

Бекишева С.Д.

Совершенствование водного законодательства в условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике»

«Зеленая экономика» определяется как экономика с высоким уровнем качества жизни населения, бережным и рациональным использованием природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений и в соответствии с принятыми страной международными экологическими обязательствами, в том числе с Рио-де-Жанейрскими принципами, Повесткой дня на XXI век, Йоханесбургским планом и Декларацией тысячелетия [1]. Качество жизни населения напрямую зависит от качества окружающей природной среды, в том числе и от состояния водных объектов, что требует бережного отношения к последним. «Водные ресурсы Казахстана – живая, уникальная и уязвимая система, которая подвержена внешним рискам намного больше, чем в других странах:

Во-первых, бессточные бассейны и высокие уровни испарения с поверхности озер приводят к значительному расходу воды на их поддержание (для стабилизации экосистем необходимо 30 млрд.куб.м).

Во-вторых, зависимость от трансграничных рек из Китая, России, Узбекистана и Кыргызстана, составляющих 44% притока поверхностных вод, который быстро сокращается вследствие ускорения экономического и социального развития соседних % уже к 2030 году.

В-третьих, водные ресурсы Казахстана подвергаются воздействию глобального потепления, временное увеличение таяния ледников скажется на будущих объемах водных ресурсов (наиболее подвержены риску реки на юге страны)...

Таким образом, угроза дефицита воды и неэффективное управление водными ресурсами может стать основным препятствием для устойчивого экономического роста и социального развития Казахстана» [1].

Водные объекты Казахстана интенсивно загрязняются предприятиями горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, коммунальными службами городов и представляют реальную экологическую угрозу. Загрязнению подвержены также подземные воды, являющиеся основным источником питьевого водоснабжения населения [2].

В таких условиях крайне важно, чтобы в водном законодательстве Республики Казахстан были отражены основные права и законные интересы личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на воды.

Указанные права можно обозначить как экологические права в области использования и охраны вод.

Можно сформулировать их определение, исходя из определения экологических прав граждан, человека.

По мнению В.В. Петрова, «экологические права человека – это право на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую природную среду, право на

использование природной среды для удовлетворения экономических, эстетических, духовных потребностей» [3, с. 546].

М.М. Бринчук под экологическими правами человека понимает признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой [4, с.131].

По нашему мнению, в формулировке В.В. Петрова дается не определение, а просто перечислены отдельные права человека в сфере его взаимодействия с окружающей природной средой. Что касается определения М.М. Бринчука, то оно требует уточнения в части, касающейся закрепления прав индивида в законодательстве, ведь возникает вопрос, будут ли считаться экологическими правами права, закрепленные не в национальном законодательстве, а в международных договорах, которые являются иным источником права, нежели совокупность нормативных актов?

Предлагаем свое определение субъективного экологического права человека – это принадлежащая человеку для удовлетворения его экологических интересов мера возможного поведения, закрепленная в нормах права и обеспеченная юридическими обязанностями других лиц.

Следовательно, субъективное экологическое право в области использования и охраны вод это принадлежащая человеку для удовлетворения его интересов в использовании и охране водного объекта мера возможного поведения, закрепленная в нормах права и обеспеченная юридическими обязанностями других лиц.

Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года закрепляет права и обязанности физических лиц в области использования и охраны водного фонда. В ст. 62 указано, что физические лица имеют право:

- использовать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, водные объекты, осуществлять меры по их охране и воспроизводству;
- обращаться в государственные органы и организации с запросами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам использования и охраны водных объектов и требовать их рассмотрения;
- вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы в области использования и охраны водного фонда и принимать в ней участие;
- требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий и других сооружений, не отвечающих требованиям в области использования и охраны водного фонда, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на водные объекты;
- реализовать иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда.

Физические лица обязаны соблюдать законодательство Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда, а также охраны окружающей среды.

В ст. 63 Водного кодекса РК указано право, не перечисленное в ст. 62 – право создавать общественные объединения. Здесь закреплена деятельность общественных объединений в области использования и охраны водного фонда. Представители общественных объединений могут участвовать в работе бассейновых советов. Общественные объединения по своей инициативе могут проводить общественный контроль в области использования и охраны водного фонда. Водный кодекс РК имеет ряд недостатков в плане отражения и закрепления экологических прав в области использования и охраны вод.

Во-первых, Раздел «Права и обязанности физических лиц и деятельность общественных объединений в области использования и охраны водного фонда» идет по счету двенадцатым, а не указан в числе первых, что, на наш взгляд, было бы более правильным. Ведь в современных условиях демократизации нашего общества и государства особую актуальность приобретают институты права, которые ограничивают самостоятельность чиновников и осуществляют защиту прав и свобод человека. Так, Конституция Республики Казахстан исходит из приоритета охраны и защиты прав человека: «В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов» [5]. А в Экологическом кодексе РК права и обязанности физических лиц в области охраны окружающей среды содержатся в Главе 2 «Права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления», что показывает их значимость в структуре Экологического кодекса [6].

Во-вторых, в статье 3 «Цели и задачи водного законодательства Республики Казахстан» не закреплена такая цель, как охрана экологических прав в области использования и охраны вод.

В качестве целей указываются достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды. Водное законодательство должно быть направлено и на обеспечение охраны экологических прав в области использования и охраны вод. Должны охраняться не только водные объекты, но и права субъектов на них, например, право водопользования.

Неуказание такой цели, как охрана экологических прав в области использования и охраны вод, привело, в-третьих, к отсутствию в статье 3 «Цели и задачи водного законодательства Республики Казахстан» среди задач водного законодательства такой задачи, как обеспечение реализации экологических прав в области использования и охраны вод.

В-четвертых, перечень прав физических лиц в области использования и охраны водного фонда, который дается в ст.62 Водного кодекса РК содержит не все экологические права в области использования и охраны вод.

Отечественное законодательство, в отличие от некоторых государств (Колумбия, Индия, Пакистан и т.д.) закрепляет не одно право на воду, а целый перечень прав, тем не менее, он является неполным.

Примерный перечень экологических прав в области использования и охраны вод можно разработать по аналогии с перечнем экологических прав граждан, который закреплен в ст.13 Экологического кодекса РК от 9 января 2007 года. Так можно выделить следующие права:

- на благоприятное для жизни и здоровья физических лиц состояние вод;
- осуществлять меры по охране и оздоровлению вод;
- создавать общественные объединения и фонды охраны окружающей среды;
- участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся охраны и использования вод, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны и использования вод в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- обращаться в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны и использования вод и требовать их рассмотрения;
- получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию о состоянии водных объектов;
- принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны и использования вод на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам;
- участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с охраной и использованием вод;
- вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы в области использования и охраны водного фонда и принимать в ней участие;
- требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на воды и здоровье человека;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения водного законодательства Республики Казахстан.

Сюда же включим уже имеющееся в Водном кодексе РК право использовать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, водные объекты.

Также в перечень экологических прав в области использования и охраны вод следует включить и права, которые не отражены в Экологическом кодексе РК, возможность для граждан предъявлять в суд иски не только о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу, но и причиненного самим водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Также в перечень этих прав следует включить право граждан на предъявление к государству иска о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения водного законодательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен. Именно государство, провозгласив в ст.31 Конституции РК цель – охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, взяло на себя ответственность за состояние защищенности своих граждан, следовательно, оно должно отвечать за некачественное выполнение государственными органами функций по раскрытию экологических правонарушений и обнаружению непосредственных причинителей экологического вреда.

В-пятых, в принципах водного законодательства РК следовало бы более четко отразить его направленность на охрану экологических прав населения в области использования и охраны вод.

В ст. 9 «Принципы водного законодательства Республики Казахстан» отмечено, что водное законодательство Республики Казахстан основывается на следующих принципах:

- признания государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения;
- первоочередного обеспечения населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества;
- справедливого и равного доступа населения к воде;
- комплексного и рационального водопользования с освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод;
- использования водных объектов в комплексе с их охраной;
- платности специального водопользования;
- возмещения ущерба, причиненного нарушением водного законодательства Республики Казахстан;
- неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан;
- гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда;
- доступности информации о состоянии водного фонда Республики Казахстан;
- использования трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

Бесспорно, что в принципах водного законодательства Республики Казахстан более полно отражена охрана экологических прав и законных интересов

граждан, нежели в принципах земельного или лесного законодательства. Однако некоторые принципы сформулированы расплывчато и непонятно. Что подразумевается под принципом первоочередного обеспечения населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества? А кого обслуживают во вторую очередь?

Такие принципы, как комплексное и рациональное водопользование с освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод, и использование водных объектов в комплексе с их охраной, больше напоминают не принципы, а направления или задачи деятельности.

По нашему мнению, принципы водного законодательства Республики Казахстан следует пересмотреть: включить новые принципы, обеспечивающие охрану экологических прав населения в области использования и охраны вод; исключить принципы, которые, по сути, принципами законодательства не являются. Основной проблемой отраслей экологического законодательства РК является то, что в них при перечислении принципов законодательства смешивают в одну кучу и принципы законодательства, и принципы управления, и принципы природопользования и т.д. Тогда перечень принципов был бы следующим:

1. Принцип обеспечения экологической безопасности при использовании и охране вод. Водное законодательство должно обеспечивать состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на воды.
2. Принцип учета особенностей вод. Нормы водного права должны разрабатываться и применяться с учетом своеобразия водных ресурсов их возобновляемости, видового разнообразия, физического состояния, географического расположения.
3. Принцип учета взаимосвязи водных объектов с другими компонентами окружающей природной среды и их предназначения. Данный принцип имеет значение не только для практической деятельности, но и для формирования и развития водного законодательства. Компоненты окружающей природной среды находятся во взаимодействии друг с другом, поэтому оставление без внимания этой взаимосвязи может привести к негативным последствиям. Например, вырубка лесных насаждений вблизи водных объектов может привести впоследствии к обмелению последних. Поэтому в нормах должен учитываться и такой момент.
4. Принцип предотвращения ухудшения качества вод и посягательств на экологические права и законные интересы субъектов в области использования и охраны вод. Экономически выгоднее предотвратить экологический вред, нежели устранить его.
5. Принцип обязательности экологической экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Казахстан, реализация которых может привести к негативным воздействиям на воды.

6. Принцип обеспечения оптимального водопользования. Нормы водного права должны обеспечивать целевой характер, научную обоснованность, рациональность водопользования.
7. Принцип запрещения любых видов деятельности, создающих прямую угрозу состоянию водных объектов, экологическим правам населения в области использования и охраны вод.
8. Принцип неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан. Нормы водного права должны обеспечивать обязательное привлечение к ответственности физических и юридических лиц за деятельность, действия или бездействие, результаты которых создают или могут создавать угрозу водным объектам, экологическим правам населения в области использования и охраны вод; экологической безопасности государства.
9. Принцип обязательности полного возмещения вреда, причиненного водам либо экологическим правам населения в области использования и охраны вод. Водное законодательство обеспечивает качество вод, в том числе и путем восстановления их нарушенного состояния. Для этого необходимы восстановительные мероприятия, которые могут быть произведены самим причинителем вреда либо он возмещает все расходы на их проведение. Также должен компенсироваться ущерб, причиненный здоровью человека, убытки физических и юридических лиц, понесенные в результате причиненного вреда их имуществу.
10. Принцип обязательности учета мнения граждан и общественных организаций в подготовке, принятии и реализации решений, затрагивающих их экологические права и законные интересы в области использования и охраны вод.

Итак, для более эффективной защиты и охраны экологических прав в области использования и охраны вод предлагаем следующее:

1. Изменить структуру Водного кодекса РК от 9 июля 2003 года: после Раздела 1 «Общие положения» следует разместить Раздел 2 «Права и обязанности физических лиц и деятельность общественных объединений в области использования и охраны водного фонда».
2. Дополнить часть 1 статьи 3 «Цели и задачи водного законодательства Республики Казахстан» такой целью, как охрана экологических прав граждан в области использования и охраны вод.
3. Дополнить часть 2 статьи «Цели и задачи водного законодательства Республики Казахстан» такой задачей, как обеспечение реализации экологических прав в области использования и охраны вод.
4. Статью 62 Водного кодекса РК изложить в следующей редакции:

«Статья 62. Права физических лиц в области использования и охраны вод

Физические лица имеют право:

- на благоприятное для жизни и здоровья состояние вод;
- право использовать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, водные объекты;

- осуществлять меры по охране и оздоровлению вод;
- создавать общественные объединения и фонды охраны окружающей среды;
- участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся охраны и использования вод, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны и использования вод в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- обращаться в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны и использования вод и требовать их рассмотрения;
- получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию о состоянии водных объектов;
- принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны и использования вод на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам;
- участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с охраной и использованием вод;
- вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы в области использования и охраны водного фонда и принимать в ней участие;
- требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на воды и здоровье человека;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения водного законодательства Республики Казахстан.
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства;
- предъявлять к государству иск о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения водного законодательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен».

5. Статью 9 Водного кодекса РК изложить в следующей редакции:

Статья 9 «Принципы водного законодательства Республики Казахстан»

Водное законодательство Республики Казахстан основывается на следующих принципах:

1. Принцип обеспечения экологической безопасности при использовании и охране вод.

2. Принцип учета особенностей вод.
3. Принцип учета взаимосвязи водных объектов с другими компонентами окружающей природной среды и их предназначения.
4. Принцип предотвращения ухудшения качества вод и посягательств на экологические права и законные интересы субъектов в области использования и охраны вод.
5. Принцип обязательности экологической экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Казахстан, реализация которых может привести к негативным воздействиям на воды.
6. Принцип обеспечения оптимального водопользования.
7. Принцип запрещения любых видов деятельности, создающих прямую угрозу состоянию водных объектов, экологическим правам населения в области использования и охраны вод.
8. Принцип неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан.
9. Принцип обязательности полного возмещения вреда, причиненного водам либо экологическим правам населения в области использования и охраны вод.
10. Принцип обязательности учета мнения граждан и общественных организаций в подготовке, принятии и реализации решений, затрагивающих их экологические права и законные интересы в области использования и охраны вод.

Литература

1. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» от 30 мая 2013 года // Информационная система ПАРАГРАФ.
2. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года N 1241 // Информационная система ПАРАГРАФ.
3. Петров В.В. Экологическое право России. – М.: Бек, 1995.
4. Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). – М.: Юрист,
5. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. – Алматы: Юрист, 2012.
6. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 // Казахстанская правда. – 2007. – 23 января.