развитие ... как универсальное и неотъемлемое право, составляющее неотъемлемую часть основных прав человека" (27).

\*\*\* Так, например, в статье (12, пункт 1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и вступившего в силу 3 января 1976 года, признается "право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья" (28). Международный пакт о гражданских и политических правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 23 марта 1976 года, б, пункт 1) признает (в статье 1, пункт 2), что "право на жизнь есть неотъемлемое право человека". Оба пакта признают, что народы "могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами" (соответственно статьи 1, пункт 2 и 6, пункт 1) (29). Совершенно очевидно, что эти права не могут быть гарантированы без решения назревших экологических проблем.

\*\*\*\* "Под этим термином мы имеем в виду предельные нормы глобального загрязнения, расходования мировых запасов невозобновляемых ресурсов, мировых площадей сельскохозяйственных земель и лесов, при соблюдении которых не будет нанесен ущерб последующим поколениям: они получат доступ к таким же объемам природных ресурсов, какими пользуемся мы" (30).

1. Коддуэл Л. Международная политика по охране окружающей среды // Курьер ЮНЕСКО.- 1973.- январь.- С.4.

2. Environmental Quality. The Twenty-Second Annual Report of the Council on Environmental Quality together with The

President's Message to Congress.- Washington.- 1992 March.- P.353.

3. Yearbook of the United Nations 1972.- New York, 1972.- Vol.26.-P.319.

4. Kiss A., Shelton D. International Environmental Law.- New York, London, 1991.- P.10.

5. Ibidem.

6. World Conservation Strategy. IUCN, UNEP, WWF, 1980.- P.1.

7. Ibid, p.VI.

8. Kiss A., Shelton D. International Environmental Law, p.11.

9. Ibid, p.13.

10. Johnston B. Human Rights and the Environment // Human Ecology.-1995.- Vol.23.- N 2.- P. 118.

11. Kiss A., Shelton D. International Environmental Law, p.45-46.

12. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР).- М., 1989.- С.50.

13. Taking Nature Into Account. A Report to the Club of Rome.- New York, 1995.- P. 86.

14. Наше общее будущее, с.278, 281.

15. Там же, с.294.

16. Johnston B. Human Rights and the Environment // Human Ecology.-1995.- Vol.23.- N 2.- P. 114.

17. Охрана природы: Международные организации, конвенции и программы.-М., 1995.- С.143-145.

18. State of the World 1996. A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society.- New York, London, 1996.- P.148.

19. Ibid, p.147-148.

20. Cousteau J-Y. A Strategy for Tomorrow.- Calipso Log.- 1996.-April.- P.18.

21. Уорд Б. Только одна земля // Курьер ЮНЕСКО.- 1973.- январь.- С.10.

22. Taking Nature, p.86.

23. План действий - "Устойчивые Нидерланды".- М., 1995.- С.59.

24. Хейне П. Экономический образ мышления.- М., 1992.- С.398-399.

25. Jacobs M. Can Monetary Values be Assigned to the Environment // What Are Roads Worth?- London, 1991.

26. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года.- Нью-Йорк, 1993.- Т. I.- С.3.

27. Венская Декларация и Программа действий // Курьер ЮНЕСКО.- 1994.-май.- 1994.- С.36.
28. Права человека. Изложение фактов.- Женева, 1990.- N 2.- С. 28.
29. Там же, с. 35, 24, 37.
30. План действий - "Устойчивые Нидерланды", с.23.

Для эффективной управленческой деятельности необходимо разработка разнообразных политических программ, концептуальных основ соответствующей политики. Деятельность суверенного Казахстана в этом направлении весьма многообразна. Только во исполнение постановления Президента Республики Казахстан от 15 июля 1992 года "О мерах по реализации стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства" было разработано 17 основных государственных программ. Среди них, например, Национальная программа рационального природопользования, утвержденная в 1993 году. Цели и задачи данной программы, как отмечается в документе, направлены на формирование такой среды обитания человека, в которой обеспечено приоритетное и безоговорочное право населения Республики на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Подчеркивая расхождение целей программы и действительности, ее авторы указали на то, что министерства и ведомства, использующие ресурсы Казахстана, не представили предложений по рациональному природопользованию и, судя по некоторым отраслевым проработкам, стремятся лишь к неограниченному наращиванию своих производственных мощностей. Программа, не подкрепленная широкими политическими приоритетами, может так и остаться узкоспециальной программой, выполняемой небольшим кругом организаций и лиц.

Необходимость единой государственной экологической политики Республики Казахстан давно осознается не только теоретиками, но и практиками. Например, еще в декабре 1993 года председатель Государственного Совета по экологии А.Шаменов в своей записке указывал, что Министерству экологии и биоресурсов следовало бы внести на рассмотрение Государственного совета по экологии в конце января 1994 года проект Государственной экологической политики. Но дальше благих намерений дело пока нешло.

## **СОВРЕМЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ЭТАПЫ, ПРИНЦИПЫ, НАПРАВЛЕНИЯ**

**Л.Н.Семенова**

Ныне действующий хозяйствственный механизм промышленно развитых стран, являясь формой развития научно-индустриальных производительных сил, соединяет в себе два основополагающих начала: рынок и государственное регулирование.

В настоящее время, несмотря на преобладание неоклассических экономических доктрин, обосновывающих саморегулирующийся потенциал рынка, по мнению многих исследователей, происходит усиление координирующей роли государства, рост управляемости экономики, увеличение числа рычагов государственного воздействия на бизнес, дальнейшее расширение экономических функций государства (1).

Это во многом происходит вследствие разной ориентации саморегулирующихся механизмов общественных систем. Рынок как совокупность автоматических регуляторов, прямых и обратных связей между производителями, а также между производителями и потребителями, действует в сторону отбора наиболее конкурентоспособных производителей. Гражданское общество с его механизмами воздействия на государство и саморегулирования ориентировано на обеспечение прав всех его граждан. Интересы рынка часто могут вступать в конфликт с гуманитарными интересами граждан, например, в области социальной и экологической безопасности.

Вряд ли отражает истину идеализация рыночных механизмов экономистами-неоклассиками. Американский ученый, основатель кибернетики Н. Винер подчеркивал, что рыночные процессы скорее подчинены общей теории игр Неймана и Моргенштерна, а их результаты характеризуются крайней неопределенностью и неустойчивостью (2).

Рыночный механизм тогда эффективно работает, когда он встроен в определенные политические рамки, устанавливающие нормы и пределы конкуренции, подчиняется "правилам игры". К ним относится антимонопольное, социальное, экологическое законодательство, механизмы коллективных договоров, трудового арбитража, разрешения экологических споров. В этом отношении государство должно формировать рамочные принципы, гарантировать условия "широкого коридора", отнюдь не держать на "острие ножа" или на "краю пропасты". В своем развитии и государство, и институты гражданского общества также испытывают отрезвляющее воздействие рынка, который ограничивает амбициозные программы и требования, подчиняет социально-политическую деятельность экономической целесообразности.

Как только состояние окружающей среды становится серьезной проблемой общественного развития, государства начинают формировать экологическую политику. Современная экологическая политика стала целенаправленно складываться с 60-х годов XX века. И до этого человечество переживало социально-экологические кризисы, вырабатывало приемы и способы смягчения и решения экологических проблем. Но это были локальные и региональные кризисы. В XX веке деформации окружающей среды переросли в глобальные, что было зафиксировано в 60-х годах системами наблюдений и основывалось на анализе использования ресурсов (3).

Именно в 60-е годы в ответ на локальные экологические катаст-

рофы в США (смог в ряде городов, загрязнение Великих озер), в Великобритании (тяжелые смоги), в Японии (отравление ртутью в Миномате и Нигата) была организована система мониторинга, в частности за концентрацией углекислого газа в атмосфере и кислотными осадками, начали создаваться крупные международные научные программы. Экологические потребности стали признаваться, входить в систему государственных приоритетов. Интересно, что еще несколько десятилетий назад, в 50-е годы, впервые "основных потребностей", используемом в ООН и ее специализированных учреждениях для определения стандартов жизненного уровня, экологические потребности отсутствовали (4).

Время с конца 60-х годов до первой половины 80-х годов можно охарактеризовать как первый этап экологической политики. В ее основу был положен постоянный экологический контроль, механизмы которого стали активно создаваться в 70-е годы. Экологическая политика строилась на унифицированном комплексном подходе к организации природоохранного механизма, хотя в различных странах сохранялись и определенные различия. В этом отношении эксперты выделяют две группы стран: 1) США и Канада; 2) западноевропейские страны и Япония.

Экологическая политика на первом этапе в основном пользовалась административно-законодательными рычагами. В странах принималось соответствующее законодательство, в рамках которого создавались определенные экологические нормативы. В обеих группах стран охрана окружающей среды по этим нормативам проводится на нескольких уровнях управления: общегосударственном (федеральном), региональном (штатном, земельном, префектурном и т.д.) и местном.

Первые государственные учреждения по охране окружающей среды министерского уровня были образованы в Швейцарии в 1969 году, в США, Канаде, Великобритании — в 1970 году, в Японии — в 1971 году. В середине 70-х годов более чем в 50 странах мира были учреждены специализированные природоохранные ведомства, а в настоящее время они созданы уже более чем в 100 странах (5).

Главной задачей всех государственных структур была организация экологической экспертизы на основе природоохранного законодательства. Обычно в странах принимался общий закон об охране окружающей среды, провозглашавший принципы экологической политики, и отраслевое законодательство по охране земель, вод, атмосферного воздуха, лесов, животного и растительного мира и т.д. Действующая тогда концепция экологической политики принимала во внимание только показатели предельно допустимых концентраций (ПДК) и сбросов (ПДС). Итог проведенной по таким принципам экологической экспертизы трактовался однозначно: разрешено — значит вполне безопасно.

Фундаментом, на котором строится организация экологической экспертизы в США, является Акт о национальной политике в области окружающей среды 1969 года, вступивший в силу 1 января 1970 года. Трактовку требований Акта, касающихся подготовки заключения экологической экспертизы применительно к конкретной ситуации, в случае разногласий, осуществляют федеральные суды. В настоящее время экспертиза по нормам этого закона осуществляется не только на федеральном уровне, но и в 20 штатах. Ежегодно федеральными ведомствами готовятся в среднем более 1 тысячи заключений экспертизы, объем которых колеблется от нескольких страниц до нескольких томов (6). Заключение экологической экспертизы должно отражать следующие моменты:

- отрицательные последствия проекта для окружающей среды и здоровья человека;
- неизбежные и невосполнимые потери природных ресурсов;
- альтернативные варианты проекта (по степени экологического риска), в том числе отказ от него;
- соотношение краткосрочных выгод эксплуатации ресурсов и долгосрочных преимуществ, связанных с охраной и улучшением среды.

В Канаде организация экологических экспертиз стала частью федерального планирования с 1973 года. Согласно закону 1979 года министр охраны окружающей среды инициирует, рекомендует, координирует и контролирует осуществление природоохранных программ. Целью этих программ является оценка новых федеральных проектов на раннем этапе планирования, с тем чтобы выявить возможное отрицательное воздействие на окружающую среду. В 1984 году были одобрены руководящие принципы осуществления политики в области оценки воздействия на окружающую среду, подготовленные министром охраны окружающей среды.

В Франции основные требования к проведению экологической экспертизы сформулированы в Законе об охране природы, принятом 10 июля 1976 года и дополненном в 1977 году специальным декретом. В 1983 году круг охватываемых экспертизой вопросов был расширен с принятием специального циркуляра правительства. На основании требований Закона ежегодно подготавливается 1,5 тыс. заключений экологической экспертизы. Заключение экспертизы содержит анализ исходного состояния окружающей среды в районе предполагаемого осуществления проекта, особенно ландшафта, флоры, фауны, биологического разнообразия, а также обоснование причин, побудивших к выбору места реализации проекта, меры, предлагаемые для уменьшения вредных воздействий проекта на окружающую среду.

В ФРГ требование об обязательном проведении экологической экспертизы не было закреплено в законодательстве. Вместе с тем многие элементы оценки воздействия на окружающую среду являются со-

стальной частью процедур лицензирования и планирования землепользования. В свою очередь правила лицензирования и зонирования закреплены в Законе ФРГ об охране окружающей среды. В соответствии с решением правительства была разработана и в 1974 году опубликована принципиальная схема экологической экспертизы. Она включает в себя техническое обоснование проекта, предварительное исследование возможных экологических эффектов воздействия, прежде всего негативных, исследование экологической приемлемости проекта, изучение возможности баланса природоохранных и экономических интересов.

Сходная картина наблюдается в Великобритании. Оценка воздействия на окружающую среду проектов хозяйственных и иных объектов осуществляется там в ходе планирования землепользования. Планирование проводится в Великобритании еще с 1947 года, а в 1971 году оно получило законодательное оформление в виде Закона о городском и сельском планировании. По этому закону оценка воздействия на окружающую среду осуществлялась применительно к строительству зданий и сооружений, добыче полезных ископаемых открытых и подземным способом.

В странах Западной Европы экологическая экспертиза проектов действует не только на национальной, но и на региональной основе в рамках Европейского экономического сообщества (ЕЭС), впоследствии Европейского Союза (ЕС). Директива ЕЭС N 337 об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, вступившая в силу 3 июля 1988 года, является основным документом, регламентирующим проведение экологической экспертизы в европейской регионе.

Страны ЕС проводят общую природоохранную политику. Она базируется на следующих основополагающих принципах: 1) сходство многих экологических проблем в европейских странах; 2) обязательность выполнения совместно принятых решений; 3) стремление к унификации мероприятий по борьбе с загрязнением; 4) согласованные и единые позиции на международных переговорах. С 1992 года действует Пятая программа природоохранных действий. В ней, как и в предыдущей Четвертой программе, вопросы решения экологических проблем признавались центральными, приоритетными во всей системе политических и экономических мероприятий.

В Японии в 1964 году был принят Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды, который послужил базой для создания целой системы экологического законодательства. В 1972 году правительством Японии был подписан документ "Меры по охране окружающей среды в процессе ведения общественных работ", в соответствии с которым экологическая экспертиза государственных проектов становилась неотъемлемой частью их подготовки и реализации. Позднее был принят целый ряд законов, постановлений, распоряжений,

инструкций, закрепляющих императивный характер экспертизы и уточняющих сферы ее применения. Тем не менее, в отличие от США, в Японии до середины 80-х годов не были разработаны и официально закреплены правила проведения экспертизы и подготовки ее заключения, которые регламентировали бы организацию и осуществление этой процедуры.

В августе 1984 года кабинет министров Японии, учитывая важность экологической экспертизы, принял решение "О порядке проведения экологической экспертизы" и правительство утвердило "Схему проведения экологической экспертизы" в качестве универсального порядка природоохранной инспекции, единого для всех крупных проектов.

Главное отличие подхода к экологической экспертизе Японии и западноевропейских стран от США и Канады заключается в том, что последние имеют четкое законодательство, в котором предписаны все правила, европейские же страны и Япония за небольшим исключением, например Франция, опираются на административные документы исполнительной власти, более того, ориентируются на директивы региональных организаций. Вряд ли правомерно делать вывод о степени важности экологических проблем для этих стран, скорее всего дело заключается в особенностях функционирования государственных аппаратов.

В Советском Союзе оценка воздействия народнохозяйственного объекта на окружающую среду предусматривалась на всех этапах разработки нормативно-технической документации на размещение, проектирование, строительство новых и эксплуатацию действующих предприятий и сооружений, включая разработку Генеральной схемы развития и размещения производительных сил, схем развития и размещения отраслей народного хозяйства и их комплексов, генеральных планов промышленных узлов, предприятий и городов. Все виды документации, согласно установленному порядку, подлежали обязательной экспертизе, проводимой органом государственного управления, ответственным за утверждение нормативно-технической, а также предпроектной и проектно-сметной документации. До 1988 года экспертиза осуществлялась отраслевыми министерствами, а экспертиза важнейших народнохозяйственных объектов — Государственной экспертной комиссией (ГЭК) Госплана СССР. В таком подходе были и достоинства и недостатки. К последним прежде всего следует отнести распыление ответственности за проведение экологической экспертизы по многочисленным ведомствам и, соответственно, ведомственной заинтересованности, отсутствие комплексных экологических нормативов, отсутствие независимых (от министерств) оценок профессионалов и мнения общественности.

С 1988 года положение стало меняться к лучшему в связи с созданием нового природоохранного ведомства — Государственного коми-

тета СССР по охране природы (Госкомприроды) и возложением на него функций главного экологического эксперта страны. Указанные обязанности выполняла Главная экологическая экспертиза СССР при этом комитете. Госкомприроды СССР четко определял функции аналогичных комитетов республиканского, краевого, областного и местного уровней управления, а также порядок проведения экспертизы.

С сентября 1988 года по сентябрь 1989 года Главная государственная экологическая экспертиза СССР провела 32 экспертизы крупномасштабных хозяйственных проектов, из которых положительное заключение получили всего 2 (6%) (7).

Это весьма позитивные сдвиги, хотя следует учесть, что экологические критерии зависят от уровня научно-технического развития и состояния экономики страны.

Если в целом подвести итоги общему состоянию окружающей природной среды после первого этапа экологической политики, ко второй половине 80-х годов, то можно отметить следующее:

— заметно снизилось загрязнение воздуха, особенно диоксидом серы и твердыми частицами. В Японии при увеличении валового продукта на 60%, выбросы двуокиси серы сократились на 77%, в США аналогичный рост составил 23%, а аналогичное сокращение — 39%;

— повысилось качество водных ресурсов, о чем свидетельствует снижение биологической потребности в кислороде во многих водоемах;

— уменьшилось поступление в окружающую среду ряда опасных химических продуктов — ДДТ, полихлорированных бифенилов, элементов ртути и т.п.;

— заметно расширились площади заповедников, парков, участков дикой природы, защищаемых от антропогенного воздействия и т.п. (8).

В странах стали расти затраты на охрану окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов. В результате они стали играть заметную роль в экономике. Так, государственные расходы США на борьбу с загрязнением окружающей среды за период 1970–1990 годов составили 1 трлн.долл. В 80-е годы в промышленно развитых странах природоохранные расходы составили в среднем следующие доли ВНП (в %): Австрия — 1,32, Франция — 1,7, ФРГ — 1,7, Швейцария — 2, США — 2,1, Япония — 3,4 (9).

Но кардинальных перемен в экологической ситуации не произошло. Ущерб от загрязнения в промышленно развитых странах Запада достигал 3-6% ВНП. Самое главное, экологическая политика проводилась в условиях, когда в развитых странах были практически разрушены, сильно нарушены или изменены все естественные экосистемы. Их положение существенно не улучшилось (10).

К тому же обнаружились интересные явления. Так, например, в

США в 80-е годы возникла определенная особенность в структуре природоохранного финансирования, когда стало очевидно, что при достигнутом уровне снижения концентрации загрязняющих веществ, регулируемых природоохранными нормативами, дальнейшее их снижение экономически не совсем выгодно. Каждый последующий процент снижения загрязнения требует многократного увеличения расходов. К тому же появились новые проблемы, связанные с обнаруженными во всех геосферах токсичными веществами, которые могут обладать мутагенными и канцерогенными свойствами долговременного и кумулятивного характера. Экологическая стратегия США вступает в новый этап, ее целью становится борьба не с загрязнениями как таковыми, а с его источниками, то есть акцент переносится на меры, предупреждающие возникновение загрязнения.

В других странах тоже намечаются аналогичные подходы. Со второй половины 80-х годов начинается второй этап экологической политики. В отличие от первого он труднее поддается обобщению, характеристикам, ибо в различных странах на первый план выходят разные направления экологического контроля. Но ясно одно, что прежняя концепция экологической безопасности, оформляемая экологической экспертизой, которая принимала во внимание только показатели предельно допустимых концентраций, должна уступить место концепции экологического риска. Согласно последней, принятие оптимального с точки зрения охраны природы решения означает экономически и социально обоснованное сведение к минимуму отрицательного воздействия проектируемого объекта на экологическую систему, включая человека. При этом полностью устранить такое влияние практически невозможно, за исключением случая, когда риск слишком велик, когда он перевешивает экономические и социальные выгоды, связанные с сооружением хозяйственного объекта. В таком случае проект отменяется. В настоящее время концепция экологического риска по праву претендует на то, чтобы стать теоретической основой новой политики в области окружающей среды (11).

Только административными методами вряд ли можно претворить эту концепцию в жизнь. На втором этапе экологической политики все чаще используются экономические методы, опирающиеся на традиционный рыночный механизм. Это органично вписывается и в то же время является следствием неоконсервативной политики, в экономической сфере следующей за неоклассическими теориями. Неоконсервативная экономическая доктрина, обосновывая саморегулирующийся потенциал рынка, прямым методом государственного регулирования предпочитает косвенные, административным методам — экономические. Сейчас формируется новое направление государственного вмешательства в хозяйственные процессы — экологическое регулирование. Оно представляет собой претворение в жизнь законодательно

оформленных программ повышения качества среды обитания. Важную роль в этом процессе сыграла конференция Рио-92, на которой был заострен вопрос о необходимости перехода человечества на новую модель развития и оформлены некоторые элементы этой стратегии.

На втором этапе экологической политики, несмотря на чисто внешнюю эффективность рыночных механизмов, ужесточаются требования природоохранного законодательства. Переход к стратегии "превращения ущерба" вместо "ликвидации загрязнения" сопровождается значительным ростом затрат на цели охраны окружающей среды как частного, так и государственного секторов экономики развитых западных стран.

Федеральные ассигнования США на охрану окружающей среды в период 1979-1990 годов составляли 12-14 млрд. долл. в год, (так например, в 1990 году — 12,7 млрд. долл.). При этом существенно повышаются ассигнования на программы нормотворчества, надзор за выполнением нормативов и научные исследования. В 1989 году расходы на НИОКР, осуществляемые Агентством по охране окружающей среды, составили 422 млн. долл. В общем объеме инвестиций американских компаний в новое строительство и оборудование растет доля капиталовложений в природоохранные цели. Так, в обрабатывающей промышленности доля таких инвестиций в 1986 году составила 3,7%, в 1987 году — 4,3%, в 1988 году — 4,1% (12).

Расходы частных компаний на борьбу с загрязнением окружающей среды делятся на две категории. К первой, наибольшей, относятся расходы непосредственно на снижение уровня загрязнения отходами производства. Результат — широкое внедрение очистных технологий и оборудования.

Вторая категория расходов связана с модификацией технологии производства, внедрением новых технологических процессов, обеспечивающих устранение или минимизацию вредного воздействия на окружающую среду отходов производства.

Расходы первой категории составляли примерно 90% общих природоохранных затрат частнопромышленного сектора экономики США (13).

Но все-таки расходы на очистные сооружения — это основное бремя государства. Сегодня многие государства, пытаясь быть умеренными и в надежде на большую эффективность частных предприятий, ищут пути, как сбросить с себя эти заботы. В ФРГ активно обсуждается вопрос о передаче очистных сооружений, находящихся в коммунальной собственности, в частную собственность. При этом на владельцев этих сооружений будут возложены планирование, финансирование, строительство и эксплуатация очистных сооружений при сохранении контрольных функций в руках государства. Рассматриваются разные формы организации производства. Частные предприятия уже

созданы в Нижней Саксонии. Там на конкурсной основе приватизированы планирование, финансирование, строительство и эксплуатация очистных сооружений. Интересы коммун охраняются специально заключенными договорами.

Стабильно высокий уровень природоохранных затрат, ужесточение экологических требований и стандартов, рост цен на сырье — все это стимулирует развитие экологического бизнеса и рынка. В их сферу попадают восемь направлений хозяйственной и социальной деятельности общества: 1) измерительная и контрольная техника; 2) ресурсосберегающие технологии и техника; 3) использование вторичных ресурсов; 4) экологическое воспроизведение и планирование; 5) воспроизводство человека; 6) рекреация; 7) экологическое обучение; 8) демографическая регуляция (14).

Надежными поставщиками на экологический рынок являются страны Западной Европы. В более чем 130 стран мира они экспортят оборудование для очистки сточных вод. В странах Европейского Союза существует свыше 9 тыс. фирм, связанных с разработкой и поставкой природоохрannого оборудования, общий объем продаж которого превышает 30 млрд. евро.

Ведущим производителем экологических технологий является ФРГ. В 1987 году на долю ФРГ приходился 41% общего числа компаний экологического профиля в западноевропейских странах; доля Франции составляла 15%. В Великобритании емкость рынка экологической продукции в два раза превышает емкость рынка фармацевтических товаров.

Среди факторов, влияющих на развитие отрасли, выпускающей экотехнику, важное значение имеют государственные расходы, субсидии и льготное финансирование. К примеру, Компенсационный банк ФРГ (федеральный финансовый институт в Бонне) предоставляет льготные кредиты фирмам и местным властям, которые осуществляют природоохранные инвестиции, способствует реализации экологических программ. Аналогичной деятельностью в Японии занимаются такие государственные учреждения, как Корпорация услуг по борьбе с загрязнением окружающей среды, Японский банк развития, Финансовая корпорация малого бизнеса, Народная финансовая корпорация и т.д.

В государственной экологической политике все более возрастают такие экономические инструменты, как:

- прямые и косвенные субсидии,
- займы и кредиты по низким процентам,
- предоставление режима ускоренной амортизации очистного оборудования и другой экотехники,
- льготные ставки по косвенным налогам на продажу экотехники либо освобождение ее от налога,
- налоговые льготы на доходы от природоохранных программ частных предприятий,

— льготные тарифы фирмам на очистку стоков на муниципальных очистных сооружениях (15).

\* \* \*

Сегодня, в период глобального социально-экологического кризиса, экологическая политика становится одним из ведущих направлений деятельности государства, важнейшей их заботой. Система политических, законодательных, исполнительных, судебных мероприятий, проводимых в рамках экологической политики, должна способствовать приоритетному решению проблем окружающей природной среды. Трудная и неблагодарная задача — попытаться выстроить в иерархический ряд направления государственной политики. Нет второстепенных сфер в жизни человека и общества. Но тем не менее бесспорно, что экологическая политика в плане стратегических ориентиров должна быть определяющей, ведущей. Таков императив XX века.

Конференция Рио-92 в своем главном документе "Повестке дня на ХХI век" определила, что правительствам при необходимости следует принять в сотрудничестве с международными организациями национальную стратегию устойчивого развития, что потребует разработки национальных программ, планов и политики. Конференция обратила внимание на главные моменты, необходимые в соответствующих документах. Отметим лишь два из них: 1) учет вопросов окружающей среды и развития на уровнях политики, планирования и управления; 2) создание эффективной правовой и нормативной структуры (16).

Разработав и утвердив принципы экологической политики, необходимо оформить их в строгие юридические языки законов. Один из принципов Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию гласит: "Государства принимают эффективные законы по окружающей среде, разрабатывают национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба. В пределах своей юрисдикции государства оценивают экологические последствия предполагаемых действий, которые могут иметь значительные отрицательные последствия".

---

1. Подробнее см.: Студенцов В. Сдвиги в государственном регулировании и экономическая роль государства // МЭМО. - 1989. - N 1.

2. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. -М., 1983. - С.241.

3. Данилов-Данилья В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М., Лосев К.С. Окружающая среда между прошлым и будущим // Экос-информ. - 1994. - N 5-6. - С.45.

4. Там же, с.38.
5. В поисках равновесия. Экология в системе социальных и политических приоритетов.- М., 1992.- С.17.
6. Там же, с.98.
7. Там же, с.102-113.
8. Там же, с.96.
9. Там же, с.97.
10. Данилов-Данильян В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М., Лосев К.С. Окружающая среда между прошлым и будущим, с.32.
11. В поисках равновесия, с. 101.
12. Там же, с.102.
13. Там же.
14. Реймерс Н.Ф. Надежды на выживание человечества. Концептуальная экология.- М., 1992.- С.250.
15. В поисках равновесия, с.103.
16. Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. Том 1.- Нью-Йорк, 1993.- С.102.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
“ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ”**

Проект закона Республики Казахстан “Об охране окружающей среды”, представленный Кабинетом министров 27 февраля 1996 года к рассмотрению в Парламенте и принятый в первом чтении на заседании Мажилиса Парламента 25 июня 1996 года, должен стать центральным, главным законом системы экологического законодательства. В нем необходимо аккумулировать основные нормы современного экологического права.

В связи с особо напряженной экологической ситуацией во всех регионах Республики Казахстан было бы уместно вынести законопроект на всенародное обсуждение. К работе над ним в соответствии с действующим законом 1991 года “Об охране окружающей природной среды” должны были быть привлечены представители неправительственных экологических и других заинтересованных организаций.

Выскажем наше видение некоторых положений законопроекта с точки зрения неправительственной экологической организации, считающей одной из своих важнейших целей сохранение природы и защиту прав человека на окружающую среду.

Вряд ли оправдано перечисление в законе основных понятий, что сделано в статье 1 главы I. К тому же в этой статье не даны определения таких важнейших понятий, как “охрана природы”, “охрана окружающей природной среды”, “права человека на окружающую среду” (включая права на окружающую природную среду), “права животных и растений на жизнь” (т.е. права всех живых существ на жизнь), “ущерб окружающей природной среде” во всех его разновидностях, “разрушение окружающей природной среды” и т.д. Вызывает недоумение трактовка некоторых терминов. Например, определение “нормирования качества окружающей среды” как “установление показателей качества окружающей среды, определяющих ее пригодность для существования человека и конкретных видов природопользования”, не согласуется с представлениями о сохранении биоразнообразия, генетического разнообразия, жизненно важных экосистем и устойчивого использования живых организмов и экосистем.

"Экологические требования" определяются как "обязательные для исполнения ограничения и запреты хозяйственной и иной деятельности, отрицательно влияющей на охрану окружающей среды". Непонятно, почему именно "охрану", которая является не чем иным, как комплексом мероприятий, проводимых человеком. Правильнее было бы написать, "оказывающих влияние на окружающую среду". Кстати, аналогичное использование словосочетания "охрана окружающей среды" еще несколько раз встречается в законопроекте. Разработчикам законопроекта можно было бы просто договориться об использовании признанного в области экологической терминологии словаря-справочника "Природопользование" Н.Ф.Реймерса (М., 1990).

В статье 2 (п.1), провозглашающей задачи законодательства в области охраны окружающей среды, необходимо указать направленность закона на защиту прав человека на окружающую среду. Кстати, действующий закон 1991 года в самом начале декларирует, что он "призван обеспечить защиту прав человека на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую природную среду ...", что соответствует первому принципу Рио-де-Жанейрской декларации, провозглашающей право человека на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Если законодатель берет пример с зарубежного законодательства в области терминологического раздела, логично перенять и практику подобных ссылок на законы. Поэтому в статье 2 (п.2) необходимо перечислить конкретные законы, относящиеся к природоохранной сфере, принятые и намеченные к разработке и утверждению, как впрочем и по всему закону вместо фразы "регулируется соответствующим законодательством" следует ссылаться на конкретные статьи законов.

Считаем, что статья 3 должна называться "Принципы национальной экологической политики в области природоохранного законодательства", а не "Основные принципы охраны окружающей среды", как предложено в законопроекте. В начале провозглашаются политические приоритеты, а затем осуществляется их законодательное оформление. Экологическая политика должна основываться на концепции устойчивого развития, международных соглашениях и обязательствах. Законы должны обеспечивать проведение политики, являясь ее правовым инструментарием. На Конференции Рио-92, участником которой являлся и Казахстан, было признано, что обеспечение устойчивого развития является в первую очередь обязанностью правительства и что оно требует разработки соответствующей национальной политики, планов, программ.

В данную статью необходимо включить следующие принципы экологической политики в области природоохранного законодательства.

# Обеспечение прав человека на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой; приоритет охраны жизни и здоровья человека.

# Обеспечение прав будущих поколений на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

# Сохранение биоразнообразия, генетического разнообразия, жизненно важных экосистем и устойчивое использование живых организмов и экосистем.

# Сохранение уникальных, редких, поставленных под угрозу исчезновения и типичных экосистем и представителей фауны и флоры.

# Сохранение объектов окружающей среды, имеющих особую экологическую, научную и культурную ценность.

# Научно обоснованное сочетание экономических и экологических интересов общества при приоритете последних.

# Бесплатность общего пользования природой и платность специального природопользования.

# Рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, внедрение экономического стимулирования охраны окружающей природной среды.

# Предотвращение ущерба окружающей природной среде, расчет экологического риска, оценка возможного экологического воздействия на окружающую среду.

# Приоритет государства в области экологической безопасности. Государственное регулирование, государственные экологические экспертизы, мониторинг, контроль.

# Неотвратимость ответственности за разрушение, загрязнение, истощение окружающей природной среды, нарушение природоохранного законодательства. Виновный в разрушении, загрязнении и истощении платит. Ответственность распространяется также на разрешающего данные действия, или не принимающего меры по их прекращению.

# Ущербом окружающей природной среде и ущербом человеку является загрязнение, разрушение, истощение природной среды, которые навязываются человеку без его воли и согласия и приводят к потере имущества и здоровья, что является нарушением его прав. Возмещение ущерба природе, материального ущерба человеку и восстановление его здоровья является конкретной формой защиты прав человека.

# Демократическое участие населения, общественных объединений, органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

# Сочетание национальных и международных интересов в области охраны окружающей природной среды. Международное сотрудничество на основе международного права.

В главе II "Права и обязанности граждан и общественных объе-

динений в области охраны окружающей среды", объявляя право гражданина на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую среду, необходимо подчеркнуть его право не только на возмещение вреда здоровью и имуществу, как указано в законопроекте (статья 5, п.1), но и морального вреда. Более того, возмещение должно производиться не только в случае нарушения природоохранного законодательства, но и в случае любого изменения природной среды, приводящего к ущербу и потерю здоровья.

Право на достоверную информацию должно быть конкретизировано, как право на получение информации о состоянии окружающей природной среды, законодательных инициативах, финансово-бюджетных средствах, судебных исках и их результатах, о нормативах, экологической экспертизе, о влиянии на здоровье, о международных договорах и т.д.

Право ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных организаций, должностных лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда (статья 5, п.2) должно быть конкретизировано, как право ставить вопросы о привлечении к ответственности и предъявлять в суд иски о неправомерных действиях организаций, должностных лиц и отдельных граждан. В этом пункте также необходимо поместить право на судебную защиту прав человека на окружающую среду.

Пункт об обязанностях граждан (статья 5, п.3) может быть изложен в следующей редакции: "Каждый гражданин обязан признавать права других граждан на благоприятную окружающую среду, должен бережно относиться к природе и не наносить ей некомпенсируемого ущерба".

Статья 6 о правах общественных объединений должна быть дополнена следующим образом. В праве получать от государственных органов своевременную, полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее оздоровлению необходимо указать и "об источниках их финансирования". Право сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами должно быть дополнено правом сотрудничества с зарубежными государственными и общественными организациями, а также международными организациями. Нуждается в фиксации право на участие в законотворчестве и на выступление с законодательными инициативами вместо общей формулировки об участии в обсуждении законопроектов по охране окружающей среды. Право о привлечении к ответственности должно быть изложено в той же редакции, что и аналогичное право граждан.

В главе III "Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления" отсутствуют статьи о полномочиях Президента и Парламента. Такие статьи необходимо внести, наделив Парламент полномочием утверждения экологической политики, на Президента возложить ответственность за ее выполнение. Кроме того, Президент,

как гарант незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, должен выступать гарантом прав человека на окружающую среду.

Декларирование компетенции главы государства, верховной законодательной и исполнительной власти дает возможность детально расписать ответственность в области экологической политики. Основные принципы и направления экологической политики должны разрабатываться Правительством, конкретное содержание — Министерством экологии и биоресурсов. Право утверждения экологической политики принадлежит Парламенту. Ответственным за ее выполнение является Президент. Проведение политики в жизнь организует, координирует и контролирует Министерство экологии и биоресурсов.

К указанному в законопроекте полномочию Правительства об утверждении положения о фондах охраны окружающей среды необходимо добавить и утверждение порядка возмещения ущерба.

Центральный исполнительный орган (на сегодняшний день Министерство экологии и биоресурсов РК), о котором идет речь в статье 8, должен получить особый статус по сравнению с другими министерствами, вытекающий из приоритетности экологических задач. Министерству должно быть дано право контроля над другими министерствами в той части их деятельности, которая связана с окружающей природной средой. Для эффективного выполнения этой функции Министерство должно быть лишено права заниматься какой-либо хозяйственной деятельностью, связанной с любыми формами природопользования. В законе необходимо более четко зафиксировать ответственность Министерства. Оно может выступать в качестве истца с судебными искаами и само должно выступать в качестве ответчика по судебным искам.

Правовое положение и компетенция иных центральных исполнительных органов, осуществляющих функции охраны окружающей среды, управления природопользованием, контроля за качеством окружающей среды, отвечающих за состояние здоровья населения, должны быть четко обозначены в данном законе. К таким органам относятся Министерство здравоохранения, Комитет лесного хозяйства, Министерство геологии и охраны недр и т.д. В вопросах охраны окружающей среды и управления природопользованием их деятельность должна быть согласована с Министерством экологии и биоресурсов.

Полномочия местных представительных исполнительных органов (статья 10) должны быть зафиксированы не только в области охраны окружающей среды, но и в сфере природопользования. В этой статье существенно выходит за рамки маслыхватов. Между тем они должны быть наделены серьезными полномочиями в области утверждения доходной и расходной частей местных бюджетов, ставок платежей, штрафов, различных нормативов. Кстати, подобные полномочия за-

**фиксированы в законе Республики Казахстан "О местных представительных и исполнительных органах" ( от 10 декабря 1993 года).**

Право местных исполнительных органов осуществлять государственный контроль в области охраны окружающей среды должно осуществляться при согласовании с Министерством экологии и биоресурсов. И местные представительные, и местные исполнительные органы должны нести ответственность за проведение экологической политики на своих территориях, в плане этой ответственности и те и другие могут возбуждать судебные иски и отвечать по ним.

Необходимо выделить отдельную главу по экологическому мониторингу вместо краткой статьи 22, как предложено в законопроекте. В этой главе должно быть зафиксировано положение, как о государственном, так и о независимом негосударственном мониторинге.

Название главы V "Экономический механизм охраны окружающей среды" не совсем соответствует ее содержанию. Перечисляемые в главе платежи за пользование природными ресурсами, за загрязнение окружающей среды, за охрану и воспроизводство природных ресурсов относятся к административным мерам, тогда как к экономическим следует отнести субсидии, займы и кредиты по низким процентам, льготные ставки по налогам и т.д. Эти мероприятия можно расписать в главе об экономическом механизме охраны окружающей среды. Система платежей должна быть помещена в главу, которую можно назвать "Экологические платежи". Эта глава должна включать следующие положения:

1. Плата за природные ресурсы (земля, недра, воздух, вода, лес, иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается

- за право пользования в пределах установленных лимитов,
  - за сверхлимитное и нерациональное использование.
2. Плата за воспроизводство и охрану природных ресурсов.
  3. Плата за загрязнение природной среды (выбросы, сбросы).
  4. Плата за размещение отходов производства и потребления.
  5. Плата за другие воздействия на природную среду и уничтожение ее обитателей.

В статье 28 одним из экономических стимулов охраны окружающей среды законопроект признает освобождение юридических и физических лиц от платы за пользование природными ресурсами. Такой подход недопустим. От платы за пользование ресурсами не должен освобождаться никто, так как эти платежи включаются в стоимость продукции, работ, услуг всех производителей, что в условиях рыночной экономики будет стимулировать ресурсосбережение.

Основные задачи и требования, которые излагаются в статье 31 главы VI "Нормирование качества окружающей среды", должны быть направлены на "установление предельно допустимых норм воздействия

на окружающую среду" не только для "экологической безопасности, охраны здоровья населения, предотвращения загрязнения окружающей среды, воспроизведения и рационального использования природных ресурсов", как указано в законопроекте, но главным образом для созания и поддержания экологически чистой среды обитания. Под экологически чистой понимают такую среду, которая обеспечивает условия существования организмов, включая человека, при которых полностью сохраняется не только внешнее проявление присущих им нормальных физиологических состояний, но и весь комплекс внутренних физических и психических процессов, включая появление генетически здорового полноценного потомства во многих поколениях. В качестве биониндикаторов такой экологически чистой среды обычно берутся несколько ключевых видов, обеспечивающих жизнь всех остальных.

Необходимо изменить статью 52 об охране окружающей среды от отходов производства и потребления. Согласно этой статье сброс и захоронение различных отходов запрещается только в тех местах, где может быть создана опасность для здоровья населения. Географию этих мест нужно расширять, включив все места, где может возникнуть опасность биоразнообразию и жизненно важным экологическим системам. Необходимо ввести новую статью, категорически запрещающую захоронение отходов любых других государств, а также отходов, остающихся после переработки отходов, ввезенных из любых других государств с целью переработки. Следует запретить транспортировку по территории Республики и временное хранение всех опасных отходов.

В главе XVII "Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды" необходимо ввести и четко определить понятие "экологическое преступление" и расписать основные принципы уголовной ответственности. Данный раздел, закона и соответствующая часть готовящегося Уголовного кодекса должны быть приведены в полное соответствие друг с другом. Предлагаем внести в данную главу положение о принципе давности за экологические преступления, попадающие под действие Уголовного кодекса. Ответственность по таким преступлениям должна носить бессрочный характер.

Ответственность за экологические правонарушения должны нести следующие категории юридических и физических лиц: разработчики проекта, эксперты, исполнители, государственные органы, согласовывающие проект, утверждающие его, принимающие в эксплуатацию и контролирующие его деятельность, а также заказчик.

В закон необходимо ввести статью об экологических требованиях к иностранным инвесторам и совместным предприятиям. Недопустимы строительство предприятий импорт технологий, оборудования и товаров, не соответствующих экологическим стандартам страны-экспортера.

## **ГОВОРЯТ ДОКУМЕНТЫ**

### **ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СТАТЬИ КОНСТИТУЦИЙ**

Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей среды 1972 года признала право человека на благоприятную окружающую среду. Первый принцип Стокгольмской конференции гласит: "Человек имеет основное право на свободу, равенство и адекватные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет жить в достоинстве и благородстве". За государствами была признана обязанность сохранять и улучшать окружающую природную среду.

В конституциях, принятых после Стокгольмской конференции, появились соответствующие статьи об экологических правах граждан и обязанностях правительства, так называемые экологические или "зеленые" статьи, небольшой перечень которых мы представляем вниманию читателей.

#### **Статья 45**

1. Всякое лицо имеет право пользоваться окружающей средой для развития своей личности, и оно обязано сохранять эту среду.

2. Государственные власти наблюдают за разумным использованием природных ресурсов в целях улучшения жизни, охраны и восстановления окружающей среды, обращаясь при этом к коллективной солидарности.

3. Лица, виновные в нарушении положений предыдущего параграфа, подлежат в соответствии с законом уголовной или административной ответственности, а также обязаны возместить причиненный ущерб.

Конституция Испании 27 декабря 1978 года

#### **Статья 31**

1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

2. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом.

#### **Статья 38**

Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.

Конституция Республики Казахстан 30 августа 1995 года

#### **Статья 35**

1. Граждане Киргизской Республики имеют право на благоприятную для жизни и здоровью окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу, действиями в области природопользования.

2. Бережное отношение к окружающей среде, природным ресурсам и историческим памятникам - священный долг каждого гражданина.

Конституция Киргизской Республики 5 мая 1993 года

#### **Статья 53**

Государство проявляет заботу о здоровье людей и гарантирует медицинскую помощь и услуги человеку в случае болезни. Законом устанавливается порядок оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в государственных лечебных учреждениях.

Государством поощряется физическая культура общества и оказывается содействие спорту.

Государство и каждое лицо обязаны охранять окружающую среду от вредных воздействий.

#### **Статья 54**

Государство проявляет заботу об охране естественной природной среды, животного и растительного мира, отдельных природных объектов и представляющих особую ценность местностей, осуществляет надзор в целях бережного использования, а также восстановления и приумножения природных ресурсов.

Законом запрещается истощать землю, ее недра, воды, загрязнять воды и воздух, оказывать радиационное воздействие на окружающую среду, а также обеднять растительный и животный мир.

Конституция Литовской Республики 25 октября 1992 года

#### **Статья 37**

Право на благоприятную окружающую среду

1. Каждый человек имеет право на экологически безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, а также на безопасные продукты питания и предметы быта.

2. Государство гарантирует каждому человеку право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта и на ее распространение.

3. Утаивание или искажение информации о вредных для здоровья людей факторах запрещается законом.

4. Физические и юридические лица несут ответственность за вред, причиненный здоровью и имуществу лица вследствие экологического правонарушения.

#### С т а т ь я 59

Охрана окружающей среды и памятников

Охрана окружающей среды, сохранение и охрана памятников истории и культуры являются обязанностью каждого гражданина.

Конституция Республики Молдова 29 июля 1994 года

#### С т а т ь я 21

Правительство заботится о качестве жизни в стране, о защите и улучшении окружающей среды.

Конституция Нидерландов 1983 год

#### С т а т ь я 9

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

#### С т а т ь я 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

#### С т а т ь я 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года

#### С т а т ь я 44

Охрана природы, исторических и культурных памятников - обязанность каждого.

Конституция Республики Таджикистан 1994 год

#### VIII. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И ЖИЛИЩНЫЙ ВОПРОС.

##### A. Здравоохранение и охрана окружающей среды.

Ст.56 — Каждый вправе жить в условиях здоровой сбалансированной окружающей среды.

Улучшать окружающую среду, охранять ее чистоту и предотвращать ее загрязнение — долг государства и граждан.

Государство централизованно планирует создание организаций здравоохранения и организует их деятельность в целях обеспечения каждому возможности жить, обладая здоровым телом и духом, и увеличения ресурсов и отдачи человеческого труда и природных сил и гармоничного их сочетания.

Эту свою задачу государство выполняет, используя организации здравоохранения и социальной помощи государственного и частного секторов и контролируя их.

Для широкого повсеместного функционирования службы здравоохранения законом может быть создано всеобщее страхование здоровья.

##### XI. Защита исторических, культурных и природных ценностей.

Ст.63 — Государство обеспечивает охрану исторических, культурных и природных ценностей и предпринимает с этой целью соответствующие меры.

Ограничения, вводимые в отношении ценностей, являющихся предметом частной собственности, а также оказываемая в связи с этим их владельцам поддержка и льготы регулируются законом.

Конституция Турецкой Республики 9 ноября 1982 года

#### С т а т ь я 50

Граждане обязаны бережно относиться к окружающей природной среде.

#### С т а т ь я 54

Собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и рас-

поряжается принадлежащим ему имуществом. Использование имущества не должно причинять ущерб экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства.

#### С т а т ь я 55

Земля, ее недра, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общегосударственным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством.

Конституция Республики Узбекистан 8 декабря 1992 года

#### С т а т ь я 5

Полезные ископаемые и природные ресурсы Эстонии являются национальным богатством, пользоваться которым надлежит рачительно.

#### С т а т ь я 53

Каждый обязан бережно относиться к жизненной и природной среде и возмещать нанесенный им окружающей среде ущерб. Порядок возмещения ущерба устанавливается законом.

Конституция Эстонской Республики 28 июня 1992 года

## США: АКТ О НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 1969 года (с дополнениями и поправками)

Настоящий акт принят, чтобы провозгласить национальную политику в области окружающей среды, учредить создание Совета по качеству окружающей среды и служить другим целям.

Будучи утвержден Сенатом и Палатой представителей Соединенных Штатов Америки на совместном заседании Конгресса, Акт может в дальнейшем называться "Акт о национальной политике в области окружающей среды 1969 года".

#### ЦЕЛЬ

Раздел 2. Цели настоящего Акта следующие: Провозгласить национальную политику, которая будет поддерживать плодотворную и полную гармонию между человеком и его окружающей средой; содействовать усилиями по предотвращению или уменьшению ущерба окружающей среде и биосфере и способствовать улучшению здоровья и благосостояния человека; обогащать наше понимание экологических систем и природных ресурсов, важных для Нации; учредить Совет по качеству окружающей среды.

## СТАТЬЯ 1 ДЕКЛАРАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Раздел 101 (а) Конгресс, признавая глубокое воздействие человеческой деятельности на все компоненты окружающей природной среды, особенно серьезное влияние роста населения, высокой степени урбанизации, промышленной экспансии, эксплуатации ресурсов, новых и все более расширяющихся технологических новшеств и признавая в дальнейшем чрезвычайную важность восстановления и сохранения качества окружающей среды для всеобщего благосостояния и развития человека, провозглашает обязательность постоянного сотрудничества Федерального правительства с администрациями штатов и местными властями, с заинтересованной общественностью и частными организациями, чтобы использовать все практические средства и меры, включая финансовую и техническую помощь, с тем чтобы способствовать увеличению всеобщего богатства, создавать и сохранять условия, при которых человек и природа смогут существовать в плодотворной

гармонии, удовлетворять социальным, экономическим и другим требованиям нынешних и будущих поколений американцев.

(б) Для достижения цели выполнения политики, изложенной в настоящем Акте, на Федеральное правительство возлагается постоянная ответственность использовать все практические средства в соответствии с другими важными предложениями национальной политики для того, чтобы улучшать и координировать федеральные планы, функции, программы и ресурсы, по результатам которых Нация могла бы —

(1) возложить на каждое поколение ответственность в качестве опекуна окружающей среды для последующих поколений;

• (2) гарантировать всем американцам безопасное, здоровое, плодотворное, эстетически и культурно благоприятное окружение;

(3) добиться самого широкого спектра выгодного использования окружающей среды без ее деградации, риска для здоровья и безопасности людей, или других нежелательных и непреднамеренных последствий;

(4) сберечь важные исторические, культурные и природные памятники нашего национальное наследия, сохранять, где возможно, окружающую среду, которая будет поддерживать разнообразие и вариативность индивидуального образа жизни;

(5) достичь баланса между населением и использованием ресурсов, богатство которых будет способствовать достижению высоких стандартов уровня жизни и широкого спектра необходимых бытовых удобств;

(6) повысить качество возобновляемых ресурсов и стремиться к максимальной степени переработки невозобновляемых ресурсов.

(с) Конгресс признает, что каждый человек должен обладать здоровой окружающей средой и что каждый человек несет персональную ответственность за свой вклад в дело сохранения и улучшения окружающей среды.

Раздел 102. Конгресс дает полномочия и предписывает, что самые широкие возможности для действий должны заключаться в (1) политике, регулирующих механизмах, общегосударственных законах Соединенных штатов, которые должны интерпретироваться и выполняться в соответствии с положениями, изложенными в настоящем Акте, и (2) в том, что все агентства Федерального правительства должны —

(А) Использовать системный, междисциплинарный подход, который обеспечит интегрированное применение естественных и социальных наук и экологических методов при планировании и принятии решений, которые могут иметь воздействие на окружающую человека среду;

(Б) Определять и развивать способы и процедуры в соответствии с требованиями Совета по качеству окружающей среды, учрежденного по статье 2 настоящего Акта, которые будут способствовать тому, чтобы экологическим условиям и ценностям, в настоящее время не прорачиваемым, отводилось соответствующее внимание в принятии решений наряду с экономическими и техническими соображениями;

(С) Включать в каждую рекомендацию, или доклад с предложениями для законодательства, или заключение по важным федеральным проектам, существенно воздействующим на качество окружающей человека природной среды, детальный отчет ответственного официального лица по следующим вопросам -

(i) Воздействие предполагаемого проекта на окружающую среду.

(ii) Принятие в расчет любых неблагоприятных последствий, которых нельзя избежать.

(iii) Альтернативы предлагаемому проекту.

(iv) Соотношение краткосрочных выгод эксплуатации ресурсов и долгосрочных преимуществ, связанных с охраной и улучшением окружающей природной среды.

(v) Учет всех неизбежных и невосполнимых потерь ресурсов, которые могут иметь место в предполагаемом проекте.

Прежде чем утвердить любое разработанное заявление ответственное лицо федерального органа должно проконсультироваться и получить замечания любого компетентного федерального агентства, которое имеет соответствующую юрисдикцию по закону, или специальной экспертизы, рассчитывающей экологическое воздействие на окружающую среду. Копии такого заявления, замечания, комментарии соответствующих федеральных, штатных и местных агентств, которые уполномочены устанавливать и выполнять экологические стандарты, должны быть предоставлены Президенту, Совету по качеству окружающей среды и общественности, как предусмотрено разделом 552 статьи

5. Процесс прохождения проекта через соответствующие агентства должен регулироваться законодательством Соединенных Штатов.

(D) Любое разработанное заключение, предусмотренное субпараграфом (с) после 1 января 1970 года для любого крупного федерального проекта, финансируемого по программе дотаций штатам, не должно рассматриваться законодательно несостоительным только по причине того, что оно было подготовлено агентством штата или каким-либо официальным лицом, если:

(i) агентство штата или официальное лицо имеет компетенцию в пределах штата и несет ответственность за данную деятельность,

(ii) ответственное федеральное лицо осуществляет руководство и участвует в такой подготовке;

(iii) ответственное федеральное лицо проводит независимую оценку такого заключения перед его одобрением и принятием;

(iv) после 1 января 1976 года ответственное федеральное лицо на ранней стадии уведомляет о проекте и обращается за мнениями к каким-либо штатным или федеральному земельному управлению, которые могут оценить проект и добавить разработать ему альтернативу, имеющую важные последствия для этого штатного или федерального земельного управления, а если есть несоответствие в оценках воздействия, готовят письменную оценку и мнения для включения в разработанное заключение по проекту. Процедуры, предусмотренные этим субпараграфом, не снимают с федерального лица его ответственности за компетентность и содержание полного текста заключения, или любой другой ответственности, предусмотренной этим Актом; и в дальнейшем, этот субпараграф не влияет на юридическую правомочность заключений, подготовленных агентствами штатов с менее широкой юрисдикцией.

(E) Изучать, усовершенствовать и описывать соответствующие альтернативы к рекомендованным проектам в любом предложении, которое ставит проблемы об альтернативном использовании наличных ресурсов;

(F) Признавать всемирный и долговременный характер экологических проблем и, в соответствии с внешней политикой США, оказывать посильную поддержку инициативам, решениям и программам, подготовленным, чтобы стимулировать международное сотрудничество

в целях предупреждения и предохранения от ухудшения качества мировой окружающей среды.

(G) Предоставлять всем органам штатов, графств, муниципалитетов, институтов и отдельным гражданам рекомендации и информацию по восстановлению, сохранению и улучшению качества окружающей среды.

(H) Инициировать и использовать экологическую информацию в планировании и разработке проектов, ориентированных на ресурсы, и

(I) Содействовать Совету по качеству окружающей среды, утвержденному в соответствии со статьей II настоящего Акта.

Раздел 103. Все агентства федерального правительства должны пересмотреть свои нынешние, основанные на законе полномочия, административные регуляторы, политические меры и процедуры с целью установить везде, где это возможно, имеющиеся какие-либо недостатки и несоответствия, которые противоречат целям и принципам настоящего Акта, и предложить Президенту не позднее 1 июля 1971 года набор всех необходимых мер, чтобы привести их компетенцию и политику в соответствие с намерениями, целями и процедурами, утверждаемыми настоящим Актом.

Раздел 104. Ничто в разделах 102 и 103 не должно нарушать специальных, установленных законом обязательств любого федерального агентства (1) подчиняться критериям и стандартам экологического качества, (2) координировать усилия или консультироваться с другим федеральным или штатным агентством, или (3) действовать, или воздерживаться от действий в соответствии с рекомендациями или постановлениями каких-либо федеральных или штатных агентств.

Раздел 105. Политика и цели, изложенные в настоящем Акте, дополняют уже существующие полномочия федеральных агентств.

## СТАТЬЯ II СОВЕТ ПО КАЧЕСТВУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Раздел 201. Президент должен ежегодно, начиная с 1 июля 1970 года, представлять Конгрессу, Доклад по качеству окружающей среды (впоследствии называемый просто как "доклад"), в котором излагались бы (1) статус и состояние основных природных, созданных человеком и изменившихся элементов окружающей Нацию среды, включая, но не ограничиваясь только ими, воздух, водное пространство, под которым

подразумеваются моря, эстуарии, пресная вода; наземная окружающая среда, в которую входят, не ограничиваясь только ими: лес, засушильные и заболоченные районы, ряд городских, пригородных и сельских территорий; (2) существующие и предсказуемые в будущем тенденции качества, управления и использования окружающей среды и воздействия этих тенденций на социальные, экономические и другие потребности Нации; (3) соответствие имеющихся природных ресурсов удовлетворению человеческих и экономических потребностей Нации в свете роста населения; (4) пересмотр программ и действий (включая политику регулирования) Федерального правительства, штатных и местных правительств, неправительственных институтов и отдельных граждан, в особенности имеющих прямое отношение к окружающей среде в плане ее сохранения, усовершенствования и использования ресурсов; (5) программу по преодолению недостатков существующих программ и действий совместно с рекомендациями для законодательства.

Раздел 202. В исполнительном аппарате Президента создается Совет по качеству окружающей среды (в дальнейшем называемый просто как "Совет"). Совет будет состоять из трех членов, которые будут назначаться Президентом для служения этому делу, после того как их кандидатуры будут обсуждены и утверждены в Сенате. Президент должен назначить одного из членов Совета председателем. Членом Совета должен быть человек, который в силу своей подготовки, опыта, навыков, исключительно квалифицирован в области анализа и интерпретации экологических тенденций и информации всех видов, в оценке программ и деятельности Федерального правительства в свете политики, излагаемой статьей 1 настоящего Акта; может сознательно возложить на себя ответственность за определение научных, экономических, социальных, эстетических и культурных потребностей и интересов Нации; может дать рекомендации и сформулировать национальную политику, которая будет способствовать улучшению качества окружающей среды.

Раздел 203 (а). Совет может привлекать к работе всех официальных лиц и любых работников, которые будут необходимы для выполнения его функций, предусмотренных настоящим Актом. Кроме того, Совет может привлекать к работе и выплачивать вознаграждение всем экспертам и консультантам, которые необходимы для выполнения его функций, предусмотренных настоящим актом в соответствии с разделом 3109 статьи 5 Кодекса Соединенных Штатов (но без ссылки на последнее предложение).

(б) Несмотря на раздел 1342 статьи 31, Совет может принимать и привлекать к работе добровольные и неоплачиваемые структуры в соответствии с целями Совета.

#### Раздел 204. В обязанности и функции Совета входят —

(1) содействие Президенту в подготовке Доклада по качеству окружающей среды, требуемого в соответствии с разделом 201 настоящей статьи;

(2) постоянный сбор авторитетной информации относительно нынешних и будущих условий и тенденций качества окружающей среды, анализ и объяснение такой информации с целью установления таких условий и тенденций, которые препятствуют, или способны помешать выполнению политики, излагаемой статьей 1 этого Акта, сбор и предоставление Президенту анализа таких условий и тенденций;

(3) рассмотрение и оценка различных программ и действий Федерального правительства в свете политики, излагаемой статьей 1 настоящего Акта, с целью выявления того, насколько возможны различные программы и действия, которые вносят вклад в выполнение такой политики, и предложение соответствующих рекомендаций Президенту по этим проблемам;

(4) разработка Президенту рекомендации для национальных мероприятий, которые бы способствовали улучшению качества окружающей среды, отвечая требованиям ее сохранения, социальным, экономическим критериям здоровья и другим целям Нации;

(5) проведение исследования, изучения, обзоров, научных экспериментов и анализа экологических систем и качества окружающей среды;

(6) документальное фиксирование и определение изменений в природной окружающей среде, включая растительные и животные системы, накопление необходимых данных и другой информации для постоянного анализа этих изменений или тенденций и объяснения вызвавших их скрытых причин;

(7) по крайней мере один раз в год отчет Президенту о состоянии условий окружающей среды;

(8) проведение и организация исследований, отчетов и рекомендаций в соответствие с содержанием политики и законодательства по запросам Президента.

Раздел 205. Располагая властью, функциональными полномочиями и обязанностями в соответствии с настоящим Актом, Совет должен:

(1) Проводить консультации с Гражданским совещательным Комитетом по качеству окружающей среды, учрежденному в соответствии с исполнительным приказом N 11472 от 29 мая 1969 года, а также со всеми представителями науки, промышленности, сельского хозяйства, труда, природоохранных организаций, штатных и местных правительств и других групп, которые в этом заинтересованы;

(2) Использовать, сколько возможно широко, службы, оборудование, информацию (включая статистическую информацию) общественных и частных агентств и организаций, отдельных граждан, с тем чтобы можно было избежать дублирования усилий и расходов, при этом необходимо так организовать деятельность Совета, чтобы не было ненужных совпадений или конфликтов со сходными агентствами, занимающимися аналогичной работой в соответствии с законом.

Раздел 206. Члены Совета должны работать полное время и Председатель Совета должен получать жалование, определяемое Уровнем II Тарифной сетки оплаты для исполнительных служб (5 U.S.C.5313). Другие члены Совета должны получать жалование в пределах Уровня IV Тарифной сетки оплаты для исполнительных служб (5 U.S.C. 5315).

Раздел 207. Совет может принимать компенсации от любых частных неприбыльных организаций и от любых департаментов, агентств или служб Федерального правительства, правительства штатов, или местных правительств на необходимые транспортные расходы для членов и работников Совета в связи с их поездками на конференции, семинары, или аналогичные мероприятия, проводимые с пользой для Совета.

Раздел 208. Совет может осуществлять расходы для поддержания международной деятельности, включая расходы на (1) международные поездки; (2) деятельность по выполнению международных соглашений; и (3) поддержку международных программ по обмену опытом в США и других странах.

Раздел 209. Выполнение положений этой главы не должно превышать \$ 300000 в 1970 финансовом году, \$ 700000 в 1971 году, и \$ 1000 000 в последующие годы соответственно.

*Environmental Quality. The Twenty-Second Annual Report of the Council on Environmental Quality together with The President's Message to Congress. March 1992, Washington.*

Перевод Л.Семеновой

## КОММЕНТАРИИ СОВЕТА ПО КАЧЕСТВУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ О ВЫПОЛНЕНИИ АКТА О НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

*Отрывки из 22-го ежегодного отчета Совета по качеству окружающей среды совместно с посланием Президента Конгрессу 1992 года.*

*Environmental Quality. The Twenty-Second Annual Report of the Council on Environmental Quality together with The President's Message to Congress. March 1992, Washington.*

*Определять и развивать способы и процедуры в соответствии с требованиями Совета по качеству окружающей среды ... которые будут способствовать тому, чтобы экологическим условиям и ценностям, в настоящее время не присматриваемым, отводилось соответствующее внимание в принятии решений наряду с экономическими и техническими соображениями...*

Акт о национальной политике в области окружающей среды, раздел 102 (B)

Акт о национальной политике в области окружающей среды 1969 г. (National Environmental Policy Act - NEPA) установил основные цели и процедурные требования для того, чтобы федеральное правительство использовало "все практические средства и меры... для создания и сохранения условий, при которых человек и природа могли бы существовать в плодотворной гармонии..." (42 U.S.C. p.4331[a], 1982). Совет по качеству окружающей среды (Council on Environmental Quality - CEQ) был создан для наблюдения за выполнением NEPA федеральными агентствами. Сегодня, когда закон входит в свое третье десятилетие, роль NEPA в принятии решений на государственном уровне является всеобъемлющей и значительной.

### Условия и тенденции

NEPA требует от федеральных агентств учитывать экологическое влияние от предложенных ими крупных проектов, взвешивая альтернативы и привлекая общественность к участию в ходе процесса. Акцент на ранней стадии учета экологических проблем помогает избежать или уменьшить их негативное влияние.

Чтобы документально подтвердить свои выводы, агентства должны подготовить или экологическую оценку (Environmental Assessment - EA) или отчет о влиянии на окружающую среду (Environmental Impacts Statement — EIS), который оценит экологическое влияние от предло-

женного проекта и альтернативы к нему. Уровень документов зависит от значения установленного экологического влияния. Те виды действий, которые в нормальных условиях не оказывают значительного экологического влияния, категорически исключаются из требований документов.

В то время как фактически все федеральные агентства приняли правила, гарантирующие удовлетворение процедурных требований NEPA, образцы конкретных согласований очень разнообразны. Например, некоторые агентства имеют трудности с включением экологических ценностей в свои непосредственные, ориентированные на выполнение миссии цели. Еще одним фактором является то, что обзор экологических требований вырос с указом о дополнительных экологических законах, делая согласование более сложными. Другими факторами, влияющими на выполнение NEPA, являются законодательные решения, международные переговоры и предложения конгресса по улучшению самого NEPA.

Приимая NEPA, конгресс не имел намерений, проводить национальную политику в области окружающей среды в ущерб другим программам. Вместо этого законодатели нашли компромисс между конкурирующими приоритетами. Выполненный соответствующим образом, NEPA облегчает этот процесс, обеспечивая и общую экологическую политику и условия, при которых эта политика может быть интегрирована с другими насущными государственными целями. Под руководством CEQ успешно развиваются совместные усилия с федеральными агентствами по решению сложных проблем выполнения NEPA и улучшения отдачи закона, как эффективного и объединяющего инструмента планирования политики.

### Политика и программы

Концепция об интеграции с NEPA в действительности включает в себя две цели: первая — консолидация многочисленных экологических требований для выполнения NEPA и вторая — интеграция основных задач NEPA в процесс принятия решений. Глава 5 "Качество окружающей среды" 21-го годового отчет Совета по качеству окружающей среды" содержит детальное обсуждение интеграции с NEPA.

### Надзор Совета по качеству окружающей среды (CEQ).

Последующие примеры иллюстрируют усилия CEQ, содействующие интеграции в рамках NEPA.

#### Семинар по интеграции с NEPA.

В марте 1991 года CEQ и Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency — EPA) организовали семинар, озаглавленный "Интеграция с NEPA: эффективность и действенность. Экологическое согласие в 1990-х годах." Участники, представляющие

федеральные и штатные агентства, бизнес и заинтересованные общественные организации, рассмотрели вопросы интеграции в контексте транспорта, природных ресурсов, энергетики и развития торговли.

#### Суперфонд. Семинар по интеграции с NEPA.

В июле 1991 года CEQ, EPA и министерства обороны, сельского хозяйства, энергетики и юстиции участвовали в семинаре по определению путей приведения в соответствие с NEPA экологических отчетов, ставших необходимыми по Акту о всеобщей экологической ответственности, компенсации и обязательствах (CERCLA или Суперфонд). Закон о Суперфонде, принятый в 1980 году и дополненный в 1986 году, обязывает федеральные агентства очищать федеральные земли от скопления опасных отходов и требует их детального исследования и возможного изучения. Участники семинара изучили требования и оценки, предъявляемые законами NEPA и CERCLA, нашли способы уменьшения излишних процедур и бумажной волокиты.

#### Обзор согласований с NEPA.

Правила CEQ требуют от федеральных агентств во время подготовки EIS определять, как каждая из рассматриваемых альтернатив будет достигать цели политики NEPA в области окружающей среды (40 C.F.R. p.1502.2(d)), так как это требование является решающим звеном в цепи основного предназначения NEPA по определению экологического влияния. CEQ просмотрел один из выбранных научног образцов окончательного отчета EIS и произвел проверку агентств, вовлеченных в подготовку этих документов. Проверка показала, что некоторые агентства не учитывают цели NEPA в анализируемых альтернативах. Это наводит на мысль, что эти агентства смотрят на выполнение NEPA просто как на бумажное требование, предшествующее принятию решения. Обзор 1991 года показал следующие ключевые моменты в случаях "успешного" выполнения NEPA:

- \* персональное вовлечение ответственного за принятие решения в процесс подготовки EIS;
- \* ранняя и частая связь с заинтересованными сторонами;
- \* приемлемые для агентств стандарты; и
- \* творческие подходы к альтернативам.

Экологическая оценка (Environmental Assessment — EA). Краткий публичный документ, который анализирует экологическое влияние предложенного федерального проекта и дает достаточное обоснование, чтобы определить уровень такого влияния.

Отчет о влиянии на окружающую среду (Environmental Impact Statement — EIS). Детальный отчет, требуемый в соответствии с NEPA, когда какое-либо федеральное агентство предлагает крупный проект, существенно влияющий на окружающую человека среду. Его должен включать анализ разумных альтернатив к предлагаемому проекту.

Перевод Семинара 1991



## SUMMARY

Green Salvation Journal 5 is devoted to environmental law. The first section of this issue includes speeches and papers presented at the Frederick Ebert Foundation international seminar "Problems of Environmental Law in the Republic of Kazakstan and the World Experience," held on July 5, 1996 in Almaty.

In his presentation, A. S. Akhmetov, the Chair of the Ecology and Nature Use Committee of the Lower House (Majilis) of Parliament of the Republic of Kazakstan, expresses the basic principles of environmental lawmaking efforts in the republic, with particular attention devoted to the norms of international law underlying the government's future development of draft legislation.

V. A. Gulyaev, the Deputy Minister of Ecology and Bioresources of the Republic of Kazakstan, focuses on the reasons necessitating adoption of a new law "About Protection of the Natural Environment". He underlines the importance of the process of environmentalizing the nation's entire body of laws along with structuring a system of specific nature protection laws.

In his paper, F.B. Bismildin, the Chief of the Head Management Office of Governmental Sanitary and Epidemiological Oversight, evaluates the health of the population of the republic as unsatisfactory and exhibiting tendencies of further deterioration. He expresses the exigency of realizing national action plans for the protection of and ensuring the healthy condition of the environment.

D. L. Baideldinov, an assistant professor in the Department of Natural Resource and Environmental Law at the Al-Farabi Kazakstan State National University, presents a paper dedicated to the contradictions of current nature protection law, contradictions issuing from improper methodological approaches since existing ecological doctrine understands ecology only as nature protection. Today, one must understand any interaction between people and nature as an ecological event, including economic activity and use of natural resources.

The Expert Opinion Section showcases the work of Kazakstan scientists. In her paper, T. I. Slazhneva reviews the issue of the environment's influence on human health, and, consequently, the necessity of improving the ecological health of the territory of the Republic of Kazakstan. She posits that civil as well as environmental laws should endeavor to facilitate the prevention of a further worsening of the low level of health effected by environmental degradation.

A. A. Korchevsky sees the principle drawback in the draft legislation to be the lack of a concrete mechanism of payment for nature use and pollution of the environment. He proposes to introduce a system of compensation to

health care institutions for harms inflicted to and worsening the condition of the environment.

N. N. Druz, I. K. Brikun, and A. R. Kosmukhanbetov, specialists of the governmental scientific industrial concern KAZMECHANOBER, explain the necessity of the methodology they have developed for determining the scale of payments to be made for use of air and oxygen as natural resources.

The third section presents Green Salvation's work. The problem of developing a system of environmental human rights is raised in a paper by S. G. Kuratov. The author stresses the complexity and contradictory nature of this process, while at the same time underlining the importance of compliance with environmental human rights for implementation of environmental policies and improving environmental legislation.

L. N. Semenova's paper analyzes the modern environmental policies of industrially developed countries and explains how these policies constitute an independent sphere of governmental management. She characterizes their development as a two-stage process. Until the 1980s, administrative and legislative measures predominated. Yet, from the beginning of the 1980s, the effective application of economic mechanisms begins to take precedence.

At the end of this section, Green Salvation presents its observations about and suggestions for improvement of the draft legislation of the Republic of Kazakstan About Environmental Protection.

In the fourth section of this issue, the environmental provisions of constitutions of several countries are presented, along with the 1969 "The National Environmental Policy Act" of the USA, and an evaluation by the Council on Environmental Quality concerning execution of "The National Environmental Policy Act", a report which, in our opinion, may be of interest to our lawmakers.

---

# Содержание

|   |    |
|---|----|
| ПРЕДИСЛОВИЕ .....   | 3  |
| ДОКЛАДЫ СЕМИНАРА .....  | 5  |
| А.С.Ахметов .....   | 5  |
| В.А.Гулев. Природоохранное законодательство в Республике Казахстан .....  | 9  |
| Ф.Б.Бисмельдин. Окружающая среда и здоровье населения в Республике Казахстан .....  | 11 |
| Д.Л.Байдельдинов. Экологический кодекс — перспектива законодательства Казахстана .....  | 14 |
| МНЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТОВ .....   | 17 |
| Т.И.Слажнева. Здоровье и благополучие человека — главный приоритет в охране окружающей среды .....  | 17 |
| А.А.Корчевский. Некоторые концептуальные замечания по базовым положениям и структуре проекта закона Республики Казахстан "Об охране окружающей природной среды" ..... | 26 |
| Н.Н.Друзь, И.К.Брикун, А.Р.Космухамбетов. Достаточно ли нам природного ресурса — кислорода воздуха? .....   | 30 |
| ЭО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» ПРЕДЛАГАЕТ К ОБСУЖДЕНИЮ .....   | 33 |
| С. Г. Куратов. Природа и права человека .....   | 33 |
| Л.Н.Семенова. Современная экологическая политика: этапы, принципы, направления .....  | 45 |
| Предложения к проекту закона Республики Казахстан "Об охране окружающей среды" .....  | 57 |
| ГОВОРЯТ ДОКУМЕНТЫ .....   | 64 |
| Экологические статьи конституций .....  | 64 |

|  |    |
|--|----|
| США: Акт о национальной политике в области окружающей среды 1969 года .....  | 69 |
| Комментарии Совета по качеству окружающей среды о выполнении акта о национальной политике в области окружающей среды ..... | 77 |
| SUMMARY .....  | 80 |
| СОДЕРЖАНИЕ .....   | 82 |

Издательство просит извинения читателей за допущенную опечатку в содержании Вестника на стр.82:  
Доклад Байдельдина Д.Л. читать "Экологический кодекс - перспектива экологического законодательства Казахстана"

## Вестник 5

*Проблемы экологического законодательства в Республике Казахстан и мировой опыт*

Сдано в набор 15.08.96. Подписано в печать 06.09.96.  
Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная № 1. Гарнитура Time.  
Усл.печ.л. 5. Тираж 100.

Компьютерный макет и печать — Фонд «XXI век»  
Республика Казахстан, 480026, Алматы, пр.Желтоксан,12

## **Экологическое общество «Зеленое спасение»**

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» (ЭО) — НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, УЧРЕДЖДЕНА В 1990 ГОДУ С ЦЕЛЬЮ ВСЕМЕРНОГО СОДЕЙСТВИЯ ОЗДОРОВЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН. В 1990 ГОДУ ЗАРЕГИСТРИРОВАНА В КАЧЕСТВЕ АЛМАТИНСКОЙ ГОРОДСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ.

ЭО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» РУКОВОДСТВУЕТСЯ ПРИНЦИПАМИ, ВЫРАБОТАННЫМИ МИРОВЫМ СООБЩЕСТВОМ, И ПРИЗНАЕТ:

- ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ;
- ПРИОРИТЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ;
- НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ ВСЕХ СФЕР И ФОРМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ;
- ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ПРОПАГАНДЫ И РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ, ПРИМЕНЯТЕЛЬНО К УСЛОВИЯМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН;
- АКТУАЛЬНОСТЬ ВСЕОБЩЕГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ВОСПИТАНИЯ;
- НЕОБХОДИМОСТЬ СОТРУДНИЧЕСТВА СО ВСЕМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ.

СТИЛЬ РАБОТЫ — ОРГАНИЗОВАННОСТЬ, ОБЪЕКТИВНОСТЬ, КОМПЕТЕНТНОСТЬ, ОПЕРАТИВНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ.

ОСНОВНЫМИ НАПРАВЛЕНИЯМИ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» ЯВЛЯЮТСЯ:

- СБОР ДОСТОВЕРНЫХ ДАННЫХ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКЕ В РЕСПУБЛИКЕ И СОЗДАНИЕ НА ЭТОЙ ОСНОВЕ БАЗЫ ДАННЫХ, РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ, ПРИНЯТИЕ ОПЕРАТИВНЫХ МЕР;
- УЧАСТИЕ В РАЗРАБОТКЕ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА;
- ПРОПАГАНДА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗНАНИЙ И ИДЕЙ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ;
- ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ВОСПИТАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ И КУЛЬТУРЫ;
- ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И СТРУКТУРАМИ;
- СОТРУДНИЧЕСТВО С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ БЛИЖНЕГО И ДАЛЬНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ.

С 1995 ЭО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» ВЫПУСКАЕТ ВЕСТНИК «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» (2-4 РАЗА В ГОД).

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ» БЛАГОДАРИТ ЗА ВНИМАНИЕ К ЕГО СКРОМНОМУ ВКЛАДУ В ОБЩЕЕ БЛАГОРОДНОЕ ДЕЛО И ПРИГЛАШАЕТ ВСЕХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ К СОТРУДНИЧЕСТВУ.

**480012, Республика Казахстан, Алматы,  
ул. Шагабутдинова, д.133, кв.66.  
тел. (3272) 67-13-52, Сергей Куратов (председатель ЭО)**