

Бекмухаметова К.М.

**Экологическое нормирование
как одна из функций
государственного
регулирующего органа
охраны
окружающей среды**

В статье рассмотрены теоретические вопросы государственного управления в области охраны окружающей среды. Цель государственного регулирования нормирования качества окружающей природной среды позволит правильно оценивать степень воздействия на окружающую природную среду.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственное управление, окружающая природная среда, экологическое нормирование, нормативы качества окружающей природной среды.

Bekmuhametova K.M.

**Environmental regulation as one
of the functions of government
regulation of environmental
protection**

The article discussed the theoretical issues of public administration in the field of environmental protection. The purpose of state regulation of quality standards of the environment will help to properly evaluate the impact on the environment.

Key words: government regulation, governance, environment, environmental valuation, quality standards of the environment.

Бекмухаметова Қ.М.

**Қоршаған табиғи ортаны
экологиялық нормалауды
мемлекеттік реттеу қызметі**

Мақалада қоршаған ортаны қорғау саласында мемлекеттік басқарудың теориялық сұрақтары қарастырылған. Қоршаған табиғи ортаға әсердің дәрежесін дұрыс бағалаудың мүмкіндігі қоршаған орта сапасының нормативтері мемлекеттік реттеудің мақсаты.

Түйін сөздер: мемлекеттік реттеу, мемлекеттік басқару, қоршаған табиғи орта, экологиялық нормалау, қоршаған табиғи орта сапасының нормативтері.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ КАК ОДНА ИЗ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Государственное управление является производным от формы государственного устройства и политической системы и в то же время имеет самостоятельное значение. Предметом системы государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической системы. Государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики государства, обеспечению его интересов. При этом выполняются функции организации, координации, анализа, контроля и т.д.

Г.В. Атаманчук [1, с. 156] определяет управление как целеполагающее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

Для управления, отмечают Н.Б. Мухитдинов и А.Ж. Тукеев [2, с. 83], прежде всего, характерно осуществление властных функций, когда соответствующие государственные органы посредством предоставленных им полномочий направляют деятельность предприятий, учреждений, граждан в русло, необходимое обществу. В дальнейшем, развивая данную позицию, Н.Б. Мухитдинов и С.П. Мороз [3, с. 18] отмечают, что государственное управление всегда проявляется как общественные отношения, которые складываются между соответствующими государственными органами и предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами по поводу того или иного блага.

По мнению А.А. Асылбекова [4, с. 125], государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой осуществление соответствующими органами государства его функций, определяемых правом государственной собственности на природные ресурсы.

К задачам государственного управления, с позиции Р. Драго [5, с. 112], относится исполнение всего, реализация чего обеспечивается им или должна обеспечиваться. Исходя из ши-

рокого понимания государственного управления Ю.А. Тихомиров [6, с. 117] отмечает, что государственное управление есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни.

В то же время С.Д. Бекишева [7, с. 29] к функциям государственного управления в области охраны окружающей среды относит:

- 1) сбор экологической информации, ее анализ и оценку;
- 2) государственный учет природных ресурсов и ведение государственных кадастров;
- 3) планирование мероприятий по охране окружающей среды;
- 4) координацию управления в данной области;
- 5) нормотворчество;
- 6) распределение и перераспределение природных ресурсов;
- 7) территориально-пространственное устройство природных ресурсов;
- 8) экологический контроль и надзор;
- 9) экологическое воспитание и образование.

Ахметов А.С. считает, что раскрыть механизм формирования и реализации государственного управления можно на основе системного подхода, рассматривая и исследуя государственное управление как систему. Как показали наши исследования, государственное управление и контроль должны быть опережающими. При этом опережающая реальность управления обеспечивается, прежде всего, за счет контроля, осуществляемого на основе системного подхода. Поэтому опережающее управление определяется нами как целенаправленная деятельность принятия эффективных решений, опирающихся на достоверные и своевременные данные контроля. Ускоренный и надежный контроль может быть осуществлен только с использованием возможностей и потенциала спроектированной для этого на основе системного подхода целостной системы контроля. Системный подход позволяет проектировать и реализовывать системы – как средства достижения поставленных целей при минимизации затрат. Поэтому мы вводим новое понятие опережающего контроля, но при условии, что его система образована на основе не комплексного или структурного, а именно системного подхода [8, с. 112].

Все нормативы качества окружающей природной среды подразделяются на три группы.

Первую группу составляют санитарно-гигиенические нормативы. К ним относятся нормативы предельно допустимых концентраций

вредных веществ – химических, биологических, физических воздействий и т.д., нормативы санитарных, защитных зон, предельно допустимых уровней радиационного воздействия и др. Цель таких нормативов – определить показатели качества окружающей среды применительно к здоровью человека. Это наиболее разработанная часть нормативов качества окружающей природной среды.

Вторую группу нормативов качества образуют производственно-хозяйственные нормативы. Возглавляют эту группу нормативы выбросов, сбросов вредных веществ (ПДВ). Они устанавливают требования к источнику вредного воздействия, ограничивая его деятельность определенной пороговой величиной. К числу указанных нормативов могут быть отнесены всякие другие требования, предъявляемые к источникам (стационарным, передвижным) с целью охраны окружающей природной среды и здоровья человека. Поэтому в данную категорию следует отнести технологические, строительные, градостроительные правила, содержащие экологические требования охраны окружающей природной среды.

В третью группу нормативов входят так называемые комплексные нормативы, сочетающие в себе признаки первой и второй групп: ПДН окружающей среды, нормы защитных и санитарных зон и т.п.

Итак, объект окружающей среды, на котором остановимся, является земля.

Земля – это территориальное пространство, в пределах которого устанавливается суверенитет Республики Казахстан, природный ресурс, всеобщее средство производства и территориальная основа любого процесса труда [9].

В статье 65 Земельного кодекса Республики Казахстан определяется условие о том, что собственники земельных участков и землепользователи обязаны при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на земельном участке соблюдать строительные, экологические, санитарно-гигиенические и иные специальные требования (нормы, правила, нормативы) [9].

Далее, статья 106 Земельного кодекса определяет порядок возмещения потерь сельскохозяйственного производства. Так, при изъятии сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, размеры потерь устанавливаются в составе землеустроительного проекта (землеустроительного дела), который является основанием для принятия местным исполнительным органом решения о предостав-

лении соответствующего права на земельный участок.

Размеры подлежащих возмещению потерь определяются исходя из нормативов, которые обеспечивают освоение новых земель или улучшение угодий до уровня производства сельскохозяйственной продукции на них в объеме не менее получаемого на изымаемых угодьях или ранее получаемого до снижения их качества [9].

При этом нормативы возмещения потерь сельскохозяйственного производства, вызванных изъятием сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, устанавливаются Правительством Республики Казахстан по установленным правилам.

В соответствии с Правилами возмещения потерь сельскохозяйственного производства с зачетом сумм, затрачиваемых на восстановление угодий, устанавливается порядок возмещения потерь сельскохозяйственного производства при изъятии сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, с зачетом сумм, затрачиваемых на восстановление угодий в случае нанесения плодородного слоя почвы на малопродуктивные или непродуктивные угодья за счет средств юридического или физического лица, которому предоставляется земельный участок.

В данном случае необходимо отметить, что возмещение потерь сельскохозяйственного производства с зачетом сумм, затрачиваемых на восстановление угодий, производится юридическими и физическими лицами, которым предоставляются земельные участки, при условии нанесения ими плодородного слоя почвы на малопродуктивные или непродуктивные угодья за счет своих средств. В этих случаях в землеустроительном проекте дополнительно устанавливаются:

- местонахождение, площадь и вид угодий земельного участка, на который предусматривается нанесение плодородного слоя почвы;
- объемы наносимого плодородного слоя почвы;

- сумма (стоимость) затрат на восстановление угодий;

- размеры потерь с зачетом сумм, затраченных на восстановление угодий.

Непосредственно выбор земельного участка, на котором предусматривается нанесение плодородного слоя почвы на малопродуктивные или непродуктивные угодья, осуществляется на основании заключения комиссии создаваемой местным исполнительным органом.

Размеры подлежащих возмещению потерь с зачетом сумм, затраченных на восстановление угодий, определяются как разница между стоимостью потерь, определенных по нормативам возмещения потерь сельскохозяйственного производства и стоимостью затрат на восстановление угодий. Данные размеры согласовываются с лицом, которому предоставляется земельный участок, и оформляются актом утверждаемым решением местного исполнительного органа о предоставлении права на земельный участок.

Срок для возмещения размера потерь в доход республиканского бюджета составляет шесть месяцев с момента принятия решения о предоставлении права на земельный участок [10].

Статья 141 Земельного кодекса определяет условия о нормативах предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве. Так, согласно указанной статье, нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих почву, устанавливаются для оценки ее состояния в интересах охраны здоровья человека и окружающей среды. Указанные нормативы утверждаются в порядке, устанавливаемом законодательством Республики Казахстан [9]. В данном случае следует отметить, что указанные нормативы установлены Совместным приказом Министра здравоохранения Республики Казахстан от 30 января 2004 года № 99 и Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 27 января 2004 года № 21-п «Об утверждении Нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих почву» [11].

Литература

- 1 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 400.
- 2 Мухитдинов Н.Б., Тукеев А.Ж., Мороз С.П. Горное право Республики Казахстан. – Алма-Ата: Жеты-Жаргы, 1992. – С. 28.
- 3 Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П., Мороз П.Г. Горное право. – Алматы: Жеты-Жаргы, 1999. – С. 67.

- 4 Асылбеков А.П. Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан: Диссертация соискание степени кандидата юридических наук. – Алматы, 1998. – С. 152.
- 5 Драго Р. Административная наука. – М.: Прогресс, 1982. – С. 245.
- 6 Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 496.
- 7 Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. – Караганда: Карагандинский юридический институт МВД имени Баримбека Бейсенова, 2001. – С. 244.
- 8 Ахметов А.С. Правовое регулирование контроля в области охраны окружающей среды: диссертация соискание степени кандидата юридических наук. – Алматы, 2007. – С. 171.
- 9 Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442- II (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.11.2014 г.)
- 10 Постановление Правительство Республики Казахстан от 8 октября от 2003 года N 1037 «Об утверждении нормативов возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, вызванных изъятием сельскохозяйственных и лесных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства» и Правил возмещения потерь сельскохозяйственного производства с зачетом сумм, затрачиваемых на восстановление угодий.
- 11 Совместный приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 30 января 2004 года № 99 и Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 27 января 2004 года № 21-п. Об утверждении Нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ.

References

- 1 Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravljenija. Kurs lekcij. – М.: Juridicheskaja literatura, 1997. – S.400.
- 2 Muhitdinov N.B., Tukeev A.Zh., Moroz S.P. Gornoe pravo Respubliki Kazahstan. – Alma-Ata: Zhety-Zhargy, 1992. – S.28.
- 3 Muhitdinov N.B., Moroz S.P., Moroz P.G. Gornoe pravo. – Almaty: Zhety-Zhargy, 1999. – S.67.
- 4 Asylbekov A.P. Problemy pravovogo regulirovanija jekologicheskogo kontrolja v Respublike Kazahstan: Dissertacija soiskanie stepeni kandidata juridicheskikh nauk. – Almaty, 1998. – S.152.
- 5 Drago R. Administrativnaja nauka. – М.: Progress, 1982. – S.245.
- 6 Tihomirov Ju.A. Publichnoe pravo. Uchebник. – М.: Izd-vo BEK, 1995. – S.496.
- 7 Bekisheva S.D. Jekologicheskoe pravo Respubliki Kazahstan. – Karaganda: Karagandinskij juridicheskij institut MVD imeni Barimbeka Bejsenova, – 2001. – S.244.
- 8 Ahmetov A.S. Pravovoe regulirovanie kontrolja v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy: Dissertacija soiskanie stepeni kandidata juridicheskikh nauk. – Almaty, – 2007. – S.171.
- 9 Zemel'nyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 20 ijunja 2003 goda № 442- II (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 07.11.2014 g.)
- 10 Postanovlenie Pravitel'stvo Respubliki Kazahstan ot 8 oktjabrja ot 2003 goda N 1037 «Ob utverzhdenii normativov vozmeshhenija poter' sel'skhozajstvennogo i lesohozajstvennogo proizvodstva, vyzvannyh iz#jatiem sel'skhozajstvennyh i lesnyh ugodij dlja ispol'zovanija ih v celjah, ne svjazannyh s vedeniem sel'skogo i lesnogo hozjajstva» i Pravil vozmeshhenija poter' sel'skhozajstvennogo proizvodstva s zacetom summ, zatrachivaemyh na vosstanovlenie ugodij.
- 11 Sovmestnyj prikaz Ministra zdavoohranenija Respubliki Kazahstan ot 30 janvarja 2004 goda № 99 i Ministra ohrany okruzhajushhej sredy Respubliki Kazahstan ot 27 janvarja 2004 goda № 21-p. Ob utverzhdenii Normativov predel'no dopustimyh koncentracij vrednyh veshhestv.