

## JURISPRUDENCE

---

Kaipbayeva A. O., Orazymbetkyzy A.

### PECULIARITIES OF THE LEGISLATIVE SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES AND BASES OF THE CONVENTION «ON WATER-BLANK BREEDS, UNTIL INTERNATIONAL IMPORTANCE, IT IS HABITATS OF WATER-BOWING BIRDS» IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Kaipbaeva A.O., Doctor of PhD, International University of  
Kyrgyzstan, Republic of Kazakhstan

Orazymbetkyzy A., doctoral student of the International University  
of Kyrgyzstan, Republic of Kazakhstan

#### **Abstract**

The article analyzes the current legislation in the field of ensuring the implementation of the principles of the Ramsas Convention, identified the legal relations that have not been settled in the legal format, developing on the wetlands, and recommendations for their elimination have been put forward.

**Keywords:** bog, specially protected natural territories, water bodies, marine areas, Ramsar Convention, contracting parties, resolutions.

Введение. Анализ неутешительного состояния водно-болотных угодий и особо охраняемых природных территорий в республике обуславливает необходимость осмысления и теоретического обоснования решения вопросов обеспечения правовой охраны водно-болотных угодий.

Следует отметить, что не случайно проблемы обеспечения правовой охраны водно-болотных угодий в республике оказались в фокусе общественного и государственного внимания.

Действующее законодательство государства демонстрирует отсутствие механизма способного обеспечить разумное использование и охрану водно-болотных угодий, в виду чего возникает необходимость совершенствования нормативной базы в исследуемой области, с целью выработки эффективных организационных и правовых методов, направленных на обеспечение охраны водно-болотных угодий. А это значит, что стоящие на сегодняшний день перед учеными и практиками проблемы обеспечения правовой охраны водно-болотных угодий требуют комплексного, объективного исследования с учетом новых условий и ориентиров, направленных на утверждение ценности водно-болотных угодий для будущих поколений.

Материалы и методы исследования. Основным нормативным документом, направленным на регулирование и охрану водно-болотных угодий, имеющих международное значение является Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (с поправками, внесенными в нее Парижским протоколом от 3 декабря 1982 года, и поправками, внесенными в Режине 28 марта 1987 года) от 2 февраля 1971 года. Соответственно на уровне государств-участниц, в числе которых имеется Республика Казахстан, реализация вышеуказанной Конвенции обеспечивается принятым 13 декабря 2005 года №94-III законом Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц».

Статья 1 вышеуказанного Закона определяет водно-болотные угодья в качестве районов болот, фенос, торфяных угодий или водоемов - естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров.

Идентичное определение понятия водно-болотных угодий содержится в пп.34) ст.1 Водного кодекса Республики Казахстан, после чего на протяжении всего кодекса много упоминания о водно-болотных угодьях не предоставляется.

Однако, это не единственное упоминание определения понятия водно-болотных угодий в действующем природоохранном законодательстве республики. Так, статья 39-1 закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» в качестве водно-болотных угодий признает естественные (за исключением морских, глубина которых при отливе превышает шесть метров) и искусственные акватории, являющиеся местами массового обитания, гнездования, воспроизводства околосредных видов животных, включая редких и находящихся под угрозой исчезновения.

Кроме этого, закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» п.1 ст.75 определяет водно-болотные угодья, имеющие международное значение в качестве *естественных и искусственных водоемов, включающих морские акватории, служащие резерватами значительной совокупности редких, уязвимых или исчезающих видов или подвидов растений или животных, прежде всего мигрирующих водоплавающих птиц, представляющих собой международный ресурс.*

Отличительной особенностью предоставленных Водным кодексом Республики Казахстан и законом Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» определений водно-болотных угодий от понятия, закрепленного Рамсарской конвенцией является отсутствие словосочетаний «имеющих международное значение», что дает основание для применения норм указанных нормативов в отношении водно-болотных угодий, не обладающих международным значением.

Следует признать, что ключевой особенностью Рамсарской конвенции является довольно широкое определение понятия водно-болотного угодья, включающего в себя огромное разнообразие типов местообитания водоплавающих птиц, причем подпадающих под традиционное представление о водно-болотных угодьях, таких как мангровые заросли, болота, луга и пр., но также и не ассоциируемых с ними пресноводных озер, карстовых систем, рукотворных участков, в виде каналов, рисовых полей, водохранилищ и т.д. Исходя из наличия такого многообразия географических особенностей, присущих водно-болотным угодьям, прослеживается стремление Рамсарской конвенции охватить в первую очередь среду обитания водоплавающих птиц.

Кроме этого, заслуживает внимания регламентированное законом Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» положение о глубине морских акваторий, могущих при отливе превысить шесть метров, которое имеет расхождение с определением, предоставляемым Рамсарской конвенцией, устанавливающей ограничение в глубине отливов не более шести метров.

Данный факт удостоверяет допустимость возникновения несоответствий в нормативных документах и возможности отнесения прибрежных речных, морских зон, островов и водоемов с глубиной более шести метров в период отлива к категории водно-болотных угодий международного значения, а также включения в их состав участков земной поверхности, в которых вода выступает ключевым фактором жизни растений и животных, что находит закрепление в п.1 ст.2 Рамсарской конвенции.

Следовательно, Рамсарская конвенция обладает разрешительным характером, допускающим Договаривающимся Сторонам определять

водно-болотные угодья, устанавливать пределы глубины отливов и иные параметры в отношении водно-болотных угодий с учетом их мнений, но основываясь на остовете, предоставленном п.1. ст.1 конвенции.

Определившись с понятием водно-болотного угодья Рамсарская конвенция переходит к вопросу установления водно-болотных угодий, расположенных на территории государств и подлежащих включению в Список водно-болотных угодий международного значения.

Критерии включения угодий в Список регламентируются п.2 ст.2 Конвенции, предъявляющих обязательные требования учета экологических, ботанических, зоологических, лимнологических или гидрологических показателей и, с учетом предоставленного, довольно расплывчатого описания, Рамсарская конвенция дополнительно разрабатывает более точные и подробные критерии, отраженные в отдельных Руководствах.

В целях реализации ст.2 Конвенции в Республике Казахстан был издан Приказ Министра сельского хозяйства от 11 февраля 2015 года №18-03/94 «Об утверждении Правил отнесения водоемов к водно-болотным угодьям международного и республиканского значения» детально регламентирующий порядок отнесения водоемов к водно-болотным угодьям международного и республиканского значения, в котором существенным отличием отнесения угодий к той или иной категории служит регулярная поддержка существования определенного количества водных птиц (для международных водно-болотных угодий – не менее двадцати тысяч, а для республиканских – не менее десяти тысяч).

И как результат реализации, закрепленных принципов отнесения угодий к определенной категории был установлен перечень водно-болотных угодий, включенных в категорию обладающих международным значением, а также водно-болотных угодий отнесенных к республиканскому значению, что нашло закрепление в Приказе Министра сельского хозяйства РК от 24 апреля 2015 года №18-03/369 «Об утверждении списков водно-болотных угодий международного и республиканского значения».

На основании указанного нормативного правового акта в перечень водно-болотных угодий республиканского значения было включено 44 угодья, а 10 водно-болотных угодий были отнесены к категории имеющих международное значение.

Осознание значимости и уникальности каждого угодья порождает необходимость обеспечения их охраны, обусловленных тенденцией увеличения уровня браконьерства, рыбопромысловой деятельности, растущих темпов распашки земель, использования удобрений при засевании полей близ угодий и слабым уровнем контроля, влекущего загрязнение угодий нефтяными, синтетическими и иными вредными веществами. Что ставит перед Договаривающимися Сторонами

обязательство соблюдения п.6 ст.2 Конвенции - ответственности за рациональное использование, управление и охрану имеющихся ресурсов.

Фундаментальные обязательства в отношении водно-болотных угодий, находят отражение в ст.3,4 Конвенции, обязывающих Стороны планировать деятельность по обеспечению сохранения участков. Однако, все еще слабо сформулированные и расплывчатые положения Рамсарской конвенции выступают причиной для разработки собственных принципов каждой из Сторон Конвенции.

Тем не менее, наиболее действенным способом обеспечения охраны и рационального использования водно-болотных угодий является создание природных резерватов, с последующим обеспечением надлежащего надзора за ними, закрепленного п.1 ст.4 Конвенции.

Республика Казахстан реализацию данного положения осуществила путем включения водно-болотных угодий международного значения, в состав особо охраняемых природных территорий, с установлением на них заповедного, заказного и регулируемых режимов хозяйственной деятельности [1].

Учитывая позвольительный характер конвенции по отношению к участникам, не ограниченных строго определенными обязательствами, Рамсарская конвенция возлагает груз обязательств на национальное законодательство государств, от которых ожидает определения не только политического курса обеспечения охраны угодий, но и разработки механизма контроля и последующего сохранения угодий, с возможностью применения санкционных мер, что невозможно без наличия компетентных, уполномоченных органов и лиц.

Необходимость наличия компетентных специалистов, призванных осуществлять исследования, надзор и управление угодьями находит закрепление в п.5 ст.4 Конвенции.

Стоит признать, что в Республике Казахстан, по сей день, не создано отдельного комитета либо ведомства, наделенного полномочиями реализации политики сохранения и обеспечения охраны водно-болотных угодий. В связи с чем считаем уместным учреждение Совета Координации по вопросам реализации условий Рамсарской конвенции, с соответствующим равномерным распределением ряда обязательств между Министерствами энергетики и сельского хозяйства РК.

Политика Рамсарской конвенции направлена на институциональное развитие, которое немислимо без функционирования национального комитета по водно-болотным угодьям, ответственного за реализацию принципов и основ Рамсарской конвенции, а также обеспечения взаимодействия и сотрудничества различных ведомств, деятельность которых так или иначе соприкасается с вопросами водно-болотных угодий. Создание национальных комитетов в государствах свидетельствует об интеграции принципов Конвенции и реализации

процесса внутреннего планирования деятельности по оценке воздействий, оказываемых на окружающую среду, позволяющих в последующем принять надлежащие меры по их устранению.

В Республике Казахстан, к сожалению, Министерство охраны окружающей среды было реорганизовано и вопросы охраны окружающей среды осуществляются на уровне отраслевых ведомств, подчиненных различным Министерствам.

Каждое Министерство и комитеты обладают полномочиями контроля и регулирования экологических вопросов в рамках нормативно закрепленных обязательств.

Вопрос распределения обязательств между ведомствами и комитетами может быть урегулирован в рамках имеющего законодательства, в частности при закреплении за Правительством государства полномочий по принятию нормативных правовых актов в области обеспечения охраны и использования угодий, разработки программ, стратегий и планов их сохранения, ведения государственного кадастра и мониторинга, осуществления контроля и т.д., с соответствующим распределением полномочий между республиканскими и областными ведомствами и учреждениями.

В любом случае задачи утверждения планирования деятельности, контроля, а также сохранения угодий будут находиться в ведении республиканских структур. На областных и региональных уровнях полномочия будут гораздо ограниченными, поскольку отношения в области особо охраняемых природных территорий входят в компетенцию ведомств республиканских уровней. За областными структурами будет закреплено лишь регулирование вопросов водного распределения и обеспечения функционирования единой экологической политики государства.

Действительность демонстрирует нам наличие в компетенции достаточного количества государственных органов функций обеспечения охраны и рационального использования водно-болотных угодий в республике, осуществляемых в рамках индивидуальной направленности ведомств, и приоритетов их деятельности. Соответственно, отсутствие критериев разграничения экологических функций между различными ведомствами и комитетами, в том числе и на областном уровне, не позволят избежать ситуаций хаоса в вопросах обеспечения охраны водно-болотных угодий. При отсутствии единого государственного института, управление водно-болотными угодьями будет осуществляться различными ведомствами и комитетами, которые никогда не будут являться единым органом обеспечивающим реализацию политики управления, контроля и охраны водно-болотных угодий. А существенное отличие функциональных приоритетов ведомств и Министерств, даже при совпадении интересов в области обеспечения охраны водно-болотных

угодий, объясняет низкий уровень защищенности угодий, их нерационального использования и как следствие ухудшения состояния.

Деятельность Рамсарской конвенции реализуется на фоне непрерывно растущих требований экономического развития, порой порождающих столкновение интересов экономики и экологии.

В связи с чем вопросы финансирования природоохранных мероприятий в отношении водно-болотных угодий представляют собой актуальную проблему, тесно переплетающуюся с необходимостью внесения изменений и дополнений в действующее экологическое и налоговое законодательство.

На сегодняшний день Республика Казахстан не может похвастаться активным применением института субсидий, дотаций, экологических налогов и прочих финансовых инструментов, широко используемых в европейских государствах при ограниченном использовании лугов, расположенных близ водно-болотных угодий либо осушающих меры охраны болот и т.д. [2].

В результате чего, считаем, что в виду наличия ограничений к хозяйственной деятельности на угодьях международного значения, целесообразным является использование государственного и международного содействия возмещения расходов.

Ныне утративший силу кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 24 апреля 1995 года №2235, предусматривавший платежи за охрану и воспроизводство природных ресурсов исключил указанную норму в 2001 году, оставив в ныне действующем кодексе Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 10 декабря 2008 года №99-IV, п.2 ст.486 закрепляющей освобождение от обложения деятельности по осушению болот, признаваемых не только Рамсарской конвенций, но и пп.2) п.1 ст.12 ВК РК поверхностным водным объектом, подлежащим правовой охране.

Болота, представляя собой составную часть биосферы, обладают огромным практическим значением и характеризуются как участки земной поверхности с избыточным увлажнением [3, с.140].

Основной причиной осушения болот выступает желание получения плодородных земель для ведения сельского хозяйства, обогащенных торфом, накапливаемым только в болотистых местах, хотя с точки зрения ученых подобные земли пригодны непродолжительное время, по причине эрозии земель.

Считаем верным утверждение Сагимбаева Г.К., признающим неизбежность снижения уровня грунтовых вод, высыхания рек, озер и исчезновение редких видов растений и птиц при проведении осушения болот, требующего тщательного и предварительного изучения вероятных последствий, особенно с экологической точки зрения [4, с.98-99].

В целях реализации политики сохранения торфяных болот в 2002 году Конференция Договаривающихся Сторон конвенции принимает Приложение к Резолюции VIII.17, предусматривающей указания по Глобальному плану действий сохранения торфяных болот [5, с.23].

В законодательстве Республики Казахстан упоминание о болотах помимо выше указанного пп.2) п.1 ст.12 ВК РК, упоминается в ст.132 Земельного кодекса РК, определяющего болота землями постоянно занятыми водоемами или покрытыми водой. Иного упоминания или регламентации вопросов регулирования отношений, возникающих по поводу болот ни в одном нормативном правовом акте государства не усматривается.

Анализируя сказанное, считаем, что закрепление болот в качестве земель водного фонда, а также поверхностного водного объекта подтверждает факт правового признания и определения болот в качестве природного объекта, однако полностью правового регулирования отношений, складывающихся по поводу болот действующее законодательство не демонстрирует. Вероятно, одной из причин служит наличие у болот непосредственной взаимосвязи между земельным и водным законодательством.

Результаты и обсуждение. Большинство положений Рамсарской конвенции отмечают необходимость законодательного закрепления политики рационального использования и обеспечения охраны водно-болотных угодий, что к сожалению ни в одной из стран-участниц конвенции не было реализовано. Несмотря на то, что законодательство выступает одним из действенных механизмов реализации конкретных мер.

Таким образом, считаем, что ключевыми проблемами на пути обеспечения охраны водно-болотных угодий в республике выступает:

1. Несовершенство законодательной системы, характеризующейся отсутствием нормативного правового акта, регулирующего отношения, складывающиеся в области водно-болотных угодий, в том числе отсутствие нормативов, определяющих стандарты загрязняющих веществ;

2. Отсутствие разграничений полномочий между государственными структурами в отношении водно-болотных угодий, а также отсутствие единого координационного совета либо иного отдельного комитета, уполномоченного на осуществление управления и контроля в отношении водно-болотных угодий и их ресурсов;

3. Отсутствие надлежащего финансирования, требующего долгосрочных вложений инвестиций для изучения, восстановления и охраны угодий. А также недостаточность развития института получения альтернативных источников дохода местным населением, проживающим



вблизи угодий, при отказе от дальнейшего использования водно-болотных угодий для необходимых нужд и т.д.

Все указанные и не указанные препятствия преодолимы лишь при государственной причастности и содействии в решении проблем. В виду чего отправной точкой должна явиться деятельность по разработке Стратегии сохранения водно-болотных угодий, в процессе реализации которой будут выявлены насущные проблемы и пробелы, в том числе и в экологическом законодательстве.

Выводы. Выработка эффективных средств обеспечения правовой охраны водно-болотных угодий должна проводиться с учетом особенностей норм природоресурсного законодательства республики. Для начала необходимо утверждение программы реализации и обеспечения выполнения Республикой Казахстан обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях..., с последующей разработкой и принятием закона РК «Об охране и устойчивом использовании водно-болотных угодий», который должен содержать совокупность организационных и правовых мер обеспечения охраны водно-болотных угодий. В Законе необходимо в правовом формате провести градацию между водно-болотными угодьями международного, республиканского, местного и иного значения, путем закрепления определения каждого из них, установления перечня объектов водно-болотных угодий, в которые помимо водных ресурсов, считаем необходимым включить флору, фауну угодий, водоплавающих, околоводных птиц, а также торфяные залежи, характеристики правового режима каждого из видов угодий и определения мер ответственности при нарушении требований и т.д. Детального правового регулирования требует вопрос проведения инвентаризации, для последующего определения перечня водно-болотных угодий, могущих быть включенными в состав особо охраняемых природных территорий, с ограниченным режимом хозяйственной деятельности, а также вопрос определения формы собственности, в которой могут находиться водно-болотные угодья.

Помимо этого, законодательного закрепления требует вопрос распределения обязательств между государственными структурами, ведомствами и комитетами по вопросам обеспечения охраны угодий, в том числе вопросов планирования, организации деятельности и ведения государственного контроля. Нельзя оставить без внимания вопрос законодательного совершенствования использования экономических механизмов, особенно при компенсации государством затрат при ограничении деятельности на угодьях.

#### References:

- [1] Respublika Kazakhstan. Zakony. Ob osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah [Tekst]: zakon ot 7 ijulja 2006 g. №175-III / Respublika

- Kazahstan, Zakony // Kazahstanskaja pravda. - 2015. - 8 dekabnja (№235).
- [2] Bobylev S.N. Jekonomicheskie osnovy sohraneniya vodno-bolotnyh ugodij [Tekst] / S.N.Bobylev, V.N.Sidorenko, N.V.Luzheckaja. - M.: [b.i.], 2001. - 56 s.
- [3] Nikonova M.A. Zemlevedenie i kraevedenie [Tekst]: uchebnoe posobie / M.A.Nikonova, P.A.Danilov. - Moskva: Akademija, 2002. - 240 s.
- [4] Sagimbaev G.K. Jekologija i jekonomika [Tekst]: monografija / G.K.Sagimbaev. - Almaty: Karzhy-Karazhat, 1997. - 144 s.
- [5] Rukovodstvo po razumnomu ispol'zovaniju vodno-bolotnyh ugodij №1 [Tekst]: Razumnoe ispol'zovanie vodno-bolotnyh ugodij: Konceptual'naja osnova razumnogo ispol'zovanija vodno-bolotnyh ugodij. - Gland, Shvejcarija: Sekretariat Ramsarskoj konvencii, - 2007. - 34 s.
- [6] Respublika Kazahstan. Zakony. O prisoedinenii Respubliki Kazahstan k Konvencii o vodno-bolotnyh ugod'jah, imejushhijh mezhdunarodnoe znachenie, glavnym obrazom v kachestve mestoobitanija vodoplavajushhijh ptic [Tekst]: zakon ot 13 dekabnja 2005 g. №94 / Respublika Kazahstan, Zakony // Kazahstanskaja pravda. - 2005. - 22 dekabnja (№349-350).
- [7] Respublika Kazahstan. Kodeksy. Vodnyj kodeks Respubliki Kazahstan [Tekst]: kodeks ot 20 ijunja 2003 g. № 442 / Respublika Kazahstan, kodeksy // Kazahstanskaja pravda. - 2016. - 30 aprelja (№82).
- [8] Respublika Kazahstan. Kodeksy. Zemel'nyj kodeks Respubliki Kazahstan [Tekst]: kodeks ot 9 ijulja 2003 g. № 481-II / Respublika Kazahstan, kodeksy // Kazahstanskaja pravda. - 2003. - 26 ijunja (№183-184).
- [9] Respublika Kazahstan. Kodeksy. O nalogah i drugih objazatel'nyh platezhah v bjudzhet [Tekst]: kodeks ot 10 dekabnja 2008 goda №99-IV // Kazahstanskaja pravda. - 2016. - 31 dekabnja (№253).
- [10] Respublika Kazahstan. Zakony. Ob ohrane, vosproizvodstve i ispol'zovanii zhivotnogo mira» [Tekst]: zakon ot 9 ijulja 2004 g. №593 / Respublika Kazahstan, Zakony // Kazahstanskaja pravda. - 2004. - 20 ijulja (№162).
- [11] Respublika Kazahstan. Ministerstvo. Ob utverzhdenii Pravil otnesenija vodoemov k vodno-bolotnym ugod'jam mezhdunarodnogo i respublikanskogo znachenija [Jelektronnyj resurs]: prikaz ot 11 fevralja 2015 g. №18-03/94 / Respublika Kazahstan. Ministerstvo sel'skogo hozjajstva // Informacionno-pravovaja sistema «Әdilet». - Rezhim dostupa: <http://adilet.zan.kz>.
- [12] Respublika Kazahstan. Ministerstvo. Ob utverzhdenii spiskov vodno-bolotnyh ugodij mezhdunarodnogo i respublikanskogo znachenija 369

**13th International Scientific and Practical Conference  
«Science and Society» London, 23-28 February 2018**

[Elektronnyj resurs]: prikaz ot 24 aprelja 2015 g. №18-03/369 / Respublika Kazahstan. Ministerstvo sel'skogo hozjajstva // Informacionno-pravovaja sistema «Adilet». - Rezhim dostupa: <http://adilet.zan.kz>.

## HISTORY

---

Dushkova N.A.

### RUSSIA IN THE CONDITIONS OF WORLD RIVALRY FOR CREATION OF NEW ECONOMY: HISTORY AND PRESENT

Dushkova N.A., Russia, Voronezh State Technical University, The  
doctor of Historical Sciences, Full professor, head of the department of  
history and political science

#### Abstract

In article the current state of the world community at which bitter struggle for leadership in creation of new economy including digital economy was developed is characterized. The author considers possibility of Russia to participate in this process, relying on the last experience

**Keywords:** new economy, digital economy, electronic industry, competition, industrialization, historical experience, social justice

В настоящее время среди ведущих стран мира обострилась борьба за лидерство в ходе создания так называемой «новой экономики». Она предполагает формирование электронного базиса производства, повышение роли инноваций, усиление взаимосвязи науки, технологий и экономического роста. Но, пожалуй, главным показателем «новой экономики» считается доля быстрорастущих отраслей самых современных информационных и коммуникационных технологий.

В этой связи в оборот вошло такое понятие, как «цифровая экономика». Этот термин впервые ввел в употребление в 1995 г. американский информатик Николас Негропonte (Массачусетский университет). Сейчас этим термином пользуются во всем мире. Он вошел в обиход политиков, ученых, предпринимателей и т.п.

Однако до сих пор содержание понятия «цифровая экономика» остается размытым. И тем не менее, в первую очередь ее представляют как ту часть экономических отношений, которая опосредуется