

**О проекте распоряжения Президента Республики Казахстан "О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан"**

Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 августа 2003 года N 772

      Правительство Республики Казахстан постановляет:   
      Внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект распоряжения Президента Республики Казахстан "О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан".

*Премьер-Министр*   
*Республики Казахстан*

**Проект**

**Распоряжение Президента Республики Казахстан О Концепции экологической безопасности**   
**Республики Казахстан**

      В целях обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан постановляю:   
      1. Одобрить прилагаемую Концепцию экологической безопасности Республики Казахстан (далее - Концепция).   
      2. Правительству Республики Казахстан в трехмесячный срок разработать мероприятия по реализации Концепции.

*Президент*   
*Республики Казахстан*

      Одобрена          
распоряжением Президента   
Республики Казахстан    
от \_\_\_\_\_\_2003 года N \_\_\_

**Концепция экологической безопасности**   
**Республики Казахстан**

**Общие положения**

      Мировой опыт показывает, что экологизация всей социально-экономической системы любого государства является основой успешного решения экологических проблем и предотвращения экологических катастроф.   
      Экологическая безопасность, как составная часть национальной безопасности, является обязательным условием устойчивого развития и выступает основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.   
      Настоящая Концепция экологической безопасности разработана исходя из приоритетов Стратегии "Казахстан-2030", в соответствии со Стратегическим планом социально-экономического развития Республики Казахстан до 2010 года, с учетом основных положений резолюции Всемирного саммита по устойчивому развитию в г. Йоханнесбурге и Повестки дня на XXI век, принципов Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию.   
      В ходе реализации задач, обозначенных в Стратегии "Казахстан - 2030" за период 1998-2000 годы по сравнению с началом 90-х годов значительно снижены темпы загрязнения окружающей среды за счет усиления государственного контроля в области охраны окружающей среды и внедрения обязательной экологической экспертизы.   
      Обеспечение оптимального уровня экологической безопасности с достижением нормативных показателей состояния окружающей среды предполагает поэтапное осуществление стабилизации качества окружающей среды (до 2010 года) и улучшения ее состояния (2010-2030 годы).

**1. Цели и основные принципы экологической безопасности**

      Государственная политика в области экологической безопасности осуществляется на основе Конституции Республики Казахстан и нацелена на обеспечение защищенности природных систем, жизненно важных интересов общества и прав личности от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду.   
      Экологически безопасное развитие государства базируется на следующих принципах:   
      подчиненность региональных и локальных задач экологической безопасности глобальным и национальным целям предупреждения экологического кризиса;   
      обязательность компенсации ущерба окружающей среде и здоровью человека (платят природопользователи и загрязнители);   
      эколого-экономическая сбалансированность развития и размещения производственных сил (принцип экологической емкости);   
      обязательность оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с последующей экологической экспертизой;   
      информированность и участие населения в решении экологических проблем путем его доступа к экологической информации, принятию решения и правосудию в области охраны окружающей среды, проникновение экологических подходов и факторов в сферы социальной деятельности;   
      партнерство в международном сотрудничестве и соблюдение норм международного права.

**2. Угрозы экологической безопасности**   
**и пути их предотвращения**

      Угрозы экологической безопасности Казахстана (экологические проблемы) в зависимости от значимости и уровня их решения подразделены на глобальные, национальные и локальные.

**2.1. Глобальные экологические проблемы**

*Изменение климата*   
      Казахстаном в 1995 году ратифицирована Рамочная конвенция ООН по изменению климата, для реализации которой необходимо достичь стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, не допускающем опасного антропогенного воздействия на природно-климатическую систему.   
      Учитывая то, что по сравнению с базовым 1990 годом в Казахстане снизились суммарные выбросы парниковых газов на 200 млн. тонн в год, основные мероприятия должны быть направлены на удержание данного уровня.   
      В 1999 году Казахстаном подписан Киотский протокол к данной Конвенции. По заявлению Казахстана, специальным решением Конференции сторон принято, что в случае ратификации указанного протокола и его вступления в силу, Казахстан станет Стороной Приложения 1 с возложением на себя количественных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов, что открывает для нашей страны большие перспективы по привлечению международных инвестиций.   
      Вместе с тем, принимая во внимание вышеприведенные факторы и мировой опыт, предполагается проведение социально-экономического анализа целесообразности ратификации Казахстаном Киотского протокола.

*Состояние озонового слоя*   
      По прогнозам в последующие несколько десятилетий антропогенная деятельность будет полностью определять изменение состояния озонового слоя, подавляя природные факторы, в том числе и влияние циклов солнечной активности. Наблюдения с 1973 года показывают, что толщина озонового слоя над Казахстаном уменьшилась на 5-7%.   
      Меры по регулированию, принятые в соответствии с Венской конвенцией об охране озонового слоя и Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, способствовали сокращению производства озоноразрушающих веществ на 85% по сравнению с уровнем 1986 года.   
      Наша страна ратифицировала указанные документы (1998 год), и в соответствии с ними начата реализация обязательств по сокращению использования озоноразрушающих веществ и изъятию их из обращения.

*Сохранение биологического разнообразия*   
      Экосистемы Казахстана отличаются уникальностью биологического разнообразия в экосистемах Центральной Азии и континента в целом.   
      Вместе с тем, под влиянием антропогенных факторов в Казахстане стала снижаться численность многих видов животных и сокращаться область их обитания.   
      Основные направления сохранения биологического разнообразия:   
      оценка состояния и инвентаризация объектов биологического разнообразия на разных уровнях его структурной организации (видовом, популяционном, биогеоценотическом, ландшафтном и региональном);   
      развитие сети особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и поддержание природных популяций редких видов с помощью их искусственного воспроизводства;   
      восстановление биологического разнообразия на нарушенных территориях с учетом трендов современных природных и антропогенно-стимулированных процессов.

*Опустынивание и деградация земель.*   
      В Казахстане значительные площади (66% территории) в той или иной степени подвержены процессам опустынивания и деградации, что приводит к выводу земель из сельхозоборота. Это обусловлено экстенсивным ведением сельского хозяйства, загрязнением территорий разработки месторождений полезных ископаемых, районов транспортировки и переработки углеводородного сырья, в том числе нефтепродуктами и радиоактивными соединениями.   
      Для предотвращения указанных процессов необходимо:   
      восстановление деградированных земель и плодородия почв;   
      совершенствование системы государственного управления землепользованием;   
      внедрение экономических механизмов экологически устойчивого землепользования.

**2.2. Национальные экологические проблемы**

*Зоны экологического бедствия (Аральский и Семипалатинский  регионы)*   
      Аральский и Семипалатинский регионы объявлены зонами экологического бедствия, где вследствие неблагополучной экологической обстановки нанесен существенный вред здоровью населения и произошли разрушения естественных экологических систем, деградация флоры и фауны.   
      В настоящее время в районах, прилегающих к бывшему Семипалатинскому полигону (85 населенных пунктов с численностью населения 71,9 тыс. человек), отмечается высокий уровень онкологической заболеваемости населения и смертности от нее, болезней системы кровообращения, пороков развития среди новорожденных и эффектов преждевременного старения.   
      В зоне экологической катастрофы Приаралья (178 населенных пунктов с населением 186,3 тыс. человек) наблюдается высокий уровень желудочно-кишечных заболеваний и анемии, особенно среди женщин и детей, детской смертности и врожденной патологии.   
      Основные направления решения проблем:   
      комплексный анализ социально-экономических и экологических условий проживания населения в зонах экологического бедствия;   
      разработка оздоровительно-реабилитационных мероприятий с учетом экологической оценки территорий Приаралья и Семипалатинского региона и последствий влияния ядерных взрывов и иных факторов на здоровье населения и окружающую среду;   
      разработка Программ внутренней миграции населения и хозяйственного использования территорий зон экологического бедствия.

*Интенсивное освоение ресурсов шельфа Каспийского моря*   
      Широкое освоение углеводородных ресурсов государствами бассейна Каспийского моря увеличивает масштаб негативного воздействия на морские и прибрежные экосистемы.   
      В соответствии с Государственной программой освоения казахстанского сектора Каспийского моря предусматриваются до конца 2005 года проведение специальных исследований по определению предельно возможного уровня добычи нефти без нанесения ущерба морским экосистемам, ликвидация бесхозных скважин и других исторических загрязнений и принятие мер по прекращению сжигания попутного газа на факелах.   
      В настоящее время проводится работа на международном уровне по принятию проектов Рамочной конвенции по защите окружающей морской среды Каспийского моря и региональной Стратегии приоритетных действий, в которых определены основные направления по использованию коммерческих ресурсов Каспийского моря и общего взаимодействия между прикаспийскими странами в отношении предстоящих мероприятий по охране экосистемы Каспия.

*Влияние окружающей среды на здоровье населения*   
      Установлено, что многие виды заболеваний человека прямо или косвенно связаны с негативными изменениями в окружающей среде, но недостаточно изученными остаются вопросы определения причинно-следственных связей заболеваемости населения с экологическими факторами. В этой связи необходимо расширение работ в области медицинской экологии с проведением медико-оценочно-мониторинговых географических исследований.

*"Исторические" загрязнения*   
      К "историческим" источникам загрязнения относятся бесхозные в настоящее время объекты: нефтегазовые скважины, шахты, рудники (в том числе с радиоактивными отходами), хвостохранилища и накопители сточных вод.   
      Некоторые решения этой проблемы определены в реализуемой Программе по ликвидации радиоактивных отвалов уранодобывающей промышленности и бюджетной программе по ликвидации бесхозных нефтяных и гидрогеологических скважин.   
      На основе проведения полной инвентаризации всех объектов "исторических" загрязнений с оценкой их воздействия на окружающую среду предполагается разработка программ по ликвидации, а также внедрить механизмы, исключающие их появление (ликвидационные фонды и др.).

*Экологические проблемы трансграничного характера*   
      К трансграничным экологическим проблемам относятся вопросы вододеления, загрязнения трансграничных водных объектов, атмосферного воздуха и почвы, перемещения опасных отходов, разработки приграничных месторождений полезных ископаемых, сохранения уникальных природных комплексов.   
      Решение указанных проблем определяется совместными действиями сопредельных государств в рамках международных договоров.

*Воздействие полигонов военно-космического комплекса*   
      В настоящее время функционируют 4 военно-испытательных полигона и комплекс "Байконур". Особую опасность для окружающей среды представляют упавшие на землю фрагменты ракет, разливы высокотоксичного топлива и другие факторы, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.   
      В этой связи необходима организация работ по мониторингу экологического состояния территорий полигонов с разработкой комплекса мероприятий по ликвидации последствий их деятельности.

**2.3. Локальные экологические проблемы**

*Загрязнение воздушного бассейна*   
      Основное загрязнение атмосферы связано с выбросами от предприятий цветной металлургии, теплоэнергетики, черной металлургии, нефтегазового комплекса. При этом значительная часть населения промышленных центров проживает в зоне повышенного влияния вредных выбросов, так как более 20% предприятий не имеют нормативной санитарно-защитной зоны. К наиболее загрязненным отнесены 10 городов, 8 из которых - с высоким уровнем загрязнения воздуха.   
      С 1993 по 2000 годы выбросы вредных веществ в атмосферу сократились с 5,1 млн. тонн до 3,2 млн. тонн, в основном за счет спада производства.   
      В последние годы уже в условиях подъема экономики удалось стабилизировать выбросы вредных веществ в атмосферу на уровне 3,2-3,4 млн. тонн и до 2010 года предполагается приступить к их планомерному снижению.

*Истощение и загрязнение водных ресурсов.*   
      Казахстан относится к категории стран с большим дефицитом водных ресурсов. В настоящее время водные объекты интенсивно загрязняются предприятиями горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, коммунальными службами городов. Наиболее загрязнены Иртыш, Нура, Сырдарья, Или.   
      Увеличение и улучшение качества располагаемых водных ресурсов республики возможно за счет мероприятий по регулированию речного стока, его внутрибассейновому и межрегиональному перераспределению, рациональному использованию подземных и возвратных вод, ограничению водоемких производств, внедрению водосберегающих и водооборотных технологий, а также путем снижения непроизводительных потерь воды в сфере водораспределения и водопользования.

*Радиоактивное загрязнение*   
      В Казахстане имеются шесть крупных ураноносных геологических провинций, множество мелких месторождений и рудопроявлений урана, которые обуславливают повышенный уровень естественной радиоактивности.   
      Для его снижения необходимо провести широкое изучение отрицательного воздействия на здоровье населения и принять комплекс ограничительных мер.   
      Серьезную угрозу представляют отходы, накопленные на уранодобывающих предприятиях и в местах проведения ядерных взрывов. Для проведения мероприятий по рекультивации таких объектов необходимо завершение работ по инвентаризации и оценке их воздействия на окружающую среду и здоровье населения.   
      В стране скопилось более 50 тысяч отработанных источников ионизирующих излучений и обнаружено более 700 неконтролируемых источников, из которых 13 - смертельно опасных для контактирующих с ними людей. Решение проблемы захоронения и транспортировки требует соответствующего финансирования.

*Накопление промышленных и бытовых отходов*   
      В республике накоплено более 20 млрд. тонн отходов производства и потребления, в том числе 6,7 млрд. тонн токсичных, при этом наблюдается тенденция их увеличения. Необходимы стабилизация количественных показателей накопления промышленных отходов и полное исключение случаев их перевода в разряд "исторических".   
      Основная масса твердых бытовых отходов без разделения на компоненты вывозится и складируется на открытых свалках, 97% которых не соответствуют требованиям природоохранного законодательства. Их размещение и обустройство осуществлены без проектов и оценки воздействия на окружающую среду. Только около 5% твердых бытовых отходов в республике подвергается утилизации или сжиганию.   
      Местным исполнительным органам необходимо принять меры по организации соответствующих служб и предприятий по вывозу твердых бытовых отходов, внедрению современных технологий их переработки и утилизации.

*Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера*   
      Начиная с 1993 года, в Казахстане зарегистрировано более 270 крупных чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями, при этом общий прямой материальный ущерб составил свыше 370 млн. долларов. Для их предотвращения необходима разработка системы оценки и прогнозирования потенциального экологического риска чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также ликвидации их последствий.   
      С целью предотвращения чрезвычайных ситуаций трансграничного характера предполагаются разработка и реализация совместных мероприятий с приграничными государствами.

**3. Основные направления обеспечения**   
**экологической безопасности**

      Основными направлениями обеспечения экологической безопасности являются экологизация экономики, законодательства и общества.

**3.1 Экологизация экономики**

*Обеспечение устойчивого природопользования*   
      Экологически безопасное природопользование заключается в сохранении ресурсно-экологического равновесия через снижение природоемкости производства и уменьшение воздействия экономики на биосферные процессы обмена вещества и энергии. При этом должны быть приняты меры:   
      повышения регенерационного потенциала природы;   
      развития ресурсосберегающих технологий;   
      снижения доли экологически грязных производств;   
      внедрения экологических условий и требований во все разрабатываемые государственные, региональные и отраслевые программы.

*Внедрение новых экономических механизмов в природопользовании*   
      Эффективность природоохранной деятельности природопользователей определяется созданием финансовых стимулов. Новые экономические механизмы в природопользовании предусматривают включение экологических характеристик в систему ценообразования, совершенствование системы платности природопользования и обязательное экологическое страхование.

*Совершенствование системы государственного контроля в области* охраны окружающей среды и природопользования   
      Эффективность государственного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования определяется четким разграничением полномочий между уровнями государственного управления и государственными органами в его осуществлении.   
      Дальнейшее совершенствование системы государственного контроля предполагает:   
      повышение до международных стандартов уровня производственного контроля и мониторинга на объектах, хозяйственная деятельность которых относится к экологически опасным;   
      внедрение экологического аудита.

*Оптимизация разрешительной системы природопользования и экологической экспертизы*   
      В развитых странах мира выдача разрешений на загрязнение окружающей среды осуществляется на основании экологической экспертизы проектной документации, что повышает эффективность работы с природопользователями.   
      В Казахстане, наряду с оценкой воздействия на окружающую среду и экологической экспертизой, предприятия должны ежегодно получать разрешения на загрязнение окружающей среды. Постоянный рост количества предприятий, которых уже более 35 тысяч, создает условия для формального подхода к анализу документации. В этой связи необходимо, используя международный опыт, оптимизировать разрешительную систему посредством пересмотра сроков действия разрешений с учетом изменений проектных условий деятельности природопользователя.

*Совершенствование системы экологического мониторинга*   
      Современная сеть наблюдений составляет лишь 20% наблюдательных пунктов от оптимального их количества, оснащенность измерительной аппаратурой - от 40 до 80%. Изношенность парка технических средств, нуждающихся в замене, приводит к снижению объема и достоверности необходимой информации.   
      В то же время, все большее количество предприятий создает собственные системы производственного мониторинга, оснащенные современным оборудованием и средствами компьютерной обработки данных. Также функционирует значительное количество научно-исследовательских институтов, лабораторий, центров, занимающихся наблюдениями за состоянием окружающей среды и природных ресурсов.   
      В мировой практике широко используются опыт и возможности научных и производственных учреждений в развитии государственной системы мониторинга. С учетом этого в Казахстане необходимо создать Единую систему мониторинга на основе геоинформационных систем (ГИС) с включением в нее всех предприятий и учреждений мониторинга, а также систем производственного мониторинга.   
      Кроме того, необходимо решение следующих задач:   
      Создание фонда экологической информации;   
      модернизация материально-технической базы систем мониторинга;   
      организация взаимодействия всех заинтересованных государственных органов в системе наблюдения, анализа и принятия решений для отраслей экономики.

**3.2. Экологизация законодательства**

*Совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды*   
      Экологизация законодательства направлена на систематизацию и совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов и предусматривает:   
      возможность разработки Экологического кодекса;   
      сближение законов по охране окружающей среды Казахстана с законами Европейского Союза и нормами международного права;   
      пересмотр системы экологического нормирования;   
      дальнейшее проведение работ по присоединению Казахстана к основным природоохранным международным соглашениям.

*Расширение международного сотрудничества*   
      Все большее признание Казахстана в мировом сообществе обуславливает необходимость определения политики прогрессивного сотрудничества и партнерства, основанной на принципах устойчивого развития.

*Основные направления данной политики:*   
      практическая реализация положений международных соглашений;   
      выработка общих подходов, методик, критериев и процедур оценки качества и контроля состояния окружающей природной среды;   
      проведение скоординированных фундаментальных и прикладных экологических исследований;   
      использование международного опыта в решении проблем экологической безопасности;   
      активизация привлечения средств международных организаций на решение конкретных программ и проектов в области охраны окружающей среды и устойчивого развития страны.

**3.3. Экологизация общества**

*Экологическое образование*   
      Для развития экологического образования, как основы формирования экологической культуры общества, необходимо:   
      формирование непрерывного экологического образования;   
      внедрение вопросов экологии и устойчивого развития в учебные программы всех уровней образования;   
      подготовка специалистов, переподготовка и повышение квалификации кадров в области экологии;   
      государственная поддержка экологического образования.

*Научное обеспечение экологической безопасности*   
      Научное обеспечение экологической безопасности предусматривает формирование теоретических и технологических основ перехода к устойчивому развитию и включает следующий комплекс фундаментальных и прикладных научных исследований:   
      определение экологической емкости природных систем и пределов их устойчивости;   
      разработка экологически чистых и ресурсосберегающих технологий, производств, видов сырья, материалов, продукции и оборудования, в том числе в сельском хозяйстве;   
      изучение проблем сохранения биологического разнообразия;   
      исследование возможного глобального и регионального изменения климата и его последствий для природной среды;   
      разработка научных основ определения экологических рисков;   
      разработка средств и методов предупреждения и ликвидации загрязнений, реабилитации окружающей среды и утилизации опасных отходов;   
      изучение связи между заболеваниями людей и изменениями качества окружающей среды;   
      систематизация накопленных знаний и координация научных исследований в области охраны окружающей среды.

*Экологическая пропаганда и участие общественности*   
      Распространение экологической информации среди населения имеет большую просветительно-пропагандистскую значимость в решении вопросов обеспечения экологической безопасности. В этой работе задействованы центральные, областные и районные средства массовой информации.   
      Вместе с тем, необходимо принять меры по повышению качества, оперативности и актуальности представляемых материалов. Государственные органы должны освещать в средствах массовой информации актуальные экологические проблемы с публикацией официальных материалов по ним.   
      Учитывая эффективность участия всех заинтересованных граждан в решении экологических проблем, государственные органы должны обеспечить соответствующий доступ к экологической информации, принятию решений и правосудию в области охраны окружающей среды.   
      Особую роль в экологической пропаганде и просвещении необходимо уделять пропаганде здорового образа жизни в гармонии с природой, развитию экологического туризма.   
      Потенциал экологических неправительственных организаций необходимо направить на решение экологических проблем посредством активизации общественного контроля, проведение общественной экологической экспертизы, участие в формировании общественного мнения по вопросам улучшения качества окружающей среды.

*Экологическая статистика*   
      Экологическая статистика способствует осуществлению контроля хода выполнения стратегических и индикативных планов, государственных программ и других программных документов, определению уровня развития Казахстана, его места в мировом сообществе, выделению приоритетных направлений деятельности государственных органов и общественности.   
      Однако отсутствие системной основы в формировании показателей, а также их малочисленность не позволяют достоверно оценить динамику изменений состояния окружающей среды и природных ресурсов.   
      В этой связи необходимо формирование научно обоснованной системы индикаторов и показателей в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

**4. Реализация Концепции экологической безопасности**

      Реализация положений настоящего документа предполагает разработку планов мероприятий на республиканском уровне, а также разработку и реализацию мер государственной поддержки и регулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Конкретизация положений настоящего документа применительно к отдельным сферам деятельности общества и государства и особенностям проведения государственной политики в области экологии может быть осуществлена при разработке государственных, региональных и отраслевых программ Республики Казахстан.   
      Положения Концепции экологической безопасности являются основой для новых программных документов в области устойчивого развития и охраны окружающей среды.

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан