

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

ЛАУШАНОВА С.Б.  
ualibrary@mail.ru

*В статье проводится анализ норм Конституции Республики Казахстан, регулирующих основы природоохранной деятельности и закрепляющих право гражданина на чистую окружающую среду.*

*The article analyzes the provisions of the Constitution of the Republic of Kazakhstan which regulate the framework of environmental activities, and recognize the right of a citizen to a clean environment.*

Конституция, как основной источник охраны окружающей среды, по многим положениям существенно и очень выгодно теоретически отличается от всех предшествующих Конституций. Она обладает значительным потенциалом для прогрессивного развития и эффективного действия по охране окружающей среды.

Главным итогом современного конституционного развития Республики Казахстан является обусловленное восприятие ею традиционных стандартов демократии, превращения Конституции в закон, закрепляющий строй социального правового государства, власть которого ограничена суверенитетом народа и правами человека и гражданина, составляющий сферу индивидуальной автономии личности и устанавливающий способы и меру ее социализации.

Сегодня ни у кого не вызывает сомнения, что Конституция, занимающая верхнюю ступень в иерархии законодательства, является неотъемлемой частью действующего права. В отечественной юриспруденции достигнуто соглашение о том, что речь в данном случае идет об интеграции конституционных установлений в социальную практику, то есть всех сфер государственной деятельности и всей системы общественных отношений. Но, и столь же верно, что наряду с этим с повестки дня не снимается проблема разработки собственно юридических аспектов теории реализации Конституции и ее норм, что, в свою очередь, требует исследования взаимоотношений и сочетания норм Конституции и текущих законов, поскольку такое взаимодействие и сочетание составляет неотъемлемую черту правового регулирования.

При этом следует иметь в виду, что проблема соотношения Конституции и текущего законодательства не сводится к вопросу о месте Конституции, ее системе или влиянии Основного Закона на нормотворческие процессы. На первый план выходят вопросы о взаимодействии Конституции и текущих законов. Единство и целостность правовой системы, ведущее положение в которой занимает конституционное право и его главный источник – Конституция, предопределяет возложение на законодателя, исполнительную и судебную власть, обязанности предусмотреть и обеспечить надежный инструментарий реализации конституционных норм, их охраны и защиты, базовые начала которых установлены в самом Основном Законе.

Любое конституционное положение, независимо от занимаемого в системе Основного Закона места и выполняемых функций, а также преследуемых целей, обладает нормативностью и является прямодействующей правовой нормой. Конституция есть такая часть законодательства, которая прямо оказывает регулирующее воздействие на общественные отношения. Причем оно может осуществляться как непосредственно – только конституционными средствами, а также другими правовыми нормами, которые в данном случае чаще всего определяют процедуру осуществления норм Основного Закона, так и опосредованно – после предварительной их конкретизации в иных нормативных правовых актах.

Чрезвычайно важно, что Конституция содержит положения, непосредственно касающиеся наиболее существенных для охраны окружающей среды характеристик, - о месте и роли природы в жизни общества, праве собственности на природные ресурсы, об объектах отношений в области охраны окружающей среды, о развитии законодательства в области охраны окружающей среды.

Конституция Республики Казахстан содержит ряд принципиально новых для казахстанского права положений общего характера, и именно благодаря им обладает огромным потенциалом для последовательного прогрессивного развития охраны окружающей среды. Как раз они предопределяют качественно новые подходы к развитию не только охраны окружающей среды, но и всей правовой системы. Речь, прежде всего, идет о следующих взаимосвязанных положениях: Казахстан - демократическое правовое государство (ст.1); человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст.1); Казахстан - социальное государство (ст.1); государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст.3); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Рассмотрим нормы Конституции Республики Казахстан, которые тем или иным образом влияют на охрану окружающей среды, на степень его эффективного действия. Все эти нормы можно, по нашему мнению, сгруппировать в крупные разделы. Каждый из этих разделов включает в себя ряд конституционно-правовых положений по охране окружающей среды и всей совокупности норм экологического права в целом:

- устройство государства (ст.ст. 1, 2, 4, 6, 85, 86);
- положение о природе, как публичном достоянии (ст.6);
- права и свободы человека и гражданина в области окружающей среды (ст.31);
- единство государства (ст.ст. 3, 4);
- органы государственного управления в области охраны природы (ст.ст. 61, 66);
- равенство гражданина на природные ресурсы (ст.ст. 31, 33);
- права и обязанности граждан охранять окружающую среду (ст. 38);
- обладание и использование имущества (ст. 6);
- процессуальные институты ответственности за нерациональное использование окружающей среды (ст.ст. 31, 35, 38, 75);
- процесс обжалования (ст.76).

Конституция Республики Казахстан выступает основным нормативным правовым актом, провозглашающим охрану окружающей среды [2]. Основополагающую роль имеет статья 31 Конституции Республики Казахстан, в которой государство ставит своей целью охрану окружающей среды, благоприятную для жизни и здоровья человека. В связи с этим конкретизация механизмов реализации охраны окружающей среды, раскрытие подходов осуществляются в рамках принимаемых в соответствии с Конституцией РК законов. Одной из значимых статей Конституции для осуществления охраны окружающей среды является ст. 6 Конституции РК, согласно которой «земля, недра, растительный и животный мир находятся в государственной собственности», что предусматривает единую стратегию охраны по использованию и восстановлению всех природных ресурсов.

На основе провозглашенной Конституцией цели по охране окружающей среды были приняты законы: в 1997 г. «Об охране окружающей среды» [1], «Об особо охраняемых природных территориях» [2], «Об экологической экспертизе» [3], в 1998 году – «О радиационной безопасности» [4], в 2002 году - Закон «Об охране атмосферного воздуха» [5]. В области рационального природопользования - указы Президента, имеющие силу закона, «О недрах и недропользовании» (1996 г.) [6] и «О нефти» (1995 г.) [7], в 2003 году – Лесной [8], Водный [9] и Земельный [10] кодексы. Разработано и утверждено большинство необходимых подзаконных нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что все вышеперечисленные разделы, в которые мы постарались объединить нормы Конституции РК, оказали влияние на исследование законодательства по охране окружающей среды РК и нашли свое отражение в заключении по данному исследованию.

Первой группой выступают конституционные положения, определяющие принципы построения в Республике Казахстан демократического, светского государства, высшими ценностями которого является человек, его права и свободы.

Продолжая анализ конституционных норм охраны окружающей среды, остановимся на том, что государственная власть едина на всей территории Республики Казахстан. На основании п.4 ст.3 Конституции Республики Казахстан государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с

использованием системы сдержек и противовесов. В этой области есть различные мнения.

По мнению Г.С. Сапаргалиева [11, с.5-17], Декларация о государственном суверенитете» (25 октября 1990 г.), Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» (16 декабря 1991 г.), Конституция Республики Казахстан (28 января 1993 г.) и, наконец, действующая Конституция последовательно признали принцип разделения государственной власти на ветви. Но пункт 4 статьи 3 Конституции 1995 г. противоречит фактически признанной и функционирующей системе органов государственной власти в Республике Казахстан.

В указанном пункте говорится, что государственная власть в Республике едина. Против такого положения не может быть возражения. Естественно, что в любом государстве все государственные органы сверху донизу составляют единую систему, все органы, функционирующие в государстве, входят в эту систему. Пункт 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан, признавая единство государственной власти и утверждая, что эта единая государственная власть осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, тем самым оставляет за рамками этих трех ветвей ряд конституционных органов: к ним относятся Президент, Конституционный Совет, Прокуратура и Центральная избирательная комиссия.

Разделяя точку зрения данного ученого, мы считаем, что Президент, находясь вне ветвей государственной власти, входит, безусловно, в систему государственной власти в силу своего статуса. Невозможно представить систему органов государственной власти без Президента Республики Казахстан, ибо он является Главой государства. В силу этого нельзя его исключать из системы органов государства. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, что также свидетельствует о его месте в системе органов государственной власти. Об этом же свидетельствует обеспечение им согласованного функционирования всех ветвей государственной власти. Это же положение показывает, что Президент находится вне ветвей государственной власти, но не вне системы государственной власти. Конституционный Совет Республики Казахстан также находится вне ветвей государственной власти, но функционирует как важнейшая часть системы органов государственной власти. Прокуратура Республики Казахстан, именно Республики Казахстан, не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Дело в том, что в некоторых государствах прокуратура входит в судебную ветвь власти, а в других - в исполнительную ветвь власти. Но в Республике Казахстан от имени государства (как можно действовать от имени государства, не входя в систему его органов?) прокуратура осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением нормативных правовых актов и осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов и подотчетна лишь Президенту. Это еще раз подтверждает мысль о том, что прокуратура, будучи важнейшей частью системы государственных органов, не входит ни в одну из ветвей государственной власти.

Все вышеуказанное свидетельствует о том, что государственная власть в Республике Казахстан составляет единую систему, которая делится: 1) на три ветви и 2) на органы, не входящие ни в одну из трех ветвей власти.

Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов, осуществляет руководство их деятельностью и, опираясь на ст. 66 Конституции, организует управление государственной собственностью, как на республиканском, так местном уровне (ст. 66 Конституции Республики Казахстан). Основываясь на ст. 85 Конституции РК, местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории (ст. 87 Конституции РК).

Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

С точки зрения развития экологического законодательства она совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах: Президента, Парламента,

Правительства, судов. Так, из этой конституционной нормы вытекают как минимум две задачи, которые должны быть решены законодательной властью. Первая касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих эффективный правовой механизм по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также ст.4 ЭК РК. Последовательная реализация такого механизма (это задача, прежде всего, исполнительной власти) будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Вторая задача - принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите этого права.

К основным элементам механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий относятся: экологическое нормирование; эколого-техническая регламентация; стандартизация; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; планирование; лицензирование; сертификация; аудит; плата за природопользование; страхование; организационно-правовые средства информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды; мониторинг окружающей среды; государственные кадастры природных объектов; статистический учет; экологический паспорт предприятия; отчетность; контроль; ответственность и др.

Каждый из названных инструментов занимает собственное место в механизме конституционного права, выполняет определенные, присущие ему функции. Но лишь в совокупности, при обеспечении последовательного использования каждого из инструментов правовой механизм призван обеспечить охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Эта норма адресована всем субъектам публичной власти. Однако, с учетом места законодательной власти в государстве в контексте принципа разделения властей, с учетом роли законодательства в регулировании развития ее, реализация начинается, прежде всего, с законодательной ветви. Исполнительная власть будет исполнять «действующее» законодательство, т.е. то законодательство, которое имеется в государстве.

На основании Конституции РК (ст.ст. 61, 64, 66, 85) Правительство РК, обеспечивая государственное регулирование в области охраны окружающей среды и на основе ст. 6 п. 3 право государственной собственности на природные ресурсы, может издавать нормативные правовые акты в области эмиссии на природные ресурсы, которые, по нашему мнению, должны быть доведены до граждан на основании ст. 1 п. 1, ст. 12 п.1; ст. 31 п. 2 Конституции РК. Однако в ЭК РК положения о доведении до граждан эмиссий в области охраны окружающей среды не предусмотрены.

Признание и регулирование экологических прав граждан – одна из наиболее существенных новаций казахстанского законодательства. Поэтому особенно важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией Казахстана, в соответствии с которой граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (ст. 26), каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 31). Прямое отношение к данной разновидности прав имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 29), свободу объединений (ст.32): «Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц» [12].

К решению вопросов в сфере взаимодействия общества и природы вполне могут быть применимы также некоторые другие конституционные права – свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 20), на объединение для защиты своих интересов (ст. 23), собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 32), обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), - гарантировано Конституцией Республики Казахстан. Гарантируя государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Казахстане, Конституция предусматривает в то же время, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 13 Конституции Республики Казахстан).

Следует отметить, что экологические права граждан, закрепленные как конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду – одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его

жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни. Лишь немногие, преимущественно новые конституции зарубежных государств, в разных формах закрепляют право своих граждан на благоприятную окружающую среду.

Права человека, относящиеся к группе экологических, рассматриваются учеными как права «третьего поколения». Можно встретить и различные точки зрения относительно специфики третьего поколения прав. Иногда их определяют как «права солидарности», то есть права, которыми индивиды обладают коллегиально, в силу своей принадлежности к одной группе. Поэтому права «третьего поколения» рассматривают как коллективные права, то есть права, которые могут осуществляться не отдельно человеком, а коллективом, общностью, нацией. С одной стороны, это неотчуждаемые коллективные «права народов», к числу которых относят: право народа на существование, на самоопределение, на развитие, на суверенитет над своими естественными богатствами и природными ресурсами, право на благоприятную окружающую среду и т.д. Основы этих прав заложены в международных документах, закрепляющих эти права (Уставе ООН, Всеобщей декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. и международных пактах 1966 года) [48, с.53]. Отдельные авторы склонны рассматривать эти права как неотъемлемые (по аналогии с личными правами, которые неотъемлемы от личности, как их носителя). Эта точка зрения не является общепринятой. Ее оппоненты указывают на проблематичность обоснования неотъемлемых прав коллективного субъекта (большинство аргументов, доказывающих неотчуждаемый характер прав индивидов, здесь не работает), а также на неизбежные коллизии между правами групп и индивидов.

#### **Список использованной литературы:**

- 1 Закон Республики Казахстан. Об охране окружающей среды: принят 15 июля 1997 г., №160-І. – Алматы: Юрист, 2007. – 36 с.
- 2 Закон Республики Казахстан. Об особо охраняемых природных территориях: принят 7 июля 2006 г., №175-ІІІ. – Алматы: Юрист, 2009. – 34 с.
- 3 Закон Республики Казахстан. Об экологической экспертизе: принят 18 марта 1997 г. // <http://www.eco.gov.kz>.
- 4 Закон Республики Казахстан. О радиационной безопасности населения: принят 22 апреля 1998 г. - Алматы: Юрист, 2008. – 10 с.
- 5 Закон Республики Казахстан. Об охране атмосферного воздуха: принят 11 марта 2002 г., №302-2 // Ведомости Парламента РК. - 2002. - №5. - Ст.54.
- 6 Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона. О недрах и недропользовании: принят 27 января 1996 г., №2828. – Алматы: Юрист, 2009. – 38 с.
- 7 Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона. О нефти: принят 28 июня 1995 г., №2350. – Алматы: Юрист, 2009. – 23 с.
- 8 Лесной кодекс Республики Казахстан: принят 8 июля 2003 г., №477-ІІ. – Алматы: Юрист, 2009. – 43 с.
- 9 Водный кодекс Республики Казахстан: принят 9 июля 2003 г., №481-ІІ. - Алматы: Юрист, 2009. – 55 с.
- 10 Земельный кодекс Республики Казахстан: принят 20 июня 2003 г., №442-ІІ. – Алматы: Юрист, 2009. – 85 с.
- 11 Сапарғалиев Г.С. Некоторые концептуальные идеи о государственном устройстве, о принципах разделения государственной власти на ветви // Вестник Института законодательства Республики Казахстан.
- 12 Конституция Республики Казахстан: принята 30 августа 1995 г. - Алматы: Юрист, 2009. – 25 с.- 2007. - №1(5). - С.5-17.