

УДК 504.06
МРНТИ 87.51

DOI: <https://doi.org/10.37788/2023-1/74-87>

С.В. Беспалый^{1*}, Л.И. Кашук¹

¹Инновационный Евразийский университет, Казахстан

^{*}(e-mail: sergeybesp@mail.ru)

Системы управления защитой окружающей среды: международные модели и опыт Казахстана

Аннотация

Основная проблема: значительное загрязнение воздуха и воды наносит ущерб здоровью граждан Казахстана. Суды и контролирующие органы не выполняют должным образом свои обязанности по защите окружающей среды. В настоящее время государственные органы проводят политику, направленную на защиту окружающей среды и прав граждан.

Цель: проведение анализа международных моделей, практики управления правовой защитой окружающей среды и здоровья граждан в Казахстане.

Методы: в статье обсуждается и исследуется ряд принципов и методов экологического управления. Поскольку эти принципы и практика способствуют установлению рациональной и эффективной экологической политики и управления, предложено учитывать их при переосмыслении нынешней системы в Казахстане. В статье проведен анализ моделей и методов правовой защиты окружающей среды и реагирования на урон, наносимый здоровью граждан, данные инструменты могут являться частью интегрированной системы.

Результаты и их значимость: на основе проведенного исследования установлено, что для того, чтобы экологическое управление могло полностью реализовать свой потенциал, Казахстану также необходимо провести политические реформы и привлечь для формирования политики и механизмов защиты рядовых граждан. Исследованные стратегии по сбору и учёту мнения людей при принятии управленческих решений по защите окружающей среды могут использоваться в казахстанском обществе.

Ключевые слова: охрана окружающей среды и здоровья населения, международные модели и практики, экологическое управление и законодательство, судебные изменения, участие гражданского общества, реформы.

Введение

В Казахстане правительство пересматривает систему управления окружающей средой и здравоохранением, чтобы определить возможности для её улучшения. Казахстан страдает от высокого уровня выбросов в окружающую среду и связанных с этим проблем со здоровьем населения. Связь между загрязнением окружающей среды и здоровьем населения установлена давно. В Казахстане загрязнение воздуха, воды и почвы и грунтовых вод являются основными причинами широко распространенных проблем со здоровьем и болезней, включая, помимо прочего, легочные заболевания и некоторые виды рака. Признавая эти проблемы, казахстанское правительство пытается укрепить охрану окружающей среды и систему экологического управления. В ответ на растущее давление, вызванное ухудшением состояния окружающей среды, правительство принимает ряд мер, направленных на исправление ситуации. В 2021 году принят Экологический кодекс Республики Казахстан.

Однако результаты этих усилий были достаточно скромными, а качество окружающей среды в Казахстане не улучшилось в той мере, чтобы соответствовать требованиям общественного здравоохранения и безопасности. Ряд недостатков, таких как нечеткость законодательства, нехватка ресурсов и государственной поддержки правоприменения, местный протекционизм и ограниченное участие общественности, были определены как факторы, способствующие неэффективному экологическому управлению Казахстана. Следует отметить, что управление зависит также от более фундаментальной политической реформы. Нынешняя система управления не всегда поощряет экологическое управление, и следует больше учитывать модели, основанные на прозрачности, участии общественности и объективном анализе затрат и выгод. В этой статье не обсуждается политический аспект, а фокус делается на компоненте управления.

В любой государственной системе существует риск неоптимальной защиты окружающей среды и здоровья населения. Он более значителен в стране с несколькими уровнями управления, централизованным и децентрализованным нормотворчеством и децентрализованным правоприменением. Однако его можно уменьшить, применяя ряд принципов, касающихся организации и внедрения системы управления окружающей средой. В других странах были разработаны модели и передовой опыт экологического руководства и управления рисками, которые могут быть полезны Казахстану в условиях переустройства системы экологического управления. Эти модели и практики охватывают весь спектр вопросов от институционального дизайна до правоприменения.

В этой статье обсуждаются ключевые модели и практики, которые казахстанскому правительству следует учитывать при переосмыслении существующей системы, приводятся некоторые примеры успехов и неудач экологической политики.

Модели и лучшие практики, представленные в этой статье, не предназначены для использования в качестве шаблонов, которые Казахстан может внедрить немедленно. Модели и практики работают в более широкой системе управления. Они задают общее направление усилиям государства по совершенствованию системы управления. Вполне возможно, что некоторые элементы моделей, представленных в этой статье, удастся реализовать в течение короткого периода времени, в то время как другие элементы, возможно, придется отложить или они могут даже не подходить для нынешней системы Казахстана. Как уже отмечалось, для того, чтобы система управления окружающей средой и здоровьем дала хорошие результаты, Казахстану необходимо провести долгосрочные реформы.

Материалы и методы

Основная цель исследования состоит из следующих этапов:

– первый этап включает обсуждение ключевых моделей и практик, которые казахстанскому правительству следует учитывать при переосмыслении системы экологической защиты и политики;

– второй этап включает переход к внедрению системы управления и защиты окружающей среды;

– третий этап включает выработку рекомендаций по разработке экологической политики, в области защиты окружающей среды и здоровья, в Казахстане.

В статье приведен анализ международных исследований, посвященных эмпирическим исследованиям в области защиты окружающей среды и выработки экологической политики, направленной на обеспечение интересов граждан.

Собранный эмпирический материал и его анализ позволил определить предложения по формированию и развитию системы защиты окружающей среды и здоровья человека в Республике Казахстан.

Результаты

Политика в области охраны окружающей среды и здоровья невозможна без прочной институциональной основы. Постоянные, стабильные институты необходимы для обеспечения эффективной разработки, реализации и обеспечения соблюдения политики. Система экологического управления устанавливается законодательством, принятым законодательным органом в соответствии с полномочиями, предоставленными конституцией. Такое первичное законодательство устанавливает или определяет необходимые институты, распределяет полномочия и устанавливает процедуры и основные стандарты.

Первичное законодательство часто наделяет учреждения полномочиями издавать имплементационные постановления. Эти имплементационные положения содержат дополнительные процедурные и существенные детали. Для обеспечения легитимности нормативных актов закон обычно устанавливает ряд условий и требований. Например, учреждение не может выходить за рамки своих полномочий, оно должно действовать в порядке, установленном законодательством, а основные нормы, изложенные в положениях, должны соответствовать нормам, установленным в законодательстве. Если правила изданы в нарушение этих требований, они являются недействительными или оспоримыми. В последнем случае заинтересованное лицо может оспорить их в суде в порядке, известном как судебный пересмотр.

Сильные институты и органы власти являются необходимым условием для разработки и реализации эффективной экологической политики. Чтобы учреждение было сильным, оно должно иметь адекватный персонал и опыт, а также полномочия, которые позволяют ему

успешно выполнять свою миссию. Всемирный банк определил четыре ключевых способности эффективных институтов и структур эффективного управления: 1) способность улавливать сигналы, 2) способность формулировать сбалансированную политику, 3) способность реализовывать политику и 4) способность удерживать ответственность.

Установление процедур. Рациональные процедуры являются важными элементами разработки политики в области охраны окружающей среды и общественного здравоохранения. За последние несколько десятилетий представление о том, какие процедуры являются подходящими и как их следует структурировать, быстро изменилось. В настоящее время существует высокая степень консенсуса между лидерами мнений в США и ЕС по основам таких процедур. Процедурными краеугольными камнями являются прозрачность и доступ к информации, консультации, фактические или научные данные, оценка рисков, анализ затрат/выгод (или оценка регулирующего воздействия) и регулятивная оценка постфактум. Европейский форум по рискам, аналитический центр под руководством экспертов, базирующийся в Брюсселе, опубликовал план действий по улучшению управления рисками в ЕС, который отражает многие из лучших представлений о процедурах [1].

Прозрачность. Многие страны приняли законы, требующие «открытого правительства» и обеспечивающие доступ к информации, находящейся в распоряжении правительства. В Европе эта практика известна как «прозрачность»; в нормотворчестве США она известна как «уведомление и комментарий». В ЕС, например, граждане имеют право знать, как европейские институты готовят решения, кто участвует в их подготовке, кто получает финансирование из бюджета ЕС и какие документы хранятся или производятся для подготовки и принятия правовые акты. Кроме того, граждане имеют права доступа к этим документам и оглашения своих мнений прямо или косвенно, через посредников [2]. Информация о законодательской деятельности доступна на веб-сайтах ЕС, а также существует сетевой «реестр комитологии», который обеспечивает доступ к проектам мер, подлежащих принятию в рамках процедуры комитологии.

Прозрачность распространяется также на принятие решений в области разработки и реализации политики в области охраны окружающей среды и общественного здравоохранения. В некоторых юрисдикциях, таких как ЕС, существует специальное законодательство, регулирующее «право гражданина знать» в области окружающей среды. Идея заключается в том, что прозрачность не только соответствует правам граждан, но и повышает качество, достоверность и легитимность принятия решений, а также последовательность в их исполнении. Таким образом, считается, что принятие экологических решений лучше всего осуществлять прозрачным способом, что подразумевает своевременное уведомление и доступ к информации.

Консультации. Идея состоит в том, что любое заинтересованное лицо должно иметь возможность комментировать предлагаемые правила и проекты решений, касающихся этого лица. Как и прозрачность, консультации предназначены для обеспечения того, чтобы осуществление власти соответствовало общественным интересам. Опыт показывает, что регулирующим органам выгодно запрашивать общественное мнение до принятия нового природоохранного законодательства.

В ЕС существуют институционализированные консультации, в которых участвуют конкретные представительные и совещательные органы, и консультации с общественностью, открытые для всех. Консультации с общественностью проводятся даже там, где проводятся институциональные слушания. Все чаще в своих процедурах консультаций с общественностью Комиссия ЕС и агентства используют анкету, которую заинтересованным сторонам предлагается заполнить, и в которой лицам, принимающим решения, предоставляется специально запрошенная информация.

Подотчетность и надзор. Природоохранные органы должны быть независимыми и иметь возможность принимать решения, защищенные от прямого политического влияния. Однако независимость не означает отсутствия подотчетности. Органы власти, наделенные полномочиями по принятию решений в отношении охраны окружающей среды и здоровья, должны нести ответственность за свои решения. Как правило, они подотчетны другому органу, стоящему выше в их иерархической цепочке.

Административный протокол. Чтобы иметь возможность привлечь власти к ответственности, они должны вести записи и указывать причины своего решения. По сути, информация должна позволить лицам, принимающим решения, объяснить, что их решения и

действия соответствуют применимому законодательству, подкреплены доказательствами и представляют собой разумную политику. Это требует, чтобы вся информация, имеющаяся в распоряжении Агентства по охране окружающей среды (агентство) и относящаяся к проблеме, была зарегистрирована в агентстве. В соответствии с Законом об административных процедурах США предлагаемые правила должны основываться на информации, которая находится в файлах агентства («на записи»), в этом случае не следует полагаться на какие-либо посторонние документы. Административная конференция США приняла Рекомендацию об административном учете в неформальном нормотворчестве. Вслед за усилиями США ЕС принял требования в отношении записей в архиве агентства и публичного доступа к ним. Серьезного рассмотрения заслуживает правило, требующее, чтобы все факты и доказательства, на которые ссылается регулирующий орган в поддержку предлагаемой меры, были частью протокола и были общедоступными, за исключением случаев, когда применяются исключения.

Надзор. Чтобы обеспечить эффективность подотчетности, другие организации или должностные лица могут иметь определенный уровень надзора за деятельностью Агентства по охране окружающей среды. Например, министр, ответственный за окружающую среду, может иметь право назначать главу природоохранного агентства и контролировать его работу. В Агентстве по охране окружающей среды чиновники подотчетны своему начальству. Надзор, осуществляемый вышестоящим по иерархии органом, должен уважать закон и не вмешиваться в работу агентства.

Административное обжалование и судебный пересмотр. Частные лица, затронутые решением, касающимся окружающей среды и общественного здравоохранения, могут быть сильно заинтересованы в пересмотре и отмене решения. Такие решения могут включать индивидуальные решения или общеприменимые правила. В отношении каждой из этих двух категорий можно выделить два основных типа обзора, административное обжалование и судебное рассмотрение. Административная апелляция включает полный пересмотр решения органом, принявшим решение, или другим органом, как правило, вышестоящим. В результате решение может быть подтверждено, заменено другим решением или аннулировано, отправлено обратно для дальнейшего принятия решения лицом, принимающим первоначальное решение. Права на апелляцию должны быть предоставлены сторонам, которым адресовано решение или которые затронуты этим решением. Как отмечалось выше, они должны быть доступны и в отношении общеобязательных правил.

Судебный пересмотр. Часто после административного обжалования центральную роль в управлении природоохранной деятельностью играет судебный пересмотр административных решений. Судебный пересмотр подразумевает пересмотр и возможную отмену или отмену решений независимым судом и представляет собой важный механизм обеспечения законности решений и защиты прав заинтересованных лиц.

Дискреционное принятие решений. При разработке экологических законов и нормативных актов, а также при принятии индивидуальных решений власти должны применять закон, и при этом они могут иметь или не иметь свободу действий. В некоторых случаях свобода действий практически отсутствует; это имеет место, например, когда власти должны выдать экологическое разрешение на деятельность при соблюдении определенных формальностей (ограниченное или недискреционное принятие решений). В других случаях органы власти обладают определенной свободой действий; например, органы власти могут по своему усмотрению определять условия для конкретной деятельности, которая оказывает воздействие на окружающую среду. Это усмотрение позволяет властям устанавливать правила и условия в соответствии со спецификой конкретной ситуации.

Правоприменение и санкции. Трудно переоценить важность правоприменения и санкций. Санкции могут стимулировать компании к соблюдению природоохранного законодательства, поскольку санкции влекут за собой затраты для компании. И наоборот, если санкции за нарушение закона отсутствуют и, таким образом, несоблюдение не требует затрат, компании, как правило, демонстрируют низкие показатели соблюдения требований, за исключением случаев, когда соблюдение требований приносит выгоду соответствующей компании.

Санкции и ответственность. Однако для того, чтобы санкции создавали адекватные стимулы для предотвращения, они должны отвечать двум требованиям. Во-первых, регулируемые субъекты должны иметь возможность прогнозировать, что санкции будут

наложены. Это не означает, что санкция должна налагаться в каждом отдельном случае, но требуется некоторая минимальная вероятность применения санкции после нарушения. Во-вторых, налагаемая санкция должна быть достаточно серьезной, но не чрезмерной. Это означает, что ожидаемая стоимость нарушения превышает стоимость соблюдения. Ожидаемая стоимость соблюдения требований является функцией вероятности «быть пойманным», умноженной на суровость санкции.

В сфере экологического права санкции могут быть административными, уголовными или гражданскими. Административные санкции включают штрафы и такие меры, как введение более строгих требований или, в серьезных случаях, лишение привилегий или прав, например, разрешение. Уголовное право играет определенную роль в обеспечении соблюдения экологического права, но оно должно применяться только к серьезным случаям причинения реального или потенциального большого вреда обществу. Гражданские санкции обычно сосредотачиваются на компенсации любого ущерба, причиненного несоответствующей деятельностью или судебными запретами конкретной несоответствующей деятельности. Эти три вида санкций могут дополнять друг друга. Например, в случаях, когда административные и гражданско-правовые механизмы недостаточны, уголовное право может сдерживать загрязнителей.

Правоприменение. Поскольку санкции имеют решающее значение, правоприменение имеет решающее значение. Правоприменение включает ряд действий, от проверки информации, представленной регулируемыми организациями и проверок, до административных мер и судебного преследования. В современной экологической политике эффективное и действенное правоприменение требует знаний и опыта, обучения, а также оперативности. В многоуровневой системе управления надзор за правоприменительной деятельностью помогает повысить качество правоприменения.

Чтобы улучшить правоприменение в Европе, ЕС предпринял несколько инициатив. Во-первых, была принята необязательная рекомендация о минимальных требованиях к экологическим инспекциям. Она устанавливает критерии для планирования, выполнения последующих действий и отчетности по экологической инспекции и направлена на усиление соблюдения природоохранного законодательства ЕС во всех государствах-членах. Кроме того, Комиссия создала сеть для реализации и обеспечения соблюдения экологического законодательства, известную как IMPEL. Оно является ассоциацией природоохранных органов государств-членов ЕС (включая страны-кандидаты). Если государства-члены не в состоянии обеспечить соблюдение экологического законодательства ЕС, Комиссия может инициировать разбирательство о нарушении, которое может завершиться вынесением судебного решения.

Эффективная экологическая политика. На международном и европейском уровне разработка экологической политики руководствуется набором всеобъемлющих принципов. Эти принципы призваны дать общее направление политике, но не все принципы применимы ко всем политикам. Ключевые принципы экологического права и политики включают 1) устойчивость, 2) принцип предотвращения, 3) принцип «платит загрязнитель», 4) ответственность производителя, 5) принцип интеграции и 6) установление двух стандартов.

Устойчивое развитие. На саммите в Рио-де-Жанейро в 1992 году концепция «устойчивого развития» была официально принята значительной частью мирового сообщества. «Устойчивое развитие» означает экономическое развитие, соответствующее потребностям развития и окружающей среды настоящего и будущих поколений. Эта концепция основана на идее о том, что существует предел способности природных систем поставлять энергию и материалы, одновременно поглощая воздействие загрязнения и отходов. Чтобы развитие было устойчивым, уровень и скорость истощения природных ресурсов, и выбросы загрязняющих веществ не должны превышать уровень и скорость регенерации или поглощения экологических систем. В ЕС этот принцип был изложен в Амстердамском договоре 1999 г. и в настоящее время изложен в статье 11 Договора о функционировании Европейского союза («TFEU»), а также в преамбуле и статьях 3 и 21 Договора в Европейском союзе («TEU»). Это, вероятно, самый абстрактный из экологических принципов, поскольку потребности будущих поколений в лучшем случае известны лишь частично. Он может дать определенное направление экологической политике, но бесполезен в разрешении конкретных конфликтов.

Принцип предотвращения. В соответствии с принципом предотвращения ущерб окружающей среде должен быть предотвращен, если это возможно. Он требует, чтобы

экологическая политика не ограничивалась устранением или сокращением уже существующего или неизбежного загрязнения, но обеспечивала борьбу с загрязнением в его зародыше, и чтобы природные ресурсы использовались на основе устойчивой доходности. Другими словами, в центре внимания при разработке экологической политики должно быть экономически эффективное предотвращение, а не смягчение или возмещение ущерба окружающей среде. Хотя этот принцип может применяться как к превентивному регулированию, так и к ретроактивной ответственности, в Декларации Рио-де-Жанейро он явно ограничивается регулированием.

Принцип «загрязнитель платит». Данный принцип изложен в Декларации Рио-де-Жанейро и Договоре ЕС, он был реализован в ЕС посредством Директивы об экологической ответственности. Это наиболее конкретный из основных принципов экологического права и политики. Принцип «загрязнитель платит», как это определено ОЭСР, предписывает, что «загрязнитель должен нести расходы на меры по сокращению загрязнения, принятые государственными органами для обеспечения того, чтобы окружающая среда находилась в приемлемом состоянии» [3]. В «Зеленой книге» 1994 года о возмещении ущерба окружающей среде Европейская комиссия сослалась на этот принцип в качестве оправдания гражданской ответственности. В интерпретации Комиссии этот принцип требует, чтобы все затраты на охрану окружающей среды были «интернализированы», т.е. включены в производственные затраты фирм. Соответственно, в случае отсутствия эффективных превентивных мер можно сослаться на принцип «платит загрязнитель», требуя, чтобы загрязнитель возмещал ущерб окружающей среде, причиненный его деятельностью. Применение этого принципа к конкретной ситуации поднимает каверзные вопросы, относящиеся к материальному праву, например, кто является загрязнителем, что такое загрязнение, за что должен платить загрязнитель и сколько должен платить загрязнитель. Как только на эти вопросы будут даны ответы, принцип «платит загрязнитель», четко диктует, как распределять риски затрат и ответственности.

Ответственность производителя. Принцип «ответственности производителя» используется для обоснования законодательства о возврате и переработке продукции. Он требует, чтобы производитель учитывал воздействие на окружающую среду, происходящее на протяжении всего жизненного цикла продукта, как часть производственных решений. Более поздним является принцип «расширенной ответственности производителя», который определяется как политический подход, направленный на перенос конечной ответственности за управление продуктами на этапе после их потребления с правительства на производителя. По своему характеру эти принципы играют важную роль в формировании законов и политик в отношении продуктов, включая возврат и переработку продуктов, но они менее важны для общего экологического регулирования и ответственности.

Принцип интеграции. Принцип интеграции можно понимать, как обязательство не рассматривать охрану окружающей среды как изолированный сектор политики, а как цель, которую необходимо систематически учитывать во всех действиях по разработке политики. Как предусматривает Статья 11 TFEU, «требования по охране окружающей среды должны быть интегрированы в определение и реализацию политики и деятельности Союза, в частности, с целью содействия устойчивому развитию». В этом контексте термин «охрана окружающей среды» относится к различным политическим целям, изложенным в статье 191 TFEU, таким как сохранение, защита и улучшение качества окружающей среды, а также разумное и рациональное использование природных ресурсов. Содействовать лучшей интеграции экономических и экологических целей.

Принципы разработки стандартов. На уровне физического воздействия, т.е. там, где контролируются выбросы и сбросы в окружающую среду, политика и установление стандартов основываются на таких принципах, как «наилучшие практические средства» и «на разумно достижимом низком уровне». В современном природоохранном законодательстве встречается так называемый «принцип BATNEEC», который означает «наилучшая доступная технология, не требующая чрезмерных затрат». Этот принцип был воплощен в проекте Директивы ЕС по интегрированному контролю загрязнения.

Инструменты политики. Традиционно преобладающим инструментом регулирования в области охраны окружающей среды и здоровья было прямое командно-административное регулирование. В некоторых странах чрезмерное использование жестких административных мер могло отрицательно сказаться на соблюдении местной экологической политики. Для

улучшения природоохранного законодательства были разработаны более широкие наборы инструментов. Тенденция заключается в том, что правительства больше не полагаются исключительно на прямое командно-административное регулирование, а также применяют более свежие дополнения к своему набору инструментов [4, 5].

Области политики. Система экологического права также может быть проанализирована по предметному признаку. В самых общих чертах зрелая система экологического права обычно включает в себя как вертикальные законы, так и общие горизонтальные инструменты, которые применяются ко всем и носят скорее основополагающий характер. В ЕС горизонтальное природоохранное законодательство включает директивы об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегической оценке воздействия на окружающую среду (СЭО). В соответствии с этими директивами, предварительная оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) требуется для некоторых предлагаемых значительных проектов, которые могут иметь существенное воздействие на окружающую среду. Цель ОВОС состоит в том, чтобы позволить лицам, принимающим решения, учитывать воздействие на окружающую среду при принятии решения о разрешении предлагаемого проекта и, если да, то при каких условиях. В США ОВОС использовалась как политический инструмент в течение нескольких десятилетий. В дополнение к ОВОС горизонтальные экологические инструменты включают законы, касающиеся систем управления окружающей средой, доступа к информации об окружающей среде и отчетности об окружающей среде для статистических и политических целей.

Вертикальное законодательство касается конкретных рисков. Примерами являются законодательство о выбросах в атмосферу и качестве воздуха, сбросах в водные объекты и качестве воды, удалении и управлении отходами, управлении опасными веществами, охране почвы и грунтовых вод и восстановление, охрана природных ресурсов, комплексное управление загрязнением и экологические разрешения, и ответственность за ущерб окружающей среде. Зрелые системы экологического права учитывают все эти среды и риски, а координация между различными режимами часто представляет собой проблему и может привести к компромиссам.

Разработка политик. Для решения экологических проблем правительства могут использовать различные стратегии и инструменты. Они могут выбрать один инструмент или развернуть комбинацию из двух или более инструментов. Поскольку проблемы окружающей среды могут различаться в нескольких критически важных аспектах, не существует единой правильной стратегии или инструмента. Наилучшая стратегия и набор инструментов, как правило, сильно зависят от проблемы и контекста. Однако определенные комбинации инструментов могут быть взаимодополняющими или контрпродуктивными.

Был определен ряд принципов, которые помогут политикам в разработке успешной экологической политики. Эти принципы для достижения эффективной и действенной экологической политики включают:

- желательность предпочтения сочетания дополнительных инструментов перед подходами с одним инструментом, избегая при этом опасностей «шведского стола» (т.е. ошибочного предположения о том, что следует использовать все инструменты, а не минимальное количество, необходимое для достижения желаемого результата);
- достоинства экономии: почему следует предпочесть менее интервенционистские меры и как добиться таких результатов;
- преимущества эскалации реагирования вверх по пирамиде инструментов (с использованием не только правительства, но также бизнеса и третьих сторон) для создания регулятивного реагирования, повышения надежности результатов за счет последовательности инструментов и обеспечения раннего предупреждения об отказе инструментов за счет использования триггеров;
- предоставление третьим сторонам (как коммерческим, так и некоммерческим) возможности действовать в качестве суррогатных регулирующих органов, тем самым достигая не только лучших экологических результатов с меньшими затратами, но и высвобождая скудные регулятивные ресурсы, которые можно перераспределить в обстоятельствах, когда нет альтернатив прямому государственному вмешательству;
- максимальное увеличение возможностей для взаимовыгодных результатов за счет расширения границ, в которых такие возможности доступны, и поощрения бизнеса к тому, чтобы «выйти за рамки соблюдения» существующих требований законодательства.

Многие страны, в том числе США и ЕС, приняли программы «лучшего» или «умного» регулирования, включая регулирование в области охраны окружающей среды и здоровья. Эти программы, как правило, направлены на повышение качества, согласованности, согласованности, эффективности и результативности регулирования окружающей среды и здоровья. Инициатива ЕС по лучшему регулированию, например, была направлена на обеспечение того, чтобы европейские законы и правила были целенаправленными, правильно применялись на нужном уровне и соответствовали потребностям. В более позднем «умном регулировании» ЕС основное внимание уделяется краеугольным камням разработки надежной системы управления.

Провалы и успехи экологической политики. Чтобы проиллюстрировать, как можно использовать рассмотренные выше модели, принципы и рекомендации, в этой части представлены некоторые примеры юрисдикций, которые могли успешно решить конкретные экологические проблемы. Эти примеры относятся как к развитым, так и к развивающимся странам.

На основе обсуждаемых ниже примеров мы пытаемся извлечь более конкретные уроки, относящиеся к эффективному управлению окружающей средой.

Опыт Европейского союза. Европейский союз столкнулся с проблемами, связанными с соблюдением природоохранного законодательства ЕС властями государств-членов. Экологическое законодательство ЕС обеспечивается не ЕС, а исключительно органами государств-членов, которые не подотчетны напрямую Европейской комиссии или Совету. Для решения этих проблем правоприменения ЕС принял ряд политических мер, наиболее важными из которых являются следующие. Во-первых, в соответствии с Европейским договором Европейская комиссия имеет право возбуждать судебные иски против государств-членов, которые не в состоянии должным образом применять и обеспечивать соблюдение законодательства ЕС; если установлено, что государство-член нарушает свои обязательства, Европейский суд имеет право налагать штрафы. Во-вторых, само государство-член может нести гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством ЕС за любой ущерб, который может возникнуть в результате несоблюдения прав личности, предоставленных законодательством ЕС (также известное как ответственность «Франковича»). В-третьих, ЕС принял минимальные требования к экологическим инспекциям, которые являются ключевым инструментом для обеспечения соблюдения экологических требований. В-четвертых, ЕС принял правила прозрачности, консультаций и доступа к правосудию по экологическим вопросам, которые предоставляют частным сторонам определенные права в определенных экологических процедурах, таких как разрешительные процедуры. Ссылаясь на эти права в национальных процедурах, отдельные лица и экологические группы могут участвовать в принятии экологических решений и оспаривать решения, которые они считают незаконными.

ЕС также принял принцип subsidiarity для разграничения юрисдикции между ЕС и государствами-членами. Этот принцип subsidiarity предназначен для обеспечения того, чтобы решения принимались на соответствующем уровне правительства и близко к затрагиваемым гражданам. В соответствии с принципом subsidiarity ЕС не предпринимает действий по экологическим вопросам, за исключением случаев, когда действия ЕС более эффективны, чем действия на национальном, региональном или местном уровнях. Кроме того, природоохранное регулирование ЕС подчиняется принципу соразмерности, который требует, чтобы любые действия Союза не выходили за рамки того, что необходимо для достижения целей договоров. Прежде чем предлагать экологическое регулирование, проводится оценка рисков и анализируются варианты политики.

Опыт США. Примером успешной экологической политики в США является Реестр токсичных выбросов (TRI), который ведется Агентством по охране окружающей среды (EPA). В рамках этой программы компании должны представлять в Агентство по охране окружающей среды ежегодные отчеты о токсичных химических веществах, представляющих опасность для здоровья человека и окружающей среды. Данные, представленные компаниями, доступны для широкой общественности. TRI стал эталоном для отслеживания корпоративной экологической деятельности, что привело к сокращению выпуска продукции компаниями. В данном случае раскрытия информации было достаточно, чтобы существенно улучшить экологические показатели компании.

Кроме того, в США Закон об административных процедурах многое сделал для улучшения качества нормотворчества, регулируя процесс и предоставляя права заинтересованным сторонам. Эти права включают право «уведомлять и комментировать»: предлагаемые правила должны быть опубликованы, а общественности должна быть предоставлена возможность представить комментарии. Агентство, предложившее правила, должно отреагировать на полученные комментарии и внести соответствующие коррективы в правила. Кроме того, если лицо считает, что принятые правила не соответствуют закону, судебный пересмотр возможен по праву.

Опыт Индии. В 1990-х годах, когда экономика Индии переживала значительный рост, загрязнение воздуха стало серьезной проблемой для окружающей среды и здоровья в больших городах. Исследования подтвердили, что загрязнение воздуха в городах было (и остается) причиной преждевременной смерти, различных видов респираторных заболеваний и связанных с этим экономических издержек на миллиарды долларов. В ответ правительство Индии приняло ряд политических мер для конкретных городов, направленных на более эффективное и более строгое соблюдение правил, усовершенствованные технологии и более чистое топливо. Осуществлению этих мер способствовал значительный уровень участия гражданского общества Индии и сильная судебная система. После принятия этих мер в период с 1993 по 2002 год уровни концентрации вдыхаемых взвешенных частиц в окружающей среде снизились во всех крупных городах. Успех этих политических мер был связан с прозрачностью, участием общественности и эффективным контролем со стороны судебной системы. По оценкам, снижение уровня привело примерно на 13 000 случаев к меньшему количеству преждевременных смертей и меньшему количеству случаев респираторных заболеваний [6].

Другой важной проблемой окружающей среды и здоровья в Индии является утилизация опасных отходов. Из-за роста производства и ввоза отходов из других стран объем опасных отходов значительно увеличился. Неправильная утилизация этих отходов, в том числе незаконная свалка, создавала (и продолжает создавать) серьезные риски для здоровья населения Индии. Проблема незаконных свалок не решается эффективно. Эксперты считают, что проблема может быть эффективно решена за счет создания единых объектов обращения с опасными отходами по всей стране.

В 2006 г. Министерство окружающей среды и лесного хозяйства Индии выпустило свою Национальную политику в области окружающей среды, которая заложила правовую основу для обзора институциональных возможностей для обеспечения соблюдения политики в области окружающей среды как на центральном уровне, так и на уровне штатов. После этой оценки в 2008 г. Индия приняла Национальный план действий по изменению климата. Одной из основных целей плана является обеспечение расширения знаний и потенциала для повышения эффективности мер по реализации политики. Примером применения новой политики является сотрудничество между правительством Индии и Всемирным банком в отношении наращивания человеческого и технического потенциала для более эффективного решения проблемы промышленного загрязнения.

Опыт Южной Кореи. В 2002 году Южная Корея заняла 135-е место из 142 стран в Индексе экологической результативности (EPI) 2002 года, разработанном Йельским центром экологического права и политики и Центром Международной информационной сети наук о Земле Института Земли. Один из основных недостатков касался неэффективной политики Южной Кореи в отношении загрязнения воздуха. Южная Корея, для разработки разумной политики по улучшению качества воздуха, провела консультации с разнообразной группой заинтересованных сторон, в том числе с различными государственными чиновниками, экспертами, неправительственными организациями и представителями промышленности [7]. В результате принятые политические меры были направлены на значительное сокращение твердых частиц размером до 10 микрон и оксидов азота.

Бразилия. Обладая примерно 12 % мировых запасов пресной воды и 15–20 % живого биоразнообразия в мире, меры экологической политики Бразилии могут иметь глобальное воздействие. В 1980-х годах Бразилия приняла Национальную экологическую политику и добавила главу об охране окружающей среды в свою Конституцию 1988 г. Теоретически эта законодательная база обеспечивает комплексный системный подход к охране окружающей среды. Однако до сегодняшнего дня многие из его политик, такие как децентрализованное регулирование экологической политики, на государственном и муниципальном уровне, не

были должным образом реализованы конкретными законами. Отсутствие имплементирующего закона, который должен был бы детализировать полномочия каждого уровня власти, создало значительные трудности в координации действий между различными государственными органами. В отсутствие четких правил бразильская судебная система сыграла ключевую роль в разрешении конфликтов, связанных с распределением полномочий. Одним из отличительных аспектов судебной системы является роль государственных адвокатов.

Опыт Мексики. В 1992 году ООН признала Мехико самым загрязненным городом в мире. С тех пор качество воздуха в Мехико резко улучшилось. Это было достигнуто за счет комплексных мер по управлению окружающей средой, таких как программа «ProAire». Эта программа представила в общей сложности 89 политических и технологических мер, специально разработанных для улучшения качества местного воздуха. Исследования показывают, что в период с 1997 по 2005 год внедрение ProAire помогло предотвратить более 1900 смертей в результате снижения концентрации озона. Хотя качество воздуха значительно улучшилось, оно по-прежнему представляет серьезную опасность для здоровья населения Мексики и вызывает респираторные заболевания и значительное число преждевременных смертей. Мексика намерена принять дополнительные меры и усилить правоприменение на всех уровнях управления. В частности, было признано важным четкое распределение правоприменительных полномочий и подотчетность правоприменителей.

Опыт Вьетнама. В 1991 году в рамках 10-летнего Национального плана по окружающей среде и устойчивому развитию Вьетнам принял ряд общеполитических мер, направленных на укрепление природоохранных учреждений. Вместо того чтобы основывать свою политику на существующих моделях, Вьетнам предпочел постепенную эволюцию, разработав собственную систему экологического регулирования. В этом подходе отсутствовали четкие и конкретные политические цели, и он не смог разработать эффективные меры по борьбе с загрязнением окружающей среды. Кроме того, система экологического руководства Вьетнама страдала от неэффективной системы распределения полномочий. Противоречивые линии полномочий, влияющие как на вертикальные, так и на горизонтальные аспекты управления, представляли собой значительное препятствие для успешного принятия и осуществления мер экологической политики. Полномочия по регулированию использования воды, например, были разделены между девятью различными агентствами. Особая проблема, связанная с вертикальным управлением во Вьетнаме, заключалась в слишком широких дискреционных полномочиях местных властей по адаптации природоохранного законодательства к местным условиям. Теоретически такой гибкий подход может быть полезен при реализации политики на местном уровне при условии, что местные органы принимают правильные решения.

Опыт Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Текущие экологические достижения стран иллюстрируют цену бездействия в ответ на экологические вызовы. Наследие советского господства, отмеченное крупномасштабным промышленным загрязнением и отсутствием эффективного экологического управления (хотя и не обязательно отсутствием строгого законодательства), все еще ощущается в этих странах. По оценкам, ущерб здоровью человека от твердых частиц составляет более 2 % валового национального дохода некоторых стран. Кроме того, опасные отходы считаются серьезной проблемой, включая отходы от горнодобывающей промышленности, добычи и переработки нефти.

Некоторые общие извлеченные уроки. Эти примеры показывают, что успешная программа защиты окружающей среды требует надлежащей разработки, хорошей реализации и надежного обеспечения соблюдения. Недостатки в любой из этих областей могут сделать политику неэффективной [8]. На основе приведенных выше примеров можно сделать несколько общих замечаний:

1. Несоблюдение мер политики является критическим фактором некоторых из рассмотренных выше сбоев в политике. Уровень соблюдения природоохранного законодательства часто напрямую связан с уровнем правоприменения и нормативными знаниями или пониманием целевого сектора. Сбои в регулировании, например, в форме чрезмерно сложной политики, могут подорвать общественное доверие и угрожать снижением эффективности будущих мер политики. Кроме того, сложность регулирования часто непропорционально увеличивает затраты на соблюдение, особенно для МСП, которым приходится выделять сравнительно больший объем своих ресурсов для обеспечения соблюдения, чем более крупные компании. Поэтому очень важно, чтобы разработчики

политики стремились к диалогу с целевыми секторами, чтобы обеспечить простоту и работоспособность, а также обеспечить эффективные стимулы для обеспечения высокого и добровольного соблюдения.

2. Местные учреждения играют важную роль в эффективной реализации экологической политики. Сильные и хорошо финансируемые местные учреждения могут оказать существенное влияние на общее соблюдение природоохранного законодательства и могут помочь обеспечить поддержку меры среди местного населения. Кроме того, участие последних в реализации нормативных актов на местном уровне может привести к принятию более обоснованных решений и способствовать социальному обучению. Однако следует избегать принятия решений на местном уровне, если вопросы можно более эффективно решать в более широком, т.е. национальном, масштабе [9].

3. Большое значение имеет эффективное распределение полномочий между различными государственными органами, участвующими в реализации экологической политики. Отсутствие четкого разграничения полномочий правительства в реализации и обеспечении соблюдения экологической политики может привести к возникновению проблем с координацией как по горизонтали (между различными ведомствами), так и по вертикали (между государством и его различными региональными и местными органами). Это отсутствие координации может создать значительные препятствия для согласованной реализации политики, поскольку агентства и органы местного самоуправления обычно отдают приоритет своим собственным интересам в отсутствие четко сформулированных всеобъемлющих принципов политики.

Обсуждение

Рекомендации для Казахстана. В Казахстане, многие законодательные акты составлены плохо и характеризуются чрезмерной общностью и нечеткостью. Широкие правила обеспечивают гибкость в реализации, чтобы соответствовать разнообразным местным условиям в быстро меняющейся среде, и создают широкие возможности для административного управления при толковании. Было установлено, что экологическое законодательство в Казахстане поощряет, но не требует действий, и даже там, где установлены конкретные обязанности, дается лишь небольшое руководство по процедурам и конкретным целям. Кроме того, природоохранное законодательство Казахстана недостаточно осуществимо и потенциально может привести к дублированию полномочий [10].

Политика, в частности, конфликты между Министерством экологии, геологии и природных ресурсов Казахстана и неэкологическими министерствами и местными органами власти, которые больше озабочены экономическим ростом, промышленным развитием и увеличением налоговых поступлений, чем качеством окружающей среды, также способствуют слабому природоохранному законодательству Казахстана. Кроме того, правоприменение, как правило, неэффективно. Суды в Казахстане уязвимы для политического вмешательства, в частности, со стороны местных органов власти, что заставляет их становиться на сторону местных властей. Суды неохотно принимают иски, возбужденные против правительства обычными гражданами; столкнувшись со сложными или деликатными делами, суды могут даже закрыть свои двери, вообще отказываясь принимать определенные категории дел. Жертвы загрязнения сталкиваются с серьезными препятствиями для подачи исков в суды. Дела, которые возбуждаются, часто направлены против беспомощных лиц или малых предприятий, а не против крупных загрязнителей. В результате суды играют лишь незначительную роль в управлении окружающей средой в Казахстане.

Недавние реформы, предоставившие гражданам право участвовать в принятии экологических решений, оказываются частично неэффективными.

Это происходит из-за двойственного отношения лиц, принимающих решения в правительстве, к неправительственным организациям (НПО), которые рассматриваются как возможные сторонники общего блага, но также и как возможные противники существующей административной практики, которая недостаточно учитывает потребности людей. Таким образом, экологическая трагедия Казахстана является результатом систематической неэффективности управления, в том числе законодательной двусмысленности, судебной апатии и неэффективности регулирования, что дополнительно усугубляется дополнительными факторами, такими как искаженные стимулы местных чиновников и общее отсутствие участия общественности. Нынешняя политическая конфигурация Казахстана и то, как она распределяет власть в обществе, играют важную роль в формировании его экологического

ландшафта. Хотя улучшение экологического управления может помочь решить некоторые проблемы, оно не может обеспечить необходимую перестройку системы с помощью всеобъемлющих реформ. Недавно были инициированы более широкие политические реформы, в том числе больший упор на верховенство закона, но еще слишком рано говорить о том, какой эффект они произведут.

На основе анализа международных моделей и передовой практики экологического управления и конкретных проблем, препятствующих эффективному управлению в Казахстане, можно дать некоторые рекомендации по дальнейшим реформам. Во-первых, необходимо повысить прозрачность в области экологической политики и принятия решений. Граждане должны быть проинформированы о начале природоохранных процедур и им должен быть предоставлен доступ к информации и документам с учетом разумных исключений, применяемых в других юрисдикциях, таких как ЕС и США. На основе точной и полезной информации граждане, в том числе объединения граждан, могут решить, хотят ли они участвовать в той или иной процедуре.

В связи с этим необходимо повысить эффективность прав граждан на участие. Эффективное участие требует, чтобы правительство избавилось от двусмысленного отношения к участию общественности и полностью поддержало его. Как показали международные модели и передовая практика, участие общественности имеет смысл, если процесс управляется надлежащим образом. Это не должно приводить к отказу от политики и проектов, отвечающих общественным интересам; скорее, его следует использовать для обеспечения того, чтобы политика и проекты отвечали общественным интересам и не оказывали излишнего неблагоприятного воздействия на частные интересы.

Заключение

В Казахстане загрязнение окружающей среды в некоторых районах достигает опасного уровня. Суды и контролирующие органы не выполняют должным образом свои обязанности. Хотя нынешняя государственная система Казахстана, которая исторически отдавала приоритет экономическому росту, а не качеству окружающей среды и правам граждан, была корнем экологических проблем, правительство начало проявлять больше энтузиазма в отношении защиты окружающей среды и здоровья. В ответ на растущее давление, вызванное ухудшением состояния окружающей среды, казахстанское правительство приняло ряд мер политики и реформ для решения проблем окружающей среды и здоровья, но положительный эффект от этих усилий скромный. Обычные граждане по-прежнему обладают ограниченными правами на эффективное участие в принятии экологических решений, а промышленность не всегда сталкивается с эффективными препятствиями для расширения за счет окружающей среды. Казахстан выиграет от лучшей системы управления окружающей средой и здравоохранением.

В этой статье, основанной на международных, преимущественно ЕС и США, принципах, моделях и передовом опыте, был сделан ряд рекомендаций по надлежащему управлению окружающей средой. Эти рекомендации призваны внести вклад в создание рациональной и эффективной экологической политики и управления.

Соответствующие принципы, модели и практика относятся к разработке, организации и внедрению системы экологического руководства и работают лучше всего, если они поддерживаются «политическим органом» и являются частью интегрированной системы. Как указала ОЭСР, регуляторную политику и управление можно рассматривать как «правительство в целом, интегрированное в политический цикл разработки, обеспечения соблюдения, обзора и оценки регулирования, поддерживаемый соответствующими учреждениями». Если Казахстан сможет создать такую интегрированную систему, он сможет бороться с загрязнением окружающей среды и укреплять здоровье населения. Ключевым положением такой системы является то, что хорошая экологическая политика имеет решающее значение для предотвращения болезней и поддержания здоровья. Хорошая политика в области окружающей среды и общественного здравоохранения, в свою очередь, требует хорошей системы управления окружающей средой. Это верно как на уровне дизайна, так и на уровне реализации. Таким образом, необходимы принципы для разработки и внедрения системы управления окружающей средой.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 O'Connor, C.C., Mancini, DJ. (2007). Comparison of US and European Commission recommendations on regulatory impact assessment/analysis. *Industrial Policy and Economic Reform Papers*, Vol. 3. DG Enterprise and Industry, European Commission, Brussels.
- 2 Newig, J., Fritsch, O. (2009). Environmental management: collaborative, multi-layered and effective? *Environmental Policy Gov* 19(3), 197–214.
- 3 OECD (2012). *Green Growth and Environmental Governance in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia*, OECD Green Growth Papers, № 2012/02. OECD Publishing, Paris.
- 4 Anderson, F., Chirba-Martin, M.A., Elliott, E.D., Farina, S. et al. (2000). *Legislation to Improve Regulation: Risk Assessment, Cost-Effective Analysis and Judicial Review*. *Political Forum Duke Environment Law*, 11:89.
- 5 Bergkamp, L., Kogan, L. (2013). Trade, the Precautionary Principle, and the Postmodern Regulatory Process. *European risk regulation J* 4, 493–507.
- 6 Datta, S.K., Upadya, V.P., Sridharan, U. (2006). Environmental management of hazardous industrial waste in India. *J Environ Sci Eng* 48(2), 143–150.
- 7 Johnson, T.R. (2008). New Opportunities, Same Limits: Environmental Protection and China's New Development Path. *Politics* 28(2), 93–102.
- 8 ЕЭК ООН «Обзоры результативности экологической деятельности. Казахстан, третий обзор». - Женева, 2019. – 564 с.
- 9 Беспалый С.В. Особенности инклюзивного и устойчивого промышленного развития. [Электронный ресурс] URL: http://rectors.altstu.ru/ru/periodical/archiv/2021/2/articles/1_1.pdf DOI: 10.25712/ASTU.2410-485X.2021.02.001
- 10 Bespalyu, S. (2021). Kazakhstan: Assessment of renewable energy support and a green economy. *Journal of Environmental Management and Tourism*, (Volume XII, Summer), 3 (51), 631-641. DOI:10.14505/jemt.v12.3(51).03.

REFERENCES

- 1 O'Connor, C., Mancini, DJ. (2007). Comparison of US and European Commission recommendations on regulatory impact assessment/analysis. *Industrial Policy and Economic Reform Papers*.
- 2 Newig, J., Fritsch, O. (2009). Environmental management: collaborative, multi-layered and effective? *Environmental Policy Gov*.
- 3 OECD (2012). *Green Growth and Environmental Governance in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia*, OECD Green Growth Papers, № 2012/02. OECD Publishing, Paris.
- 4 Anderson, F., Chirba-Martin, M., Elliott, E., Farina, S. et al. (2000) *Legislation to Improve Regulation: Risk Assessment, Cost-Effective Analysis and Judicial Review*. *Political Forum Duke Environment Law*.
- 5 Bergkamp, L., Kogan, L. (2013). Trade, the Precautionary Principle, and the Postmodern Regulatory Process. *European risk regulation*.
- 6 Datta, S., Upadya, V., Sridharan, U. (2006). Environmental management of hazardous industrial waste in India. *J Environ Sci Eng*.
- 7 Johnson, T.R. (2008). New Opportunities, Same Limits: Environmental Protection and China's New Development Path. *Politics*.
- 8 ЕЭК ООН «Обзоры результативности экологической деятельности. Казахстан, третий обзор». Женева (2019) - [Reviews of environmental performance. Kazakhstan, third review] [in Russian].
- 9 Bespalyu, S. Особенности инклюзивного и устойчивого промышленного развития. [Features of inclusive and sustainable industrial development] URL: http://rectors.altstu.ru/ru/periodical/archiv/2021/2/articles/1_1.pdf DOI: 10.25712/ASTU.2410-485X.2021.02.001. [in Russian].
- 10 Bespalyu, S. (2021). Kazakhstan: Assessment of renewable energy support and a green economy. *Journal of Environmental Management and Tourism*, DOI:10.14505/jemt.v12.3(51).03.

С.В. Беспальй^{1*}, Л.И. Кашук¹

¹Инновациялық Еуразия университеті, Қазақстан

Қоршаған ортаны басқару жүйелері: халықаралық модельдер және Қазақстанның тәжірибесі

Қазақстан азаматтарының денсаулығына зиян келтіретін ауа мен судың айтарлықтай ластануы – негізгі мәселе болып табылады. Соттар мен бақылаушы органдар қоршаған ортаны қорғау саласындағы өз міндеттерін тиісінше орындамайды. Қазіргі уақытта мемлекеттік органдар қоршаған ортаны және азаматтардың құқықтарын қорғауға бағытталған саясатты жүргізуде.

Зерттеудің мақсаты – Қазақстандағы қолдану арқылы қоршаған ортаны және азаматтардың денсаулығын құқықтық қорғауды басқару жүйесін қолданудың халықаралық үлгілерін, тәжірибелерін талдау. Мақалада қоршаған ортаны басқарудың бірқатар принциптері мен әдістері талқыланады және зерттеледі. Бұл қағидаттар мен тәжірибелер ұтымды және тиімді экологиялық саясат пен менеджменттің қалыптасуына ықпал ететіндіктен, Қазақстандағы қазіргі жүйені қайта қарау кезінде оларды ескеру ұсынылады. Мақалада қоршаған ортаны құқықтық қорғаудың және азаматтардың денсаулығына келтірілген зиянға ден қоюдың үлгілері мен әдістері талданады, бұл құралдар біріктірілген жүйенің бөлігі бола алады.

Зерттеудің негізінде қоршаған ортаны басқарудың өз әлеуетіне жетуі үшін Қазақстанда да саяси реформалар жүргізіп, саясат пен қорғау тетіктерін қалыптастыруға қарапайым азаматтарды тарту қажет екені анықталды. Қоршаған ортаны қорғау бойынша басқарушылық шешімдерді қабылдау кезінде адамдардың пікірлерін жинақтау және есепке алудың зерттелген стратегиялары қазақстандық қоғамда қолданылуы мүмкін.

Түйінді сөздер: қоршаған ортаны қорғау және халықтың денсаулығы; халықаралық үлгілер мен тәжірибелер; қоршаған ортаны басқару және заңнама; сот өзгерістері; азаматтық қоғамның қатысуы; реформалар.

S. Bespalyu^{1*}, L. Kashuk

¹Innovative University of Eurasia, Kazakhstan

Environmental management systems: international models and experience of Kazakhstan

Significant air and water pollution, which is detrimental to the health of the citizens of Kazakhstan. Courts and regulatory authorities do not properly fulfill their obligations in the framework of environmental protection. Currently, government agencies are pursuing a policy aimed at protecting the environment and the rights of citizens.

Purpose of the study is to analyze international models, practices, application of management systems for the legal protection of the environment and the health of citizens with application in Kazakhstan. The article discusses and explores a number of principles and methods of environmental management. Since these principles and practices contribute to the establishment of rational and effective environmental policy and management, it is proposed to take them into account when rethinking the current system in Kazakhstan. The article analyzes models and methods of legal protection of the environment and response to damage to the health of citizens, these tools can be part of an integrated system.

Based on the study, it was found that in order for environmental management to reach its full potential, Kazakhstan also needs to undertake political reforms and involve ordinary citizens in the formation of policies and protection mechanisms. The studied strategies for collecting and taking into account the opinions of people when making managerial decisions on environmental protection can be used in Kazakhstani society.

Keywords: environmental protection and public health; international models and practices; environmental management and legislation; judicial changes; participation of civil society; reforms.

Дата поступления рукописи в редакцию: 01.03.2023 г.