

С.К. Тусупбекова¹, Б.А. Тайторина^{2*}, Г.Т. Байсалова³¹Казахский национальный медицинский университет им. С.Д. Асфендиярова, Алматы, Казахстан;²Казахский национальный педагогический университет им. Абая, Алматы, Казахстан;³Казахский национальный аграрный исследовательский университет, Алматы, Казахстан
(E-mail: s.tussupbekova@kazntmu.kz, binur.a@mail.ru, gulzira_06041967@mail.ru)

Проблемы развития концепции охраны атмосферного воздуха в контексте взаимодействия международного и национального права

Вопросы охраны атмосферного воздуха от загрязнения уже давно обрели планетарный масштаб. Проблема противодействия загрязнению атмосферного воздуха является актуальной в общем контексте исследования актуальных проблем правового и политического обеспечения устойчивого развития государства, общества, экономики всех стран мира. Исследовательская цель заключается в комплексном анализе проблемы развития концепции охраны атмосферного воздуха в контексте взаимодействия международного и национального права. Целевая установка предопределила основные направления и идеи настоящего исследования: в статье подвергнуты анализу такие акты международного права и национального законодательства, как правовые средства охраны атмосферного воздуха от загрязнения; состояние правового регулирования охраны атмосферного воздуха от загрязнения в Республике Казахстан; подчеркивается необходимость продуманной экологической политики на основе строгих мер государственного и общественного контроля. На основе современных научных методов, широкого круга зарубежных и отечественных источников осуществлен анализ исследуемого объекта. В исследовательском процессе использованы следующие методы: системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический и метод правового моделирования. Авторы статьи на основе исследования комплекса международных, государственных, региональных и локальных административно-хозяйственных, технологических, политических и общественных мер по обеспечению социально-экономического, культурно-исторического, физического, химического и биологического комфорта, необходимого для сохранения здоровья человека, предлагают модель правового регулирования в сфере охраны атмосферного воздуха от загрязнения.

Ключевые слова: атмосфера, атмосферный воздух, загрязнение, правовое регулирование, охрана, международно-правовые средства, национальное законодательство, экологическое законодательство, модернизация.

Введение

В первом докладе об охране атмосферы Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи ООН (Женева, 2014) отмечено, что «атмосфера является природным ресурсом, имеющим существенно важное значение для устойчивого поддержания жизни на земле, здоровья и благополучия человека» [1]. Последствия загрязнения атмосферного воздуха в современном мире обрела глобальные масштабы: в специальных исследованиях обоснована обусловленность данным фактором до 30 % общих заболеваний населения [2; 3]; доказана связь между концентрациями атмосферных загрязнений и распространенностью болезней органов дыхания, сердечно-сосудистой системы, бронхиальной астмы, обосновывается факт проживания 15 % городского населения на территории с уровнем загрязнения атмосферы в пределах допустимых нормативов [3; 4]. Экспертные оценки дают ошеломляющие результаты: в докладе Специального докладчика ООН по вопросам окружающей среды Дэвида Бойда (2019) резюмируется, что от последствий загрязнения каждый год в мире умирают 7 миллионов человек [4]. ВОЗ признает, что загрязнение воздуха является одним из важнейших факторов развития заболеваний. На долю этого фактора приходится около четверти (24 %) всех случаев смерти среди взрослого населения от болезни сердца, 25 % — от инсульта, 43 % — от хронической обструктивной болезни сердца и 29 % — от рака легких [5].

Актуализируется проблема в условиях пандемии: «учитывая большие различия в уровнях токсичности воздуха в разных странах, исследования показывают, что люди в загрязненных районах гораздо чаще умирают от коронавируса, чем те, кто живет в более чистых районах. Ученые заявили, что уже известно, что загрязненный воздух увеличивает риск развития острого респираторного дист-

* Автор-корреспондент. E-mail: binur.a@mail.ru

ресс-синдрома, который является чрезвычайно смертельным и является причиной смерти, связанной с COVID-19, а также других респираторных и сердечных проблем» [6].

Научно обоснованы данные различных исследований, посвященных проблеме влияния уровня загрязнения атмосферного воздуха на здоровье населения планеты [7, 8]. Закономерность: воздействие загрязнения воздуха увеличилось из-за роста численности населения и выбросов в странах с низким и средним уровнем дохода [9]. Таким образом, в результате загрязнения атмосферного воздуха от естественного и антропогенного загрязнения под угрозой оказывается наивысшая из ценностей — здоровье граждан, народов, по сути — право на жизнь, право на охрану здоровья, что является определяющим фактором модернизации действующего законодательства в сфере экологии.

В связи с изложенным, актуализируется проблема охраны атмосферного воздуха как важнейшей составной части окружающей среды. Представляется обоснованной позиция, предлагающая «под охраной (защитой) окружающей среды понимать комплекс международных, государственных, региональных и локальных административно-хозяйственных, технологических, политических и общественных мер по обеспечению социально-экономического, культурно-исторического, физического, химического и биологического комфорта, необходимого для сохранения здоровья человека» [10; 23]. Именно такой исследовательской позицией обусловлена цель статьи — на основе современных данных осуществить концептуализацию основных положений эффективной модели правового регулирования в сфере охраны атмосферного воздуха от загрязнения.

Методы исследования

Исследование научной проблемы охраны атмосферного воздуха от загрязнения осуществлено на основе комплекса методов для достижения поставленной цели и решения взаимообусловленных задач: в равной степени использованы как методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение), так и методы теоретического исследования (идеализация, формализация, логические и исторические методы). Методология работы включает в себя методы накопления фактов, имеющих отношение к объекту исследования, методы описания фактов, методы анализа фактов, свойств, факторов и явлений по разным показателям и критериями (оценка, сопоставление, сравнение), методы обоснования научных выводов (синтеза, доказывания, оценки достоверности), методы выбора и обоснования научных рекомендаций, оценки и оптимизации. В исследовательском процессе использованы следующие методы: системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический и метод правового моделирования.

Обсуждение

Отличительным свойством атмосферного воздуха от других компонентов природы с точки зрения правового регулирования его охраны является сам факт, что он позиционируется в законодательстве не столько в позиции объекта использования, сколько в качестве охраняемого объекта [11; 342–343]. Концепция охраны атмосферного воздуха заложена в международно-правовых актах на универсальном уровне и является результатом правотворчества таких организаций мирового масштаба, как Всемирная организация здравоохранения, Программа ООН по окружающей среде, Всемирный союз охраны природы; регионального уровня: Европейская экономическая комиссия ООН, Европейский союз, Организация экономического сотрудничества и развития, Европейское агентство по окружающей среде, Межгосударственный экологический совет. Следует также иметь в виду, что генезис законодательства в данной сфере восходит к национальному праву, главным образом к актам европейских государств во 2-й половине XIX века в области здравоохранения. Начало XX века характеризуется проявлением международного сотрудничества на уровне норм международного гуманитарного права (Протокол о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств от 17 июня 1925 г. к Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.).

Важное историческое значение для международно-правовой регламентации охраны атмосферного воздуха на соответствующем этапе международного сотрудничества имели первый международный экологический форум — Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде 1972 года; программная основа ООН — Повестка дня на XXI век; Европейская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. (Швейцария), Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 года с последующими в начале 90-х изменениями и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г.; Найробийская декларация, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/S-19/21 1997 г., Декларация Мальме 2000 года; Рамочная конвенция

ООН об изменении климата от 9 мая 1992 г. и Киотский протокол к ней от 11 декабря 1997 г. (с Дохинской поправкой 2012 г.), Парижское соглашение 2015 г. [12; 458–460]. Заслуживает внимания проблема отсутствия в содержании современных международно-правовых актов по охране окружающей среды, в частности, в тексте Парижского соглашения 2015 г., конкретных механизмов санкций и принудительных механизмов для загрязнителей [13].

Гармонизация природоохранного законодательства государств мира имеет важное значение для охраны атмосферного воздуха от загрязнения, от каких бы то ни было негативных последствий антропогенного воздействия [14]. Климатической политикой озабочены многие государства мира, взявшие на себя обязательства или намерение сократить выбросы углерода до чистого нуля [15].

Участие Республики Казахстан в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды и природопользования, в том числе атмосферного воздуха, в соответствии с нормами национального экологического законодательства основывается на следующих приоритетах: 1) охрана окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека; 2) достижение устойчивого развития; 3) защита интересов Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и природопользования; 4) предотвращение, снижение и контроль трансграничных загрязнений; 5) развитие и поддержка свободной международной торговли и инвестиций на основе соблюдения экологических стандартов и требований; 6) оказание международной помощи в случае чрезвычайных экологических ситуаций; 7) применение норм и принципов международного права для решения трансграничных и региональных экологических проблем; 8) участие в международных инициативах в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Приоритетные задачи международного сотрудничества Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и природопользования решаются на глобальной, трансграничной, региональной и двусторонней основе. Международное сотрудничество Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и природопользования базируется на следующих принципах: 1) добросовестное выполнение международных обязательств; 2) уважение суверенного права государств на разработку собственных природных ресурсов; 3) интеграция охраны окружающей среды и экономического развития для достижения устойчивого развития; 4) ответственность государства за обеспечение мер по предотвращению ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами юрисдикции Республики Казахстан; 5) предосторожность и принятие превентивных мер; 6) мирное разрешение международных споров; 7) предварительное уведомление и взаимные консультации по деятельности с потенциальным значительным трансграничным воздействием на окружающую среду; 8) взаимодополняемость усилий, прилагаемых на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях; 9) ответственность загрязнителя за издержки, связанные с загрязнением окружающей среды.

Экономическую основу международного сотрудничества Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и природопользования составляют: 1) обязательные и добровольные взносы в международные организации; 2) участие в финансировании международных программ, форумов и иных международных мероприятий; 3) ответственность за ущерб, нанесенный в результате трансграничного воздействия; 4) возмещение затрат на эксплуатацию сооружений, предназначенных для совместного использования природных ресурсов, на принципе долевого участия в используемых природных ресурсах; 5) предоставление на компенсационной основе одним государством другому своей доли (часть доли) природных ресурсов, установленной на основе международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. В соответствии с Экологическим кодексом Республики Казахстан реализация международных договоров в области охраны окружающей среды может включать: 1) разработку и утверждение плана необходимых действий по обеспечению их выполнения; 2) определение государственного органа, ответственного за обеспечение выполнения международного договора в области охраны окружающей среды; 3) проведение постоянного анализа эффективности участия Республики Казахстан в международных договорах в области охраны окружающей среды; 4) осуществление трансграничных процедур [16].

Результаты

Состояние правового регулирования охраны атмосферного воздуха от загрязнения в Республике Казахстан: пробелы, возможности модернизации экологического законодательства

Проводившийся в рамках разработки Стратегии национального развития Казахстана до 2025 г. опрос фокус-группы показал, что уровень удовлетворенности качеством воздуха более половины граждан республики является низким [17]. Как и во всем мире, при определении подходов к проблеме загрязнения атмосферного воздуха на противоположных чашах весов оказываются соответственно

жизнь, здоровье населения и прибыль от бизнеса предприятия, являющегося основным загрязнителем. Характеризуя Республику Казахстан в парадигме рассматриваемой проблематики, необходимо прежде всего отметить, что доминирующими в плане загрязнения атмосферы вредными веществами являются такие секторы экономики, как энергетика с источниками сжигания, как обрабатывающая промышленность, горнодобывающая промышленность и транспорт. Негативные показатели загрязнения атмосферного воздуха обусловлены такими факторами, как беспощадная эксплуатация генерирующей инфраструктуры электростанций на протяжении многих десятилетий без модернизации, работа электростанций на твердом топливе низкого качества с высоким содержанием золы. Аналогичная ситуация в двух других указанных выше секторах.

Казахстан подписал Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, однако процесс присоединения к столь важному международно-правовому акту не нашел логического завершения — не осуществлена процедура ратификации протоколов к Конвенции. Необходимость активизации процесса присоединения Казахстана к важнейшим международным стандартам охраны атмосферного воздуха от загрязнения обусловлена тем фактором, что в атмосфере республики определен весь перечень загрязняющих веществ, входящих в Отчет Организации экономического сотрудничества и развития об индикаторах загрязнения воздуха [18].

Как указывалось, выше, Экологический кодекс Республики Казахстан регламентирует базовые критерии в сфере охраны окружающей среды и борьбы с изменением климата. Обзор ООН об экологической деятельности Казахстана фиксирует факт отсутствия национальной стратегии государства по вопросам охраны воздуха и конкретных программ по обеспечению качества воздуха. Вместе с тем приоритеты национальной политики Казахстана в области охраны атмосферного воздуха от загрязнения прослеживаются в общей стратегии страны по вопросам охраны окружающей среды. В республике в 2013 г. принята Концепция по переходу к «зеленой экономике» для достижения цели перехода к экономике новой формации. Экономика новой формации направлена на повышение уровня жизни населения страны, при которой основной тенденцией становится минимизация нагрузки на природную среду и деградации ресурсов. Цель государственной Концепции весьма амбициозна: к 2030 г. максимально приблизиться к показателям эффективности использования природных ресурсов стран ОЭСР [19].

Современные международные практики представляют образцы (стандарты) терминологии экологического нормативного правового массива, которые должны быть учтены при проведении правовой реформы. К примеру, принцип «загрязнитель платит» в казахстанском законодательстве применяется некорректно. Сама концепция возмещения ущерба является ошибочной, целевое назначение средств от платы за эмиссии и компенсации за ущерб размывается, средства расходуются не на продвижение экологической политики, а теряются в общем бюджете страны.

Таким образом, главная цель принципа остается не достигнутой, ибо приоритетный его посыл — предотвращение, сокращение и контроль загрязнения атмосферного воздуха. Искажение сущности мер во исполнение принципа нивелирует его значение. Между тем данный принцип в современной интерпретации лучших мировых практик существенно расширяет границы принципа экологической ответственности. Ценность принципа «загрязнитель платит» заключается в том, что в обязанности потенциального загрязнителя воздуха атмосферного воздуха входит оплата расходов на профилактические меры, что означает стимулирование к снижению рисков и инвестированию в соответствующую программу управления рисками. Логично предположить, что для загрязнителя целесообразнее предотвращать пагубные последствия, поскольку вполне вероятно, что устранение ущерба (налоговые платежи, штрафные санкции, суммы возмещения ущерба) выльется в большие суммы, чем прибыль от производственной деятельности, связанной с загрязнением воздуха.

Современное состояние процесса реализации принципа «загрязнитель платит» в Казахстане свидетельствует об искажении самой сути принципа, что ярко проявляется в регулировании деятельности субъектов естественных монополий и энергопроизводящих предприятий. Речь идет об организациях, относящихся к категории наиболее «грязных» производств — ТЭЦ и ТЭС, работающих на твердом топливе — угле. В данном контексте уместно упомянуть об обосновании выдвигаемой в современный период идеи отказа от ископаемого топлива [20], тогда как в казахстанской практике применяются понижающие коэффициенты к ставкам платы за эмиссии, что противоречит принципу «загрязнитель платит» и, по сути, является субсидированием загрязнителей.

Казахстанское экологическое законодательство является пробельным с точки зрения правового регулирования экологических нормативов качества атмосферного воздуха. Частично восполняется

пробел нормами национального законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [21]. Односторонность подобного правового регулирования проявляется в том, что ориентированные на охрану здоровья человека нормативы не в полной мере могут учитывать условия сохранности и стабильности экосистемы. Действующее экологическое законодательство Казахстана нуждается в гибкой модернизации с тем, чтобы обеспечить эффективный переход от практики применения санитарно-гигиенических нормативов к чисто экологическим нормативам качества атмосферного воздуха в соответствии с международно-правовыми стандартами [22]. Учитывая территориальную специфику страны, необходимо воспринять лучшие мировые практики в плане утверждения целевых показателей качества атмосферного воздуха каждого региона высшим законодательным органом республики — Парламентом. Эти показатели должны учитываться исполнительными органами всех уровней при принятии любых управленческих решений в границах определенной административно-территориальной единицы. Вопросом чрезвычайной важности при проведении мероприятий по внедрению в экологическое законодательство республики стандартов международного экологического права является учет норм и положений по организации мониторинга атмосферного воздуха. Все проводимые мероприятия по охране атмосферного воздуха от загрязнения на всех этапах должны находиться в поле государственного и общественного контроля.

Экологическое благополучие городов страны должно стать главным приоритетом в деятельности правительства республики и местных городских исполнительных органов

Рассмотрение данной проблемы целесообразно на примере одного из городов Казахстана, поскольку ситуация с загрязнением атмосферного воздуха в крупных населенных пунктах страны практически одинакова.

Основной экологической проблемой крупнейшего мегаполиса страны, города республиканского значения Алматы, как и практически всех городов Казахстана, является загрязнение атмосферного воздуха. Некогда один из самых чистых и зеленых городов на земле, уютная и архитектурно выверенная Алма-Ата, в буквальном переводе означающая «город яблок», превратилась в типичный урбанистический конгломерат третьего мира. Алматы, некогда имевший статус города-сада, расположен в непосредственной своей близости к Иле-Алатаускому национальному природному парку и имеет обширные плодовые земли, соединенные широкими зелеными коридорами вдоль горных хребтов. Благоприятны условия для использования естественной городской структуры речных коридоров для создания взаимосвязанного зеленого коридора в городе с севера на юг, соединенные транспортными коридорами с востока на запад; расширения сети зеленых насаждений к равнинам для обеспечения постоянной связи горных и равнинных экосистем; создания новых городских парков мирового уровня для жителей Алматы; поддержания существующих древесных массивов и высадки дополнительных деревьев в окрестностях и периферии; формирования зеленого «каркаса» в городе и прилегающих территорий. Приходится констатировать факт, что объекты водной инфраструктуры находятся в неудовлетворительном состоянии, являются бесхозными, частично разрушены, не используются и не охраняются должным образом. Соответственно, не используется потенциал естественных ресурсов для снижения уровня загрязненности атмосферного воздуха.

Согласно данным местных исполнительных органов, уровень загрязнения атмосферного воздуха в городе является высоким. Основные источники загрязнения Алматы: транспорт — 64 %, выбросы от стационарных источников — 35 (только одна ТЭЦ-2 — 27 %), выбросы частного сектора, отапливаемого твердым топливом — 1 %. Тенденция последних 10 лет показывает снижение выбросов от транспорта с 128 тыс. до 80 тыс. т, частного сектора с 16 тыс. до 1 тыс. т. Вместе с тем наблюдается увеличение выбросов от стационарных источников, такое увеличение связано преимущественно с работой ТЭЦ-2 и ТЭЦ-3.

Объективно для города республиканского значения большой проблемой является снижение выбросов от транспорта. В связи с этим актуализируется вопрос принятия правовых мер по выводу за территорию города большей части нагрузки на улично-дорожную сеть и уровень загрязнения воздуха строительство.

К сожалению, вопросы охраны окружающей среды в стране десятилетиями оставались без должного внимания, и лишь в последние годы властями города в целях вывода всех транзитных грузопотоков предпринят проект строительства Большой алматинской кольцевой автодороги (БАКАД) для повышения пропускной способности и конкурентоспособности транзитных маршрутов. Соответственно реализация этого проекта даст возможность увеличения объемов региональной и международной торговли, поскольку БАКАД входит в состав трансконтинентальной магистрали «Западная

Европа — Западный Китай». Проект БАКАД реализуется на условиях концессионного договора, заключенного между Министерством индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан и консорциумом четырех компаний.

Мерой решения вопроса снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха является ускоренное строительство алматинского метрополитена, сроки строительства которого не выдерживаются в течение многих лет. Действующие в настоящее время 9 станций перевозят около 16 млн пассажиров в год. В 2021 г. предполагается введение двух новых станций («Сарыарка» и «Достык»), что позволит увеличить пассажиропоток до 32 млн пассажиров в год. Для начала строительства станции «Калкман» и линии протяженностью 2,5 км выделено из местного бюджета 201 млн тг (общая сумма проекта составляет 42,7 млрд тг, срок реализации проекта — 3 года). Дальнейшее развитие алматинского метро является важным фактором снижения автотрафика и количества личных автомобилей на улицах города. Город остро нуждается в рассмотрении вопроса ускоренного финансирования и строительства новых веток метро для расширения охвата жилых зон и микрорайонов города.

Проведенный анализ показывает, что в пригородной зоне Алматы 450 тыс. жителей городов Талгар и Исык, жителей поселков Узынагаш, Каскелен и Чемолган ежедневно прибывают в Алматы. При этом отсутствует железнодорожная транспортная инфраструктура, иногородние граждане заезжают в город на личном автотранспорте. В этой связи рассматривается вопрос развития пригородной железнодорожной инфраструктуры протяженностью 156 км и введения электропоездов развитие по трем направлениям: западном, северном и восточном.

Актуальным является вопрос расширения веток городского общественного транспорта и создания значительного количества парковочных зон на въезде в город с целью предоставления возможности парковки для иногородних граждан, въезжающих в Алматы и пересеживающихся на городской общественный транспорт. На стадии рассмотрения находится проект строительства двух новых автовокзалов: «Восточного» и «Западного», включающих в себя современные перехватывающие парковки.

Отставание от цивилизованных методов борьбы с загрязнением атмосферного воздуха ярко можно обосновать анализом состояния общественного транспорта города: 69 % автобусного парка Алматы работает на дизельном топливе, что негативно отражается на состоянии атмосферного воздуха. Лишь в последние годы поднимаются вопросы об обновлении автобусных парков города транспортными средствами на газе и электричестве, восстановления и развития троллейбусного парка города. На фоне данной проблемы весьма нелогичным является решение городских властей о ликвидации трамвайного парка вопреки общественному мнению и целесообразности.

Уровень загрязнения атмосферного воздуха города требует принятия безотлагательных регуляторных мер по снижению нагрузки на транспортную инфраструктуру, начиная с установки на блок-постах при въезде в город оборудования и персонала для экологического контроля всех видов авто- и мототранспорта, запуска мобильных экологических патрулей для проведения замеров выбросов автотранспорта, передвигающегося по городу, поэтапного ограничения движения грузового и транзитного грузового транспорта в дневное время, с определением транзитной схемы проезда без права въезда в центральную часть города; перевода всей грузовой логистики на ночное время суток; территориального зонирования города с частичным и полным запретом автотранспорта по примеру Лондона, Парижа, Сингапура и других цивилизованных городов планеты; модернизации автотехосмотра путем полного запрета допуска на улицы города технически неисправных автомобилей; полного перевода городского общественного и коммунального транспорта на экологически чистые виды топлива; постоянного мониторинга качества топлива, реализуемого через автозаправочные станции. Все указанные меры должны осуществляться в рамках правового поля.

Необходимость комплексного и скоординированного подхода к транспортной системе является основанием для будущего успеха Алматы и прилегающих территорий. Транспортная система призвана поддерживать различные направления развития города с огромным сдвигом в отношении пространственного планирования города в сторону транзитно-ориентированного развития. Конечной целью должно быть обеспечение системы общественного транспорта высокого качества, обслуживающего плотно заселённые мультифункциональные районы.

Отсутствие стратегии в контексте рассматриваемой экологической проблемы в отношении городов проявляется также в полувековом забвении проблемы необходимости модернизации и перевода на газ ТЭЦ-2, ТЭЦ-3 — крупнейшие теплоэлектроцентрали города. Между тем ТЭЦ являются основным загрязнителем атмосферного воздуха, работающим на твердом топливе.

Газификация частного жилого фонда, расположенного в пригородной зоне на территории Алматинской области, все еще остается острой проблемой. Выбросы от печного отопления в пригородах

негативно влияют на состояние атмосферного воздуха в городе Алматы. Газификация частного сектора города, численность населения которого приближена к 2 млн чел, также полностью не произведена, 1 % городских домов остаются неподключенными к центральной системе газоснабжения.

Важное значение для решения проблемы загрязнения атмосферного воздуха имеют правовые меры по озеленению города Алматы. В соответствии с концепцией по переходу к «зеленой экономике» властями города взят курс на увеличение площади зеленых насаждений, обновление аварийного зеленого фонда, усиление ответственности за вырубку деревьев и компенсационную посадку (в новых Правилах озеленения предусмотрено компенсационная посадка 10 деревьев за 1 вырубленное, прописаны требования к высаживаемым саженцам). В рамках программы «Новый Алматы» создаются новые парки, скверы и зеленые зоны в новых и окраинных районах города. Любой план развития должен быть основан на принципах улучшения биоразнообразия. Путем создания крупных зеленых поясов, связывающих зоны развития с более широкой зеленой сетью, такой как речные системы, сельскохозяйственные и горные ландшафты, окружающие город. Большинство существующих экологических элементов должны быть сохранены в рамках планируемых и осуществляемых проектов развития, с минимизацией нанесения вреда окружающей среде. Очень важна правовая регламентация проводимых мероприятий. Для каждой зоны развития должны быть проведены подробные экологические исследования по вопросам натурализации речных коридоров, особенно там, где они взаимодействуют с предполагаемым зеленым поясом и общественными пространствами; включения открытых пастбищ и местных видов растений для привлечения гнездящихся птиц и защиты их существующей популяции, включения участков лугового парка для обеспечения зоны биоразнообразия, подходящей для влаголюбивых видов; создания среды обитания для охраны представителей фауны, находящихся в зоне развития, и недопущение негативных последствий для них вплоть до создания «темных» коридоров по всей зоне развития для обеспечения кормодобывания и перемещения ночных видов животных.

Изложенное выше свидетельствует, что основу разработки и реализации современных проектов должен составлять продуманный план экологических мероприятий. Между тем существует целый ряд факторов, препятствующих проведению природоохранных мероприятий, в числе которых отсутствие свободных земельных участков для увеличения зеленого фонда; несовершенные методы замера и оценки уровня загрязнения атмосферы, из-за чего не представляется возможным ставить реалистичные и достижимые цели на перспективу по улучшению экологической обстановки; отсутствие нормативно-правовой базы по принятию мер реагирования при неблагоприятных метеоусловиях; отсутствие нормативно-правовой базы по введению запрета на территории города Алматы на работу котельных на угле, на использование твердого топлива (уголь, отходы резины и пр.) в газифицированных районах; отсутствие единого оператора по содержанию водохозяйственных сооружений; несовершенная нормативно-правовая база по уходным работам при содержании зеленых насаждений; низкое качество уходных работ за зелеными насаждениями, выполняемых подрядными организациями акиматов районов (санитарная обрезка, омоложение, вырубка аварийных деревьев, полив).

На сегодняшний день открытым остается вопрос о выведении промышленных предприятий за пределы города, с разработкой государственной программы поддержки предприятий.

Реализация всех указанных мер позволит значительно сократить выбросы вредных веществ в атмосферу, кардинально улучшить экологическую ситуацию в городе и, как следствие, улучшить качество жизни и здоровья жителей Алматы и всей агломерации. Данная работа должна проводиться во взаимодействии с экспертами, гражданскими активистами, бизнес-сообществом.

Заключение

Программным документом национальной политики является Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 г., определивший коренной пересмотр экологического законодательства республики, регламентирующего систему оценки воздействия на природную среду, снижение эмиссий, модернизацию механизмов экологического регулирования. Модернизация экологического законодательства предусматривает деятельное развитие отрасли переработки и утилизации твердых отходов, эффективное внедрение принципа «загрязнитель платит», стимулирование комплексных разрешений для предприятий, всестороннюю активизацию развития и выполнения политики охраны окружающей среды.

Частое и бессистемное внесение изменений в действующее экологическое законодательство страны свидетельствует о необходимости совершенствования механизмов правового регулирования,

начиная с обогащения текста кодифицированного акта, наряду с принципом «загрязнитель платит», другими современными принципами — предосторожности, предотвращения и контроля, интеграции, участия и вовлеченности общества, неотвратимости ответственности за причинение экологического ущерба. Основу разработки и реализации современных проектов должен составлять продуманный план экологических мероприятий.

Список литературы

- 1 A/CN.4/667 Первый доклад об охране атмосферы Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи ООН (Женева, 2014 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/CN.4/667>.
- 2 Оганова Е.В. Экологические факторы роста распространенности аллергических заболеваний: дис. ... канд. биол. наук / Е.В. Оганова. — Краснодар, 2006. — 24 с.
- 3 Лежнев О.К. Особенности зависимости заболеваемости населения от уровня загрязненности атмосферного воздуха в региональных условиях: дис. ... канд. мед. наук. О.К. Лежнев и др. — М., 2012. — 24 с.
- 4 От загрязнения воздуха каждый год умирают 7 миллионов человек // Новости ООН. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://news.un.org/ru/story/2019/03/1350211>
- 5 Во всем мире 9 человек из 10 дышат загрязненным воздухом. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.who.int/ru/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action> (Дата обращения: 28.11.2020).
- 6 Чем грязнее воздух, тем выше смертность от COVID-19 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://kz.media/archives/10346> (Дата обращения: 28.11.2020).
- 7 Всемирная организация здравоохранения. Глобальная обсерватория здравоохранения [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.who.int/gho/en/> (Дата обращения: 28.11.2020).
- 8 Jos Lelieveld, Andrea Pozzer, Ulrich Pöschl, Mohammed Fnais, Andy Haines, Thomas Münzel Loss of life expectancy from air pollution compared to other risk factors: a worldwide perspective // *Cardiovascular Research*, Volume 116, Issue 11, 1 September 2020, Pages 1910–1917, <https://doi.org/10.1093/cvr/cvaa025>
- 9 Pozzer A, Zimmermann P, Doering UM, van Aardenne J, Tost H, Dentener F, Janssens-Maenhout G, Lelieveld J. Effects of business-as-usual anthropogenic emissions on air quality. *AtmosChemPhys* 2012 г.; 12:6915–6937
- 10 Дикусар В.М. Международно-правовые проблемы охраны окружающей среды: дис. ... д-ра юрид. наук / В.М. Дикусар. — М., 2007. — 327 с.
- 11 Балашенко С. Экологическое право: учеб. / С. Балашенко. — Минск: Изд. центр БГУ, 2013. — 501 с.
- 12 Тусупбекова С.К. Международно-правовой режим охраны атмосферного воздуха от загрязнения // Материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. «Трансформационные процессы в сфере права, региональной экономики и экономической политики: актуальные экономико-политические и правовые проблемы». — Рига: Балт. междунар. акад., 2019. — С. 357–462.
- 13 Kemp L.A Systems Critique of the 2015 Paris Agreement on Climate [Electronic resource] / L.A. Kemp // *Pathways to a Sustainable Economy*. — 2017. — 25–41. — doi:10.1007/978-3-319-67702-6_3. — Access mode: https://scihub.tw/https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-67702-6_3
- 14 Percival R.V. Environmental regulation: law, science, and policy. Wolters Kluwer Law & Business [Electronic resource] / R.V. Percival, C.H. Schroeder, A.S. Miller, J.P. Leape (2017). — Access mode: https://books.google.com/books?id=KoBeDwAAQBAJ&pg=PA582&lpg=PA582&dq=Percival+RV,+Schroeder+CH,+Miller+AS,+Leape+JP,+2017,+Environmental+regulation:+law,+science,+and+policy,+Wolters+Kluwer+Law+%26+Business&source=bl&ots=8unD8vTrMD&sig=ACfU3U3710ijrYDa4zHJneUzfXc-2KjHYA&hl=ru&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=conseq&f=false
- 15 Nukusheva A. Global warming problem faced by the international community: international legal aspect [Electronic resource] / A. Nukusheva, G. Ilyassova, D. Rustembekova et al. // *Int Environ Agreements*. — 2020. — Access mode: <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09500-9>
- 16 Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI ЗПК «Экологический кодекс Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520&doc_id2=39768520#pos=425;-93.39999389648438&pos2=5573;-94.39999389648438 (Дата обращения: 28.03.2021).
- 17 Решение проблемы промышленного загрязнения воздуха в Казахстане / Руководящие принципы реформирования политики в области экологических платежей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/4a86e63d-ru> (дата обращения: 28.11.2020).
- 18 Обзоры результативности экологической деятельности. Казахстан. Третий обзор. ООН. Женева, 2019 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.unesc.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_185_Rus.pdf (Дата обращения: 28.11.2020).
- 19 Указ Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577 «О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31399596 (дата обращения: 28.11.2020).
- 20 Pomeroy R. 5 things we learned about climate change at Davos 2020 [Electronic resource] / R. Pomeroy. — 2020. — Access mode: URL:<https://www.weforum.org/agenda/2020/01/climate-change-crisis-what-we-learned-at-davos-2020/>
- 21 Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28 февраля 2015 года № 168 Об утверждении гигиенических нормативов к атмосферному воздуху в городских и сельских населенных пунктах [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37815283#pos=0;0 (Дата обращения: 28.11.2020).
- 22 Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. OJ L 152, 11.6.2008, p. 1–44 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) Special edition in Croatian: Chapter 15 Volume 029 P. 169–212. [Electronic resource]. — Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050>.

С.К. Тусупбекова, Б.А. Тайторина, Г.Т. Байсалова

Халықаралық және ұлттық құқықтың өзара қарым қатынасы аясында атмосфералық ауаны қорғау тұжырымдамасын дамыту мәселелері

Атмосфералық ауаны ластанудан қорғау мәселесі әлдеқашан планетарлық масштабты иеленді. Атмосфералық ауаның ластану проблемасы мемлекеттің, қоғамның, әлемнің барлық елдерінің экономикасының тұрақты дамуын құқықтық және саяси қамтамасыз етудің өзекті мәселелерін зерттеудің жалпы контекстінде жаһандық болып табылады. Зерттеу мақсаты халықаралық және ұлттық құқықтың өзара қарым-қатынасы аясында атмосфералық ауаны қорғау тұжырымдамасын дамыту проблемасын кешенді талдау. Көздеген нысаналы бағдар осы зерттеудің негізгі бағыттары мен идеяларын алдын ала айқындады: мақалада атмосфералық ауаны ластанудан қорғаудың құқықтық құралдары ретінде халықаралық құқық пен ұлттық заңнама актілері және Қазақстан Республикасында атмосфералық ауаны ластанудан қорғауды құқықтық реттеудің жай-күйі талданған; мемлекеттік және қоғамдық бақылаудың қатаң шаралары негізінде ойластырылған экологиялық саясаттың қажеттілігі атап өтілген. Қазіргі заманғы ғылыми әдістердің, шетелдік және отандық дереккөздердің кең ауқымының негізінде зерттелетін объектіге талдау жүзеге асырылды; зерттеу процесінде жүйелік-құрылымдық, формальды-құқықтық, салыстырмалы-құқықтық, тарихи, құқықтық модельдеу әдістері пайдаланылды. Мақала авторлары адам денсаулығын сақтау үшін қажетті әлеуметтік-экономикалық, мәдени-тарихи, физикалық, химиялық және биологиялық жайлылықты қамтамасыз ету бойынша халықаралық, мемлекеттік, аймақтық және жергілікті әкімшілік-шаруашылық, технологиялық, саяси және қоғамдық шаралар кешенін зерттеу негізінде атмосфералық ауаны ластанудан қорғау саласындағы құқықтық реттеу моделін ұсынылған.

Кілт сөздер: атмосфера, атмосфералық ауа, ластану, құқықтық реттеу, қорғау, халықаралық құқықтық құралдар, ұлттық заңнамалар, экологиялық заңнамалар, жаңғырту.

S.K. Tussupbekova, B.A. Taitorina, G.T. Baisalova

The issues of the development of the concept of protection of atmospheric air in context of interaction between international and national law

The issue of protecting atmospheric air from pollution has reached a planetary scale. The problem of combating atmospheric air pollution is relevant in the general context of the study of urgent problems of legal and political support for the sustainable development of the state, society, and the economy of all countries of the world. Comprehensively analyzing the problem of the development of the concept of air protection, in the context of the interaction of international and national law, is an aim of the research. The goal setting predetermined the main directions and ideas of this research: the article analyzes acts of international law and national legislation as legal means of protecting atmospheric air from pollution; the state of legal regulation of the protection of atmospheric air from pollution in the Republic of Kazakhstan; emphasizes the need for a well-thought-out environmental policy based on strict measures of state and public control. On the basis of modern scientific methods and a wide range of foreign and domestic sources an analysis of the object under study was carried out; in the research process the system-structural method, the formal-legal method, the comparative legal method, the historical method, and the method of legal modeling were used. The authors of the article, based on a study of a complex of international, state, regional and local administrative, economic, technological, political and social measures to ensure socio-economic, cultural, historical, physical, chemical and biological comfort, necessary to preserve human health, suggest a model of legal regulation in protection of atmospheric air from pollution.

Keywords: atmosphere, atmospheric air, pollution, legal regulation, protection, international legal means, national legislation, environmental legislation, modernization.

References

1 A/CN.4/667 Pervyi doklad ob okhrane atmosfery Komissii mezhdunarodnogo prava Generalnoi Assamblei OON (Zheneva, 2014) [A / CN.4 / 667 First report on the protection of the atmosphere of the International Law Commission of the UN General Assembly]. (Geneva, 2014). *undocs.org*. Retrieved from <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/CN.4/667> [in Russian].

2 Oganova, E.V. (2006). Ekologicheskie faktory rosta rasprostranennosti allergicheskikh zabolevanii [Ecological factors of growth of prevalence of allergic diseases]. *Candidate's thesis*. Krasnodar [in Russian].

- 3 Lezhnev, O.K. (2012). Osobennosti zavisimosti zaboлеваemosti naseleniia ot urovnia zagriaznennosti atmosfernogo vozdukhа v regionalnykh usloviakh [Peculiarities of dependence of morbidity of the population on the level of pollution of atmospheric air in regional conditions]. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
- 4 Ot zagriazneniia vozdukhа kazhdyi god umiraiut 7 millionov chelovek [7 million people die every year from air pollution]. *Novosti OON — UN News. news.un.org* Retrieved from <https://news.un.org/ru/story/2019/03/1350211> [in Russian].
- 5 Vo vsem mire 9 chelovek iz 10 dyshat zagriaznennym vozdukhom [Globally, 9 out of 10 people breathe polluted air]. *who.int*. Retrieved from <https://www.who.int/ru/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action> [in Russian].
- 6 Chem griaznee vozdukh, tem vyshe smertnost ot COVID-19 [The dirtier the air, the higher the death rate from COVID-19]. *kz.media*. Retrieved from <https://kz.media/archives/10346> [in Russian].
- 7 Vsemirnaia organizatsiia zdравookhraneniia. Globalnaia observatoriia zdравookhraneniia [World Health Organization. Global Health Observatory]. *who.int*. Retrieved from <http://www.who.int/gho/en/> [in Russian].
- 8 Jos Lelieveld, Andrea Pozzer, Ulrich Pöschl, Mohammed Fnais, Andy Haines, Thomas Münzel Loss of life expectancy from air pollution compared to other risk factors: a worldwide perspective // *Cardiovascular Research*, Volume 116, Issue 11, 1 September 2020, Pages 1910–1917, Retrieved from <https://doi.org/10.1093/cvr/cvaa025>.
- 9 Pozzer, A., Zimmermann, P., Doering, U.M., van Aardenne J, Tost, H., Dentener, F., et al. (2012). Effects of business-as-usual anthropogenic emissions on air quality. *Atmos Chem Phys*, 12, 6915–6937.
- 10 Dikusar, V.M. (2007). Mezhdunarodno-pravovye problemy okhrany okruzhaiushchei sredy [International legal problems of environmental protection]. *Doctor's thesis*. Moscow [in Russian].
- 11 Balashenko, S. (2013). *Ekologicheskoe pravo: uchebnik* [Environmental law: textbook]. Minsk [in Russian].
- 12 Tusupbekova, S.K., Baysalova, G.T. & Mauyayeva, S.T. (2019). Mezhdunarodno-pravovoi rezhim okhrany atmosfernogo vozdukhа ot zagriazneniia [International legal regime for the protection of atmospheric air from pollution]. Transformational Processes in the Sphere of Law, Regional Economy and Economic Policy: Actual Economic, Political and Legal Problems: *Materialy VIII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii — Materials of the VIII International Scientific and Practical Conference* (pp. 357–462). Riga: Baltiiskii mezhdunarodnaia akademiia [in Russian].
- 13 Kemp, L. (2017). A Systems Critique of the 2015 Paris Agreement on Climate. Pathways to a Sustainable Economy, 25–41. doi:10.1007/978-3-319-67702-6_3. *sci-hub.tw* Retrieved from https://sci-hub.tw/https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-67702-6_3 [in English].
- 14 Percival, R.V., Schroeder, C.H, Miller, A.S., & Leape, J.P. (2017). Environmental regulation: law, science, and policy. Wolters Kluwer Law & Business. *books.google.com* Retrieved from https://books.google.com/books?id=KoBeDwAAQBAJ&pg=PA582&lpg=PA582&dq=Percival+RV,+Schroeder+CH,+Miller+AS,+Leape+JP.+2017.+Environmental+regulation:+law,+science,+and+policy.+Wolters+Kluwer+Law+%26+Business&source=bl&ots=8unD8vTrMD&sig=ACfU3U3710ijrYDa4zHjneUzfXc-2KjHYA&hl=ru&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=conseq&f=false.
- 15 Nukusheva, A., Ilyassova, G., Rustembekova, D., Zhamiyeva, R., & Arenova, L. Global warming problem faced by the international community: international legal aspect. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 1–16. DOI <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09500> link.springer.com Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/s10784-020-09500-9#article-info>.
- 16 Kodeks Respubliki Kazakhstan ot 2 yanvara 2021 goda № 400-VI «Ekologicheskii kodeks Respubliki Kazakhstan» [Code of the Republic of Kazakhstan dated January 2, 2021 No. 400-VI «Environmental Code of the Republic of Kazakhstan»]. *online.zakon.kz*. Retrieved from https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520&doc_id2=39768520#pos=425;-93.39999389648438&pos2=5573;-94.39999389648438 [in Russian].
- 17 Reshenie problemy promyshlennogo zagriazneniia vozdukhа v Kazakhstane / Rukovodiashchie printsipy reformirovaniia politiki v oblasti ekologicheskikh platezhei [Solving the problem of industrial air pollution in Kazakhstan / Guidelines for reforming the policy in the field of environmental payments]. *oecd-ilibrary.org*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/4a86e63d-ru> [in Russian].
- 18 Obzory rezultativnosti ekologicheskoi deiatelnosti. Kazakhstan. Tretii obzor. OON. Zheneva, 2019 [Environmental Performance Reviews. Kazakhstan. Third review. UN. Geneva, 2019]. *unece.org*. Retrieved from https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_185_Rus.pdf [in Russian].
- 19 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 30 maia 2013 goda № 577 «O Kontseptsii po perekhodu Respubliki Kazakhstan k «zelenoi» ekonomike [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated May 30, 2013 No. 577 «On the Concept for the transition of the Republic of Kazakhstan to a green economy»]. *online.zakon.kz*. Retrieved from https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31399596 [in Russian].
- 20 Pomeroy, R. (2020) 5 things we learned about climate change at Davos 2020. *weforum.org*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/climate-change-crisis-what-we-learned-at-davos-2020/>.
- 21 Prikaz Ministra natsionalnoi ekonomiki Respubliki Kazakhstan ot 28 fevralia 2015 goda № 168 «Ob utverzhdenii gigienicheskikh normativov k atmosfernomu vozdukhу v gorodskikh i selskikh naselennykh punktakh» [Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated February 28, 2015 No. 168 On approval of Hygienic standards for atmospheric air in urban and rural settlements]. *online.zakon.kz*. Retrieved from https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37815283#pos=0;0 [in Russian].
- 22 Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. OJ L 152, 11.6.2008, p. 1–44 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) Special edition in Croatian: Chapter 15, Vol. 029, 169–212. *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050>.