



Карима

Нурахметоллаевна

МАКАШЕВА,

начальник отдела

Научно-исследовательского

института,

ассистент кафедры

экологического и

природоресурсного права

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)

kmakasheva@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности на территории Евразийского экономического пространства (на примере России и Казахстана)

Аннотация. Актуальность настоящей статьи определяется необходимостью совершенствования правового регулирования экологической безопасности в России и Казахстане. Автор исходит из того, что экологическая ситуация, наблюдаемая на территории стран — участниц единого экономического пространства, оценивается ведущими экологами как очень сложная. При этом независимо от политических взглядов государств евразийского региона, их деятельность в сфере экологической безопасности требует четкой правовой регламентации. Автор отмечает, что за время существования Евразийского экономического союза, вопросы охраны окружающей среды, предотвращения негативного воздействия хозяйственной деятельности не получили должной регламентации.

В статье исследованы теоретические вопросы экологической безопасности. Так, автор считает, понятие «экологическая безопасность» должно рассматриваться как система политических, правовых, экономических, организационных мер, направленных на защищенность природной среды и человека от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Проведен сравнительный правовой анализ регулирования вопросов обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан и Российской Федерации.

Ключевые слова: экологическая безопасность, охрана окружающей среды, Единое экономическое пространство, Экологический кодекс Республики Казахстан.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.174-182

KARIMA N. MAKASHEVA,

*Head of Department of the Research Institute,
Assistant of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

kmakasheva@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**Legal regulation of environmental safety
on the territory of the Eurasian economic spaces
(for example, Russia and Kazakhstan)**

Abstract. *The relevance of this article is determined by the need to improve the legal regulation of environmental safety of Russia in Russia and Kazakhstan. The author proceeds from the fact that the ecological situation observed on the territory of the member countries of the Common Economic Space is assessed by leading ecologists as very difficult. At the same time, regardless of the political views of the states of the Eurasian region, their activities in the field of environmental safety require clear legal regulation. The author notes that during the existence of the Eurasian Economic Union, the issues of environmental protection, prevention of the negative impact of economic activity have not received proper regulation. Thus, the author believes that the concept of “environmental safety” should be considered as a system of political, legal, economic, organizational measures aimed at protecting the natural environment and humans from the negative impact of economic and other activities, natural and man-made emergencies. A comparative legal analysis of the regulation of environmental safety issues in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation has been carried out.*

Keywords: *environmental safety, environmental protection, Common Economic Space, Environmental Code of the Republic of Kazakhstan.*

На сегодняшний день внимание к экологическим проблемам крайне высоко. Весь мир постоянно сталкивается с проблемами негативных изменений окружающей среды.

В свою очередь, экологическая ситуация, наблюдаемая на территории стран — участниц Единого экономического пространства (ЕЭП), оценивается ведущими экологами как очень сложная¹. Интенсивно загрязняются вода и воздух, сокращается количество видов представителей флоры и фауны, растет уровень заболеваемости и смертности. Наблюдается негативная экологическая ситуация на уникальных природных объектах, расположенных на совместной территории России и Казахстана (Каспийское море, река Урал).

¹ Боклан Д. С. Охрана окружающей среды в контексте евразийской экономической интеграции (международно-правовой аспект) // Евразийский юридический журнал. 2015. № 1 (80).



Эффективность природоохранной деятельности и обеспечение экологической безопасности в евразийском регионе напрямую зависят от количества государств, задействованных в данных процессах. Поэтому независимо от политических взглядов государств евразийского региона их деятельность в сфере экологической безопасности требует четкой правовой регламентации².

К сожалению, за время существования Евразийского экономического союза вопросы охраны окружающей среды, предотвращения негативного воздействия хозяйственной деятельности не получили должной регламентации. В Договоре о ЕАЭС нет специального раздела, регулирующего отношения в данной области. Однако правовой режим экономической деятельности на евразийском пространстве не может не учитывать экологические интересы государств региона. Очевидно, что такими интересами обладают не только Казахстан и Россия, но и все государства евразийского пространства.

Вопросы взаимодействия в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должны решаться в рамках деятельности Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), главной задачей которой являются разработка единых международно-правовых норм, формирование общего правового регулирования экономических отношений.

Следует акцентировать внимание на том, что ежегодный объем природоохранных услуг только в России исчисляется сотнями млрд долларов США. При этом данный рынок представляет собой две сферы: комплекс услуг, связанных с оценкой и сохранением биоразнообразия и широкий спектр товарной продукции (промышленные установки, технологии, приборы, реагенты, работы и услуги по подготовке различной природоохранной документации).

Наибольший интерес представляет вторая сфера, непосредственно влияющая на обеспечение экологической безопасности. Перечень таких услуг включает³:

- отбор и первичную обработку проб, в том числе необходимые измерения и наблюдения непосредственно на объектах;
- проведение количественного химического анализа отобранных проб воды, промышленных выбросов в атмосферу, почв и грунтов, донных отложений, отходов и других объектов окружающей среды, выполнение биотестирования сточных вод и отходов, а также осуществление иных анализов и измерений;
- проведение работ по обеспечению единства и требуемой точности результатов анализов, измерений, тестирования в соответствии с требованиями метрологического обеспечения природоохранной деятельности и др.

Многие ученые выделяют несколько сегментов рынка, наиболее сильно регулируемых рамками природоохранного законодательства: строительство, пусконаладочные работы и эксплуатация объектов природоохранного назначения; производство оборудования и средств защиты окружающей среды; работы и услуги по обращению с отходами производства и потребления; проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного

² URL: https://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4313&catid=348&Itemid=2.

³ Примерный перечень работ и услуг природоохранного назначения (утвержден председателем Государственного комитета РФ по охране окружающей среды 6 сентября 1999 г.).

оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивных природоохранных технологий, методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия; услуги по разработке документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления; работы по экологическому мониторингу; экологический аудит; информационные услуги в сфере экологии и охраны окружающей среды⁴.

При этом спрос на рассматриваемом рынке полностью зависит от степени заурегулированности рамками природоохранного законодательства.

В рамках интеграции в настоящее время принят ряд важных документов, регламентирующих вопросы обеспечения экологической безопасности, например в сфере обеспечения промышленной безопасности. Среди них прежде всего следует отметить: технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011)⁵; технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011); технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011)⁶.

Важными с точки зрения обеспечения экологической безопасности являются технический регламент «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011)⁷. Данный технический регламент распространяется на все типы упаковки, в том числе укупорочные средства, являющиеся готовой продукцией, выпускаемой в обращение на таможенной территории ЕЭП, независимо от страны происхождения, и устанавливает обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Таможенного союза требования к упаковке (укупорочным средствам) и связанные с ними требования к процессам хранения, транспортирования и утилизации, в целях защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных, защиты растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей упаковки (укупорочных средств) относительно ее назначения и безопасности.

Технический регламент «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011)⁸ устанавливает минимально необходимые требования безопасности машин и (или) оборудования при разработке (проектировании), изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании, реализации и утилизации в целях защиты жизни или здоровья человека, имущества, охраны

⁴ См., например: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2016.

⁵ Утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 825 (в ред. решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 мая 2014 г. № 73).

⁶ Утвержден решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 9 апреля 2013 г. № 70.

⁷ Принят решением Комиссии Таможенного союза от 16 августа 2011 г. № 769, вступил в силу с 1 июля 2012 г.

⁸ Принят решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823, вступил в силу с 15 февраля 2013 г.



окружающей среды, жизни и здоровья животных, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей.

Среди решений Совета Евразийской экономической комиссии можно отметить решение от 3 ноября 2016 г. № 76 «Об утверждении Требований к маркировке лекарственных средств для медицинского применения и ветеринарных лекарственных средств»; решение от 30 ноября 2016 г. № 157 «Об утверждении единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории евразийского экономического союза»; решение от 14 января 2020 г. № 1 «Об утверждении Руководства по установлению допустимых пределов воздействия на здоровье в целях и сертификации рисков при производстве лекарственных средств на общих производственных (технологических) линиях». Однако эти решения Комиссии только опосредованно касаются вопросов экологической безопасности.

Следует заметить, что в отличие от Европейского союза, других интеграционных объединений эффект интеграции ЕЭП/ЕАЭС заключается в том, что интеграционное взаимодействие государств-членов началось задолго до создания Таможенного союза в 2010 г. Оно существовало до 1991 г. в рамках единого экономико-политического пространства СССР⁹.

В настоящее время в научной, учебной и политической литературе активно применяется понятие «экологическая безопасность»¹⁰. Но нельзя сказать, что в настоящее время это понятие охватывает все аспекты негативного воздействия на человека и окружающую среду.

В этом контексте важно обратить внимание на само понятие «экологическая безопасность». В настоящее время существует множество подходов к трактовке экологической безопасности. Так, в Экологическом энциклопедическом словаре данное понятие определяется как «любая деятельность человека, исключая вредное воздействие на окружающую среду»¹¹. Согласно Толковому словарю по охране природы «экологическая безопасность — это положение, при котором отсутствует угроза нанесения ущерба природной среде и здоровью населения»¹². В словаре «Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности» это понятие трактуется как «состояние защищенности личности, общества и государства от последствий

⁹ Андреева С. Н. Экологические аспекты устойчивого развития национальной экономики: опыт стран ЕС // III Международная научно-практическая online-конференция «Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты»: электронный сборник статей. Новополюцк, 2019.

¹⁰ См., например: Бринчук М. М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30—42; Веденин Н. Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2002. № 12; Русин С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12—18.

¹¹ Дедю И. И. Экологический энциклопедический словарь. Кишинев, 1990. С. 344.

¹² Толковый словарь по охране природы. М., 1995. С. 186.

антропогенного воздействия на окружающую среду, а также стихийных бедствий и катастроф»¹³.

В настоящее время в федеральном законодательстве понятие «экологическая безопасность» сформулировано только в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В соответствии со ст. 1 данного Закона экологическая безопасность — это «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»¹⁴.

Следует обратиться еще к одному документу — Модельному закону СНГ об экологической безопасности, согласно которому «экологическая безопасность — это система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени»¹⁵.

В Стратегии национальной безопасности 2015 г., где экологическая безопасность отнесена к отдельной сфере национальной безопасности и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации¹⁶ понятие «экологическая безопасность» не раскрывается. Более того, в настоящее время вопросы глобального изменения климата, влияния этого процесса на человека и окружающую среду многие ученые включают в сферу экологической безопасности¹⁷.

Это дает основания утверждать, что понятие «экологическая безопасность» должно рассматриваться как система политических, правовых, экономических, организационных мер, направленных на защищенность природной среды и человека от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Законодательная база Казахстана в сфере охраны окружающей среды демонстрирует унифицированный подход. Экологический кодекс, который был предложен на рассмотрение Мажилиса Парламента в соответствии с постановлением Правительства от 21 июня 2006 г. № 567¹⁸, принят в 2007 г.¹⁹

¹³ Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности. СПб., 2001. С. 133.

¹⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

¹⁵ Модельный закон об экологической безопасности. Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 22—18 от 15 ноября 2003 г).

¹⁶ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁷ См., например: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2022.

¹⁸ Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2006 г. № 567 «О проекте Экологического кодекса Республики Казахстан».

¹⁹ Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III.



В результате широкомасштабной реформы в 2021 г. в Казахстане был принят новый Экологический кодекс. Статья 4 современной редакции Кодекса, посвященная экологической безопасности и экологическим основам устойчивого развития Республики Казахстан в ч. 3 обозначила понятие экологической безопасности как составной части национальной безопасности, под которой понимается состояние защищенности прав и жизненно важных интересов человека, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду²⁰.

Помимо понятия экобезопасности, ст. 4 Экологического кодекса Республики Казахстан раскрывает понятие устойчивого развития и его экологические основы. Основная идея устойчивого развития Казахстана заключается в прямой зависимости его социально-экономического развития от экологической устойчивости, при условии обеспечения экологической безопасности и экологически сбалансированного использования природных ресурсов.

Можно сделать вывод, что казахстанский подход связывает экологическую безопасность с экологической устойчивостью, которая, в свою очередь, достигается с учетом многих факторов, и не столько экологических, сколько экономических, социальных и политических в связи с продолжающимися процессами глобализации и урбанизации. Попытка иллюстрации количественного показателя уровня экологической устойчивости в сложившейся мировой практике принято измерять Индексом экологической эффективности (Environmental Performance Index — EPI), разработанным Йельским центром экологического права и политики совместно с Центром международной информационной сети по наукам о земле при Колумбийском университете.

С использованием 40 показателей эффективности по 11 категориям проблем в 2022 г. был составлен и опубликован рейтинг 180 стран²¹, в котором Россия и Казахстан заняли 112-е (37,5 пункта) и 93-е (40,9) места, соответственно. Как мы видим, показатели EPI неутешительные по сравнению со странами-лидерами: Данией (1-е место, 77,9), Великобританией (2-е место, 77,7), Финляндией (3-е место, 76,5 пункта). За прошедшие 10 лет Казахстан увеличил свой EPI-индекс на 11,80 пункта и вошел в 20 стран с эффективной экологической политикой. В России рост этого показателя за 10 лет составил 1,60 пункта.

Несмотря на небольшие темпы развития экологической устойчивости Россия продолжает ставить перед собой стратегические цели по обеспечению высокого уровня экологической безопасности. Страны — участницы Евразийского экономического союза среди стран СНГ расположились следующим образом: 2-е место — Беларусь (48,5 пункта), 3-е место — Армения (48,3), 5-е место — Казахстан (40,9), 9-е место — Россия (37,5 пункта), последнее, 12-е место заняла Киргизия (35,7 пункта). По основным показателям Россия и Казахстан получили следующие оценки: «Здоровье окружающей среды» — 50,6 и 37,5 пункта; «Жизнеспособность экосистемы» — 39 и 48,1; «Изменение климата» — 29,1 и 34,9, соответственно.

²⁰ Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 г. № 400-VI ЗРК. Ст. 4.

²¹ URL: <https://epi.yale.edu/downloads/epi2022report06062022.pdf> (дата обращения: 22 февраля 2023 г.).

В результате проведенной в отчете ЕРІ аналитической работы выделяются критические результаты, выявляются лидеры и отстающие, освещаются лучшие практики, тщательно просчитываются риски возникновения экологических опасностей, что ярко иллюстрирует необходимость обеспечения экологической безопасности в целях достижения устойчивого развития. Постоянный разрыв между научным прогрессом, развивающимися технологиями и практической стратегической политикой государств продолжает сдерживать экологический прогресс.

Сравнивая нормативно закрепленные понятия экологической безопасности России и Казахстана можно прийти к некоторым выводам. Российский подход в сравнении с казахстанским отличается тем, что наравне с состоянием защищенности жизненно важных интересов человека стоит состояние защищенности природной среды. В Кодексе Казахстана вопрос защищенности природной среды вовсе не ставится.

Наряду с этим, субъектный состав жизненно важных интересов в Экологическом кодексе РК расширен до общеизвестной триады «человек — общество — государство», российский же законодатель сузил этот подход до «человека». При толковании данных понятий еще одним немаловажным отличием является подход к определению условий, при которых возникает необходимость в обеспечении экологической безопасности. Так, если российский законодатель делает акцент на возможность негативного воздействия на окружающую среду и его последствия, тем самым подчеркивая комплексность мер по превентивному выявлению угроз и обеспечению экологической безопасности, то трактовка казахстанского законодателя в этой части несколько уже.

Обозначенные подходы к определению экологической безопасности позволяют выявить его неординарную, особую сущность, выражаемую в сложной системе обеспечительных мер и контроля за соблюдением правил и требований в целях достижения состояния защищенности природной среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреева С. Н.* Экологические аспекты устойчивого развития национальной экономики: опыт стран ЕС // III Международная научно-практическая online-конференция «Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты» : электронный сборник статей. — Новополюцк, 2019.
2. *Боклан Д. С.* Охрана окружающей среды в контексте евразийской экономической интеграции (международно-правовой аспект) // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 1 (80).
3. *Бринчук М. М.* Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. — 2008. — № 9. — С. 30—42.
4. *Веденин Н. Н.* Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. — 2002. — № 12.
5. *Дедю И. И.* Экологический энциклопедический словарь. — Кишинев, 1990.



6. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2022. — 160 с.
7. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2016. — 160 с.
8. Русин С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. — 2010. — № 5. — С. 12—18.
9. Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности. — СПб., 2001.
10. Толковый словарь по охране природы. — М., 1995.