

А.О.Кайпбаева
докторант PhD МУК,
город Бишкек

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

LEGISLATIVE REGULATION OF PROTECTION OF WETLANDS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Аннотациясы: Бул макала суу-саз жерлерин коргоо жана рационалды пайдалануу суроолоруна арналган. Макалада колдонуудагы табият коргоо мыйзамдардын талдоо жүргүзүлдө, ошондой эле изилдөө учурунда кемчиликтери ачылып, аларды жокко чыгаруу үчүн сунуштар иштелип чыгарууда.

Негизги сөздөр: суу-саз жерлер, Рамсар конвенциясы, стратегия, өзгөчө корголуучу жаратылыш аймактары, көлмөлөр, деңиздеги акватория, трансчек суу, өзгөчө коруктар.

Аннотация: В статье проведен анализ действующего природоохранного законодательства, в части регулирования вопросов рационального использования и обеспечения охраны водно-болотных угодий, выявлены пробелы в исследуемой области и выдвинуты рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: водно-болотные угодья, Рамсарская конвенция, стратегия, особо охраняемые природные территории, водоемы, морская акватория, трансграничные воды, заказники.

Abstract: In the article the analysis of current environmental legislation, regulating the issues of rational use and protection of wetlands, identified gaps in the research field and put forward recommendations for their elimination.

Keywords: wetlands, Ramsar, strategy, protected areas, ponds, marine waters, transboundary water reserves.

При рассмотрении вопроса законодательного регулирования и охраны водно-болотных угодий в Республике Казахстан хотелось бы отметить, что основным нормативным актом, обеспечивающим и регулирующим охрану водно-болотных угодий, имеющих международное значение, является Закон Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитания водоплавающих птиц (с поправками, внесенными в нее Парижским протоколом от 3 декабря 1982 года, и поправками, внесенными в Режине 28 марта 1987 года) от 13 декабря 2005 г. №94.

Данный Закон законодательно признает распространение в Республике Казахстан действия норм Рамсарской конвенции, устанавливающей правовые и организационные основы охраны водно-болотных угодий, имеющих международ-

ное значение, условия взаимодействия государственных и негосударственных органов, а также граждан в деле охраны водно-болотных угодий, обладающих международным значением.

Первое упоминание о водно-болотных угодьях находит отражение в Водном кодексе Республики Казахстан, принятом в 1993 году 31 марта, где водно-болотные угодья упоминаются в качестве водоемов особо охраняемых природных территорий. При этом, отдельная статья – статья 84 была посвящена водно-болотным угодьям, имеющим международное значение.

К сожалению, действующий Водный кодекс Республики Казахстан, принятый в 2003 году предусматривает лишь пп.34) ст.1 регламентирующего понятие водно-болотного угодья, иных норм в отношении водно-болотных угодий в кодексе нет.

Дальнейшее упоминание о водно-болотных угодьях находит отражение в Законе РК «Об охра-

не, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 года №593-III.

Статья 39-1 Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» определяет водно-болотные угодья как естественные (за исключением морских, глубина которых при отливе превышает шесть метров) и искусственные акватории, являющиеся местами массового обитания, гнездования, воспроизводства околоводных видов животных, включая редких и находящихся под угрозой исчезновения. Кроме этого, указанная норма подразделяет водно-болотные угодья на водно-болотные угодья международного и республиканского значения. При этом, законодатель закрепляет важность водно-болотных угодий как территорий обеспечивающих охрану, воспроизводство животного мира, включая редких и находящихся под угрозой исчезновения.

Вопрос охраны водно-болотных угодий, имеющих международное значение, регулируется также Законом Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях», который п.1 ст.75 определяет водно-болотные угодья, имеющие международное значение, как естественные и искусственные водоемы, включая морские акватории, служащие резерватами значительной совокупности редких, уязвимых или исчезающих видов или подвидов растений или животных, прежде всего мигрирующих водоплавающих птиц, представляющих собой международный ресурс.

Сравнивая определение понятия водно-болотного угодья, закрепленного в Рамсарской конвенции и соответствующее ему понятие, закрепленного в ст.39-1 Закона РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» с понятием, регламентированным законодателем в п.1 ст.75 Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» усматривается наличие расхождений, в части закрепления положения о морских акваториях. Так, п.1 ст.1 Рамсарской конвенция при определении водно-болотных угодий устанавливает конкретные ограничения глубины морских акваторий, которые при отливе не должны превышать шести метров. Идентичную норму содержит ст.39-1 Закона РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», тогда как в Законе РК «Об особо охраняемых природных территориях» оговорки об ограничении глубины морских акваторий не

закрепляется. В виду чего, считаем уместным внесение исправления и дополнения в п.1 ст.75 Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях», в связи с необходимостью соблюдения п.3 ст.4 Конституции Республики Казахстан устанавливающей приоритет международных договоров, ратифицированных Республикой перед ее законами и их непосредственное применение. В противном случае, внесения дополнения в указанную выше норму, путем установления собственных параметров к глубине морских акваторий, основанной на п.1 ст.2 Рамсарской Конвенции, позволяющей Договаривающимся Сторонам предусматривать иные критерии определения водно-болотных угодий.

Пунктом 2 ст.75 Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» закрепляется положение, согласно которого водно-болотные угодья, имеющие международное значение включаются в состав особо охраняемых природных территорий, с четкой регламентацией вопросов их создания, деления на категории и виды.

Так, в соответствии со ст.14 Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» в зависимости от значимости объектов государственного природно-заповедного фонда принято делить особо охраняемые природные территории республиканского и местного значения.

В число республиканских особо охраняемых природных территорий отнесены:

- 1) государственные природные заповедники;
- 2) государственные национальные природные парки;
- 3) государственные природные резерваты;
- 4) государственные зоологические парки;
- 5) государственные ботанические сады;
- 6) государственные дендрологические парки;
- 7) государственные памятники природы;
- 8) государственные природные заказники;
- 9) государственные заповедные зоны.

А к числу местных особо охраняемых природных территорий отнесены:

- 1) государственные региональные природные парки;
- 2) государственные зоологические парки;
- 3) государственные ботанические сады;
- 4) государственные дендрологические парки;
- 5) государственные памятники природы;

б) государственные природные заказники.

Независимо от предоставленного законодателем перечня видов особо охраняемых природных территорий имеется оговорка о возможности предусмотреть иные виды особо охраняемых природных территорий.

Отнесение особо охраняемых природных территорий к категории республиканского значения производится Правительством Республики Казахстан, по представлению уполномоченного органа.

Соответственно вопросы отнесения особо охраняемых природных территорий к категории местного значения находятся в ведении местных органов власти, которыми являются местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы по согласованию с уполномоченным органом.

При этом, вопрос включения водных объектов и (или) участков которые используются или могут быть использованы для рыболовства либо имеют значение для воспроизводства запасов рыбных ресурсов и других водных животных, в состав особо охраняемых природных территорий, в соответствии с пп.3-1) ст.20 Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» осуществляется по согласованию с уполномоченным государственным органом в области охраны, воспроизводства и использования животного мира и с учетом прав и законных интересов лиц, за которыми закреплены данные водные объекты и (или) участки.

Законодатель также предоставляет возможность перевода особо охраняемых природных территорий со статусом юридического лица из одного вида в другое, в случаях угрозы утраты ценности, уникальности, либо в чрезвычайных ситуациях природного и (или) техногенного характера. При этом, решение принимается на основании положительного научно обоснованного заключения государственной экологической экспертизы. Имеется лишь одно ограничение, в виде запрета перевода особо охраняемых природных территорий из категории «республиканского значения» в «местное значение».

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 3 статьи 75 Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» на водно-болотных угодьях, имеющих международное значение устанавливается заказной и заповедный виды режима или регулируемый режим хозяйственной

деятельности, обеспечивающие охрану и восстановление местообитаний водоплавающих птиц.

Особенностью вышеуказанных видов режима является то, что на подобных территориях запрещается любая хозяйственная деятельность, а также иная деятельность, нарушающая естественное состояние природных комплексов и объектов государственного природно-заповедного фонда, либо предусматривается полный запрет или ограничение по сезонам года отдельных видов хозяйственной и иной деятельности на определенный срок или без такового или предусматривается ограниченное пользование природными комплексами, а также ведение собственниками земельных участков и землепользователями традиционных видов хозяйственной деятельности приемами и методами, не оказывающими вредного воздействия на природные комплексы и объекты государственного природно-заповедного фонда.

Мы понимаем, что объявление и включение водно-болотных угодий в список имеющих международное значение, соответственно с распространением на них действия Рамсарской конвенции влечет особое отношение, в том числе и в плане обеспечения правовой охраны. Но, как же быть с водно-болотными угодьями, не обладающими подобным статусом?

Как показывает существующая реальность кроме указанных выше, иных комплексных нормативных правовых актов, направленных на регулирование вопроса правовой охраны водно-болотных угодий, особенно не обладающих статусом международного значения в республике на сегодняшний день нет. Имеются лишь нормативные правовые документы, косвенно затрагивающие водно-болотные угодья, в связи с причастностью к тем отношениям, которые подпадают под юрисдикцию их регулирования.

Одним из таких нормативных документов является Водный кодекс Республики Казахстан, который п.1 ст.10 закрепляет распространение своего действия на отношения, возникающие в области использования и охраны водного фонда, управления водным фондом и водохозяйственными системами водоснабжения и водоотведения, проведения гидромелиоративных работ и работ по безопасности водохозяйственных систем и сооружений и иные водные отношения.

В число объектов водных отношений ВК РК включает поверхностные, подземные, морские,

трансграничные воды, а также в зависимости от вида пользования водные объекты общего, совместного, обособленного пользования, государственного лесного фонда и предусмотренные пп.4),5) п.3 ст.11 водные объекты особо охраняемых природных территорий и водные объекты особого государственного значения. При этом, законодатель устанавливает положение, согласно которого более подробное рассмотрение вопроса регулирования правового режима охраны и пользования, а также условия деятельности в водных объектах особо охраняемых природных территорий регламентируются законодательством Республики Казахстан об особо охраняемых природных территориях. А в отношении водных объектов особого государственного значения определяются Правительством Республики Казахстан.

В вопросах правового регулирования обеспечения охраны водно-болотных угодий не менее значимым является Земельный кодекс РК, который в соответствии с целевым назначением выделяет 7 категорий земель, две из которых имеют непосредственное отношение к водно-болотным угодьям – земли особо охраняемых природных территорий... и земли водного фонда.

К землям особо охраняемых природных территорий п.1 ст.122 ЗК РК относит земли государственных природных заповедников, государственных национальных природных парков, государственных природных резерватов, государственных региональных природных парков, государственных зоологических парков, государственных ботанических садов, государственных дендрологических парков и государственных памятников природы.

Законодатель, определяя правовой статус на землях указанной категории, также закрепляет их исключительную государственную собственность и не подлежащий отчуждению режим. Хотя, для населения, проживающего в населенных пунктах, расположенных у границ особо охраняемых природных территорий, в порядке установленном законодательством РК может быть предусмотрена возможность предоставления использования сельскохозяйственных угодий.

Одной из мер, направленной на обеспечение охраны земель особо охраняемых природных территорий является установление охранных зон, в соответствии со ст.123 ЗК РК, направленной на

защиту земель указанной категории от неблагоприятного внешнего воздействия.

Помимо этого, глава 13 ЗК РК подробно регламентирует иные вопросы, имеющие отношение к землям особо охраняемых природных территорий, в том числе установление размеров, границ, видов режима, порядка природопользования, отнесения земель к данной категории.

Определение порядка режима регулирования, установления водоохранных зон, право собственности и иных вопросов, имеющих непосредственное отношение к землям водного фонда регламентируется главой 15 ЗК РК, который ст.132 признает в качестве земель водного фонда земли, занятые водоемами (реками и приравненными к ним каналами, озерами, водохранилищами, прудами и другими внутренними водоемами, территориальными водами), ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями для регулирования стока, располагаемыми на водоисточниках, а также земли, выделенные под водоохранные полосы указанных водных объектов и зоны санитарной охраны водозаборных систем питьевого водоснабжения.

Более детальное регулирование вопросов обеспечения правовой охраны на указанных выше категориях земель находят свое отражение в Законе РК «Об особо охраняемых природных территориях» и Водном кодексе РК.

К сожалению, упоминания о водно-болотных угодьях на протяжении всего ЗК РК не дается, в виду чего приходится использовать нормы земель особо охраняемых природных территорий в отношении водно-болотных угодий, как правило, имеющих международное значение и расположенных на территории особо охраняемых природных территорий, а в отношении водно-болотных угодий, не включенных в категорию земель особо охраняемых природных территорий использовать нормы, предусмотренные для земель водного фонда.

Мы считаем, что вопрос взаимосвязи земли и водно-болотных угодий, их правовое регулирование еще будет требовать своего дальнейшего научного исследования, по причине их смежности между водным и земельным правом, а также с понимаем особой характеристики их качеств, неразрывности и связанности с иными природными ресурсами.

В отношении действующего природоохранного законодательства государства можно сказать,

что оно имеет сложившуюся базу, заложившую природоохранные основы, но цельной правовой системы, способной решить весь спектр проблем имеющих отношение к водно-болотным угодьям в республике на сегодняшний день нет.

В свою очередь неразвитое законодательство служит показателем слабости государства либо является одним из доказательств отсутствия четко продуманной политики государства, в частности в сфере разумного использования и обеспечения охраны водно-болотных угодий. С другой стороны, преждевременное принятие нормативных документов в исследуемой области, до момента определения четкой стратегии и политики государства, также может явиться следствием возникновения множества ненужных отрицательных фактов, пробелов и противоречий. В виду чего перед государством первоначально должна стоять задача решения вопроса необходимости принятия стратегического плана либо определения политического вектора в отношении разумного использования и охраны водно-болотных угодий, с последующим проведением правоприменительной и природоохранной практики, организации научных исследований, вплоть до проведения экспертизы нормативных документов, с последующей разработкой и реализацией полученных в ходе анализа, исследования и экспертизы предложений и рекомендаций по совершенствованию действующих нормативных правовых актов. При этом, исследованию и анализу в первую очередь должны быть подвергнуты вопросы определяющие понятийный аппарат водно-болотных угодий, с целью разграничения их от иных природных ресурсов, налоговое законодательство, влияющее на вопросы платы использования ресурсов угодий, финансирования, получения льгот и стимулов либо возмещения ущерба за причиненный вред.

Все указанные выше действия, в свою очередь должны вылиться в принятие единого нормативного документа – Закона Республики Казахстан «Об охране и устойчивом использовании водно-болотных угодий в Республике Казахстан», который бы был посвящен детальному регулированию положений о водно-болотных угодьях, то есть самой совокупности системы организационных и иных, в том числе правовых мер охраны и использования водно-болотных угодий.

Основное внимание в законе должно быть

уделено вопросам определения понятия водно-болотных угодий, деления по типам и категориям, особенностей правового режима, деятельности на территориях водно-болотных угодий, инвентаризации, учета и ведения кадастра, мониторинга, порядка и основ придания водно-болотным угодьям различного рода статусов охранных территорий, функционального назначения водно-болотных угодий, а также вопросов очищения водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, стабилизации и регулирования климатических, биологических и иных условий местности, в которых расположены водно-болотные угодья, поддержание водных экосистем, биологического разнообразия, экологического режима, обеспечение местообитаний водоплавающих птиц и иных, находящихся под угрозой исчезновения животных, создание условий для проведения научных исследований, туризма и рекреации, бальнеологического использования и пр.

Рамсарская конвенция уделяет особое внимание вопросу совершенствования законодательства государств участниц Конвенции, особенно в части устранения негативных и антиприродоохранных норм, выступающих основным барьером, препятствующим созданию благоприятной обстановки, в части разумного использования ресурсов угодий и способствующих их охране от негативных воздействий. Свидетельством чего служат указания по пересмотру законов и институтов с целью содействия сохранения и разумного использования водно-болотных угодий, разработанные Конвенцией и нашедшие отражение в Резолюции VII.7.

Основной упор в Резолюции делается на необходимость пересмотра законодательства государств участниц Конвенции, вплоть до отмены противоречащих задаче и целям Конвенции нормативных документов государств и принятия новых, более действенных и своевременных. Подобные требования, в свою очередь, могут породить противоречия властных структур, заинтересованных лиц – природопользователей, общественности и т.д. Таким образом, принятие новых нормативных документов и их последующее внедрение в жизнь, контроль за их исполнением, а равно само соблюдением этих норм может явиться серьезным экзаменом и проверкой на прочность. Даже в случаях достижения консенсуса и добровольности принятия норм, их

реализация должна быть подкреплена нормами принуждения, как средства крайней меры. В любом случае, с нашей точки зрения, наиболее действенных результатов можно достичь лишь при совместной деятельности государственных структур, неправительственных организаций и общественности, в том числе населения проживающего близ водно-болотных угодий. Что возможно путем создания Координационного Совета по водно-болотным угодьям либо иного бюро, комитета, в функции которого входило бы решение вопросов, имеющих отношение к водно-болотным угодьям, анализа и разработки нормативных документов, разработки планов и мероприятий в отношении разумного использования водно-болотных угодий и соответственно мероприятий их охраны и иная деятельность, направленная на совершенствование законодательства и политики государства в деле охраны водно-болотных угодий.

В заключении отмечаем, что неблагоприятное состояние окружающей среды и его дальнейшее ухудшение характерны практически для всех водоемов республики и тем более водоемов, являющихся местом обитания водоплавающих птиц. Поэтому, для улучшения общей экологической ситуации необходимы усилия как государственных и специально уполномоченных органов, так и всей общественности, поскольку вода – неизменный вид природных ресурсов,

без которой невозможна жизнь и деятельность человека, всех его структур, в том числе и государства (1, с.2).

Литература:

1. Бюссер Х. К воде – с уважением: системе водопользования нужно реформирование [Текст] / Х.Бюссер // Экологический курьер. – 1999. – 25 июня-8 июля. – №13.
2. Республика Казахстан. Кодексы. Водный кодекс Республики Казахстан [Текст]: кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2009 года № 481-УУ / республика Казахстан, Кодексы // Казахстанская правда. – 2003. – 17 июля // Казахстанская правда. – 2012. – 29 декабря.
3. Республика Казахстан. Кодексы. Земельный кодекс Республики Казахстан [Текст]: кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года №442-УУ. – Алматы: ЮРИСТ, 2003. – 116 с. // Казахстанская правда. – 2013. – 17 января.
4. Республика Казахстан. Законы. Об особо охраняемых природных территориях [Текст]: закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №175-III / Республика Казахстан, Законы // Казахстанская правда. – 2006. – 21 июля // Казахстанская правда. – 2012. – 28 июля.
5. Республика Казахстан. Законы. Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира [Текст]: закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года №593-УУ / Республика Казахстан, Законы // www.zakon.kz