

Л.С. Турганбаева

Магистр права

*Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза,  
Казахстан*

## История правового регулирования законодательства об охране окружающей среды в промышленности

Историю правового регулирования законодательства об охране окружающей среды в промышленности можно подразделить на три этапа: дореволюционный, советский и этап развития суверенного Казахстана.

Дореволюционный период характеризуется направленностью на организацию промышленного производства и использование природных ресурсов. Природоохранные нормы находились в зачаточном состоянии. Достаточное развитие получили нормы о собственности на промышленные земли, о плате за их использование. Так, в России в период царствования Петра 1 в соответствии с Берг-привилегией (1709 г.) промышленник, то есть пользователь земли, обязан был платить вотчиннику за лес и землю 1/32 долю от прибыли [1]. Петр 1 в интересах государства поддерживал «заводчиков» вне зависимости от права собственности на земли, где были обнаружены полезные ископаемые, где возводятся промышленные заведения [2, С.4]. Берг-регламент (1739 г.) ликвидировал преимущественное право вотчинников на разработку полезных ископаемых на своей земле, признав это право за теми, кто их обнаружил первыми [3].

По принятой императрицей Екатериной II «Жалованной грамоте дворян» исключительное право владеть землей и иметь фабрики и заводы по деревням закреплялось за дворянским сословием.

20 марта 1883 года была подписана Конвенция по охране промышленной собственности, согласно которой промышленная собственность понималась в самом широком смысле и распространялась не только на промышленность и торговлю, но также и на области сельскохозяйственного производства и добывающей промышленности и на все продукты промышленного или природного происхождения, как, например, вино, зерно, табачный лист, фрукты, скот, ископаемые, минеральные воды, пиво, цветы, мука» [4].

В Казахстане развитие промышленного производства началось поздно, так как казахи вели кочевой, полукочевой и оседло-земледельческий образ жизни, зачатки промышленности можно было обнаружить на уровне традиционного ремесленничества.

Данный период характеризуется отсутствием норм, направленных непосредственно на охрану рассматриваемых отношений.

Советский период начался с Великой Октябрьской революции – с 1917 года. Первым значительным нормативным актом являлся Ленинский декрет «О земле», когда была отменена частная собственность на землю, недра, леса и воды и установлено на них право исключительной государственной собственности, которое подлежало усиленной охране, в том числе и правовой.

Законодательство в области охраны окружающей среды в промышленности развивалось по трем основным направлениям: а) охрана земель промышленности; б) охрана атмосферного воздуха; в) охрана недр.

В данный период охранялись преимущественно земли, в том числе и земли промышленности, которые на тот момент специально не выделялись.

14 февраля 1919 г. ВЦИК принял Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию [5], в котором содержались нормы об охране земель в целом.

В ст. 6 указанного Положения было закреплено, что губернские земельные отделы имеют право переводить земли в свое заведование и распоряжение, в чем бы ведении они раньше ни находились, в целях: «а) охранения естественных богатств – земли от истощения; б) принятия мер к увеличению производительности земли посредством оросительных, осушительных и обводнительных сооружений, защитных лесонасаждений, укрепления песков и т. д.; в) устройства опытных станций и показательных полей, а также санитарных, лечебных, благотворительных, образовательных и других общественных учреждений».

В Земельном кодексе РСФСР 1922 года в ст. 155 закреплено правовое положение земель, находящихся под лесами, горными разработками, железными дорогами, крепостями и подобными им военными сооружениями [6]. Также было установлено, что землепользователи, ведущие хищническое, истощающее землю хозяйство, могут быть по ходатайству земельного общества или по почину земельных органов лишены этих земель на срок не более одного севооборота без замены их другими землями в порядке, установленном для рассмотрения земельных споров (ст. 61).

13 июля 1927 года Постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено Положение о государственных промышленных трестах, где говорилось, что отвод земли тресту осуществляется с соблюдением установленного порядка [7, с.195].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 9 ноября 1927 г. было введено в действие Горное положение, в задачу которого входила организация рационального использования богатства недр – полезных ископаемых. С целью охраны недр учреждается горный надзор. [8]

В 1928 году были приняты «Общие начала землепользования и землеустройства», в которых был закреплён правовой режим земель специального назначения. Земли специального назначения - это такие земли, которые используются в специальных целях несельскохозяйственного характера, а также не для городского строительства (ст.ст. 54 и 57). Основные категории земель несельскохозяйственного назначения составляют земли транспортные, земли под горными разработками, земли, используемые для военных надобностей. Сюда же относятся земли под фабриками, заводами, школами, курортами и т. п. (ст. 54). Земли специального назначения могли отводиться в пользование только социалистическим организациям (государственным или общественным) (ст. 54).

Общие начала землепользования и землеустройства 1928 года предусматривали обязанность правильного и целесообразного использования земель (ст. 12). [9]9

В конце 40-х и в 50-е годы были приняты новые важные постановления, в частности, об охране лесов, плодородных почв, защите атмосферного воздуха от загрязнений промышленного характера и транспорта.

Принятие Конституции СССР 1936 года имело важное значение для развития законодательства об охране природы в целом. Здесь закреплялась важнейшая обязанность советских граждан – бережное отношение к социалистической собственности, земельным, недренным, лесным и водным ресурсам как всенародному достоянию.

Вопросы использования и охраны земель промышленности рассматривались в Законе СССР от 13 декабря 1968 года «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» [10], Земельном кодексе Казахской ССР от 21 июля 1971 г. [11], который повторял положения Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и рассматривал земли промышленности в составе земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения.

Вопросы использования земель промышленности были рассмотрены и в Положении о социалистическом государственном производственном предприятии 1970 года [12], где говорилось, что предприятие осуществляет право пользования отведенной ему землей в пределах, установленных законом, в соответствии с целями деятельности предприятий. Вопросы охраны земель здесь практически не рассматривались. «Таким образом, мы видим, что земельное законодательство регламентировало только право землепользования, не выделяя специально аспекты государственного регулирования и

управления землями промышленности, охраны земель этой категории и др.» [2, с.6]

Общие вопросы охраны земель, в том числе и земель промышленности были отражены в Земельном кодексе Казахской ССР от 16 ноября 1990 г. [13]

В период суверенного Казахстана правовой режим земель промышленности регулировался Указом Президента РК, имеющим силу закона, «О земле» от 22 декабря 1995 года [14], Законом РК «О земле» от 24 января 2001 года [15], а в настоящее время - Земельным кодексом РК от 20 июня 2003 года [16].

Согласно ст.111 ЗК РК землями промышленности, транспорта, связи и иного несельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные в установленном настоящим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан порядке гражданам и юридическим лицам для соответствующего целевого назначения. Данные земли подлежат охране в соответствии со ст.139 ЗК РК.

В соответствии со ст. 139 Земельного кодекса РК охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на охрану земли как части окружающей среды, рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв.

Следующим направлением развития законодательства об охране окружающей среды в промышленности является охрана атмосферного воздуха.

В соответствии со ст.1 Закона Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране атмосферного воздуха» от 12 июня 1981 года N 1323-X задачами законодательства Казахской ССР об охране атмосферного воздуха являются регулирование общественных отношений в этой области в целях сохранения в чистоте и улучшения состояния атмосферного воздуха, предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства республики, растительного и животного мира, а также укрепление законности в области охраны атмосферного воздуха [17]

Согласно ст.15 Закона в целях охраны атмосферного воздуха устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения, а также нормативы предельно допустимых вредных физических воздействий. Эти нормативы устанавливаются для каждого стационарного источника выбросов или иного вредного воздействия на

атмосферный воздух. Среди стационарных источников выбросов основную массу занимают промышленные предприятия.

В настоящее время охрана атмосферного воздуха осуществляется на основе Экологического кодекса РК, однако данный нормативный акт не в полной мере выполняет эту функцию.

Третье и наиболее развитое направление развития законодательства об охране окружающей среды в промышленности является охрана недр. Наиболее урегулированными являются отношения по охране и использованию нефти.

Сегодня политическое и экономическое значение нефтегазового комплекса для Республики Казахстан страны трудно переоценить. Разведанные запасы углеводородов открытых 250-ти месторождений определяются миллиардами тонн, РК добывает более 4 млн. тонн нефти, 9 млрд. м<sup>3</sup> газа в год, при этом объемы добычи постоянно возрастают. Растет и экспорт казахстанской нефти, причем, экспорт растет более динамично, чем добыча. Эта тенденция отражает стремление политического руководства страны активно укреплять позиции Казахстана на мировых топливно-энергетических рынках.

Нормативно-правовую базу нефтегазовой промышленности составляют следующие нормативные акты:

- Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года.
- Закон РК “О недрах и недропользовании” от 27 января 1996 года.
- Закон РК о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан” от 11 августа 1999 года.
- Закон РК “О нефти” от 28 июня 1995 года.
- Положение о порядке ведения Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственного кадастра техногенных минеральных образований в Республике Казахстан от 16 августа 1996 г.
- Правила предоставления права недропользования в Республике Казахстан от 21 января 2000 года.
- Положение о порядке проведения нефтяных операций на море и внутренних водоемах РК от 27 января 1997 года.
- Положение о порядке проведения морских научных исследований, связанных с нефтяными операциями на море и внутренних водоемах РК.
- Модельный контракт на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан от 31 июля 2001 года.
- Постановление Правительства Республики Казахстан «О порядке создания Единой государственной системы мониторинга недропользования Республики Казахстан» от 29 декабря 2002 года.

- Постановление Правительства РК “Об утверждении Единых правил охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в РК” от 21 июля 1999 года.

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим основные экологические требования по охране окружающей среды в нефтегазовой промышленности является Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года [18]. Здесь в Главе 32 «Экологические требования при использовании недр» закреплены общие и специальные требования при использовании недр.

Непосредственным нормативным актом, предусматривающим экологические требования по охране окружающей среды в нефтегазовой промышленности является Закон РК “О нефти” от 28 июня 1995 года [19].

Рассматриваемый Закон регулирует отношения, возникающие при проведении нефтяных операций на территории, находящейся под юрисдикцией Республики Казахстан, в том числе на море и во внутренних водоемах, а также устанавливает общие требования безопасности в области технического регулирования (далее - безопасность) к нефти и процессам ее жизненного цикла для жизни и здоровья человека и окружающей среды.

Согласно ст. 3 вся нефть в естественном залегании в недрах Республики Казахстан является исключительной собственностью Республики Казахстан.

Собственник нефти, поднятой на поверхность, определяется контрактом.

Право распоряжения нефтью, поднятой на поверхность, принадлежит собственнику, если иное не предусмотрено контрактом.

В статье 30 закреплены условия проведения нефтяных операций, в том числе и экологические требования:

В Законе закреплены обязанности недропользователей по охране окружающей среды.

Согласно ст. 41 в процессе осуществления контракта подрядчик обязан:

- выбирать наиболее эффективные методы и технологии проведения нефтяных операций, основанные на стандартах, принятых в международной практике;

- использовать контрактную территорию только в целях, предусмотренных контрактом;

- проводить нефтяные операции в соответствии с законодательством Республики Казахстан и соблюдать требования, обеспечивающие безопасность процессов жизненного цикла нефти;

- соблюдать утвержденные в установленном порядке технологические схемы и проекты на проведение нефтяных операций, обеспечивающие безопасность персонала и населения;
- сохранять объекты культурно-исторического значения;
- прогнозировать долгосрочные экологические и экономические последствия своей хозяйственной деятельности;
- восстанавливать за свой счет участки земли и другие природные объекты, нарушенные вследствие проведения нефтяных операций, до состояния, пригодного для дальнейшего использования, в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Практически единственным нормативным актом, имеющим прямое отношение к охране окружающей среды в промышленности является Закон Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» от 03.04.2002 N 314-2. [20] и подзаконный нормативный акт «Требования к безопасности процессов металлургических производств» Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 января 2009 года [21].

Этот Закон регулирует правовые отношения в области обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах, обеспечение готовности организаций к локализации их последствий, гарантированного возмещения убытков, причиненных авариями физическим и юридическим лицам, окружающей среде и государству.

Рассмотрев историю правового регулирования законодательства об охране окружающей среды в промышленности можно сделать ряд выводов.

1. История развития законодательства об охране окружающей среды в промышленности можно подразделить на три этапа: дореволюционный, советский и этап развития суверенного Казахстана.

2. Развитие нефтехимической отрасли, создание отечественной базы сырьевых ресурсов для нефтехимических предприятий с участием нефте- и газодобывающих предприятий, реализация мероприятий по глубокой очистке углеводородного сырья и комплексной его переработке, научно-техническое обеспечение разработки и созданию в Казахстане новых наукоемких производств, технологий, оборудования и материалов для нефтехимической отрасли требует активизации законодательного и нормативно-правового регулирования процессов развития нефтехимической отрасли.

Совершенствование нефтяного законодательства должно осуществляться по следующим направлениям:

Во-первых, охрана окружающей среды требует конкретизации норм об охране окружающей среды при осуществлении добычи нефти, так как

существующие общие экологические нормы не всегда учитывают ее специфику.

Во-вторых, одной из проблем является отсутствие единого нормативного акта, устанавливающего правовой режим трубопроводного транспорта, который является основным способом транспортировки нефти.

В-третьих, хотя нефть в период до 2020 года будет доминирующим источником энергии, но, в связи с ужесточением экологических требований, развитием научно-технического прогресса и другими факторами следует осуществлять постепенную замену нефти в качестве основного источника энергии на, так называемые, нетрадиционные источники энергии – биотопливо и т.д. Использование возобновляемых источников энергии требует разработки его правовых основ.

### Литература

1. Берг-привилегия //Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней. - М., 1999.
2. Горлова Е.В. История правового регулирования отношений по использованию земель промышленности //Экологическое право. 2005. № 5. С.4-6.
3. Берг-привилегия //Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней. - М., 1999.
4. Конвенция по охране промышленной собственности. Заключена в г.Париж, 20 марта 1883 г. В ред. на 14 июля 1967 г. //Закон. 1999. № 7.
5. Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию от 14 февраля 1919 г. // СУ РСФСР, 1919, № 4, ст. 43.
6. РСФСР. Земельный кодекс РСФСР, 1922 // СУ РСФСР. – 1922. - № 68. - С. 357-410.
7. Боголепов Н.М. Земельное право. - М., 1991.
8. СЗ СССР, 1927, № 68, ст.ст. 687, 688.
9. СЗ СССР, 1928, № 69, ст. 642.
10. Закон СССР от 13 декабря 1968 года «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Справочная система Юрист.
11. Земельный кодекс Казахской ССР от 21 июля 1971 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. - 1971. - № 26.
12. Положение о социалистическом государственном производственном предприятии // Справочная система Юрист.



13. Республика Казахстан. Земельный кодекс Казахской ССР от 18 декабря 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. - 1990. - № 47.
14. Президент Республики Казахстан. О земле: Указ от 22 декабря 1995 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. - 2004. - № 29 - Ст. 143.
15. Республика Казахстан. Закон от 24 января 2001 г. О земле // Казахстанская правда. - 2001. - 20 июня.
16. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года.
17. Закон Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране атмосферного воздуха» от 12 июня 1981 года N 1323-Х
18. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года // Казахстанская правда. – 2007. 23 января.
19. Закон РК “О нефти” от 28 июня 1995 года. // Вести Казахстана. - 1995. - 3 августа
20. Закон Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» от 03.04.2002 N 314-2.
21. Об утверждении технического регламента «Требования к безопасности процессов металлургических производств» Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 января 2009 года №41.