
ПРИРОДОРЕСУРСОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Ж.Х. Косанов, Е.С. Ширкенбай

ПРАВО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В США

В советской юридической литературе самостоятельный характер правового регулирования использования земель в США в различных сферах хозяйственной и социальной жизни общества полностью отрицалось, что негативно отразилось и в изучении накопленного в этой стране опыта по рационализации землепользования в условиях урбанизации, интенсификации сельскохозяйственного производства.

Исследователи советского периода, исходя из того, что в США правовому регулированию подлежат различные по своему социально-экономическому содержанию и общественным целям виды деятельности, считают невозможным приведение полного перечня видов деятельности, являющихся по законодательству объектами регулирования, так как таковой может быть признана любая деятельность человека, связанная, так или иначе, с использованием земли. Иными словами, по мнению Ю.Галятина, - это означает, что в сферу правового регулирования вовлечены все виды общественных отношений, где земля выступает как операционный базис данных видов деятельности: земельные, хозяйственные, финансовые, административные и др. Такой широкий взгляд на предмет правового регулирования с позиции американской правовой доктрины, считает он, заранее обрекает на неудачу любую попытку четкого определения границ правового регулирования использования земель [1, с.115]. При этом автор упускает из виду, что среди многочисленных общественных отношений, возникающих в данной сфере правового воздействия, для американского законодателя первостепенное значение имеют именно земельные отношения, под которыми понимается особая область общественных отношений между людьми по поводу земли - объекта этих отношений, продукта природы, своеобразной экономической и правовой категории.

Нуждается в существенном уточнении утверждение автора о том, что объектом правового регулирования по американскому законодательству является деятельность по использованию земли. Оно является вовсе ошибочным, если автор имеет в виду разнообразных и конкретных видов хозяйственной деятельности, о чем свидетельствует его попытка показать в последующем особенности правового регулирования сельскохозяйственной, промышленной и иных общественно значимых с позиции автора видов хозяйственной деятельности. В качестве наглядного примера «деятельного подхода» автор ссылается на то, что в США введены нормативные правила использования земель для сельско- и лесохозяйственных целей, производства мелиоративных и иных работ, связанных с нарушением земной поверхности и разработкой недр, планирования и сооружения различных хозяйственных, жилищных и рекреационных объектов, использования земли и построек для торговли и рекламы, использования земли для нужд энергетики, транспорта. Наличие нормативных правил использования земель для конкретных хозяйственных целей и нужд отнюдь не является свидетельством того, что правовой режим земель связывается со спецификой той или иной хозяйственной деятельности. Тем более в законодательстве в качестве основного элемента правового режима любой категории земель закреплено необходимость ее многоцелевого использования. В любой зоне разрешение видов хозяйственной деятельности строится на принципе многоцелевого использования, согласно которому в зонах с более высокой степенью внешнего отрицательного воздействия допускаются виды землепользования с меньшей степенью такого воздействия. Например, в жилых зонах разрешается использовать земельные участки исключительно для целей жилой застройки, в то время как в промышленных зонах допускается использования земли для любых иных целей. Таким образом, правовое регулирование использования земель нацелено не на регламентацию видовых особенностей хозяйственного использования земель, а на максимальный учет их негативных отрицательных последствий на качественное и количественное состояние земель. В соответствии с этим американские специалисты выделяют приблизительно три основных типа

деятельности как объекта правового регулирования. Во-первых, использование земли в ее настоящем состоянии без внесения каких-либо изменений, т.е. без нарушения ее физических и природных свойств. Во-вторых, в процессе использования земли под воздействием антропогенного фактора могут изменяться физические и природные ее характеристики (в результате мелиорации, химизации, строительства инфраструктуры, реконструкции существующих сооружений и зданий). В-третьих, наиболее радикальные изменения в земельных ресурсах наступают в результате изменения вида и цели их использования, увеличения или изменения его интенсивности. В первом случае такое "пассивное" землепользование с юридической точки зрения есть результат реализации субъектом пользования принадлежащего ему права to use. В свою очередь, два последних вида деятельности представляют собой реализацию права to develop, так как связаны с изменением качественных характеристик объекта пользования. Необходимо отметить, однако, что в последнее время в законодательстве наблюдается тенденция к стиранию четкой границы между указанными видами деятельности. Понятие "development" расширяется и охватывает практически все возможные ее виды.

В Законе об управлении земельными и водными ресурсами штата Флорида от 1972 г. она определяется следующим образом: деятельность (development) означает строительство любого здания, либо добычу полезных ископаемых, либо изменение материального характера использования или внешнего вида любого здания или земельного участка, а также раздел его на три и более частей [2]. Закон об использовании земельных ресурсов штата Колорадо приводит следующее ее определение: деятельность (development) означает строительство или любой вид деятельности (activity), которая приводит к изменению основного вида использования земельного участка, на котором осуществляется строительство или другая деятельность (activity) [3]. Следовательно, под деятельностью как правовой категорией понимается процесс изменения материальных характеристик земли, а не конкретный вид хозяйственной деятельности. При этом законодательство обращает внимание на совместимость деятельности с целевым назначением земельного участка. Например, при зонировании в особую группу выделяются виды деятельности, которые по тем или иным параметрам не соответствуют установленному правовому режиму пользования, - это так называемые неконформные виды землепользования, которые по общему правилу должны беспрепятственно осуществляться и после введения режима зонирования, если они имели правомерный характер на момент вступления в силу ордонанса. Подобные виды землепользования, как только становится известно о намерении властей ввести зонирование, быстро распространяются. С целью предотвратить распространение неконформных видов землепользования в период, предшествующий введению зонирования, органы власти наделяются полномочиями по принятию временных ордонансов, вступающих в силу немедленно и не подлежащих судебному обжалованию, либо объявлению моратория на изменение вида, цели и интенсивности землепользования (запрещается осуществлять какое-либо хозяйственное строительство, реконструировать здания и сооружения, осуществлять куплю и продажу земли), В некоторых случаях уполномочивающее законодательство предусматривает возможность принятия специальных мер по прекращению неконформных видов использования земли, а именно: установление срока, по истечении которого пользование должно быть прекращено и который определяется с учетом амортизации зданий, сооружений и оборудования; административный запрет на осуществление данного вида землепользования с выплатой компенсации в размере, соответствующем амортизации.

Отношения пользования имеют особое значение при правовом регулировании использования земель и входят в систему правоотношений, складывающихся в процессе правового регулирования использования земель, и лежат в его основе. При этом другие правоотношения, например в сфере управления и контроля, правоохранительной деятельности, носят в сравнении с ними обслуживающий характер, играют подчиненную роль. Таким образом, отношения пользования являются по своему характеру и значению центральными, представляя собой ядро всего комплекса общественных отношений, складывающихся в процессе правового регулирования использования земель.

Отношения землепользования по своей природе объективно подлежат нормативно-организационному воздействию и в современных условиях социально-политической жизни общества нуждаются в нем. Это воздействие осуществляется с помощью определенного набора юридических средств, которые в своем функциональном единстве образуют механизм правового регулирования использования земель. Его содержание и структура во многом определяются их характером и спецификой. В основе этого лежат особенности их объекта - земли. Отношения землепользования способны принимать правовое регулирование в известном диапазоне, границы которого определяются природными особенностями земельных ресурсов, их политической и экономической ролью в общественной жизни в качестве объекта права частной собственности и пользования.

Земля как природный объект, вовлеченный в систему общественных отношений, обладает определенными физическими, производственными, технологическими и другими характеристиками и признаками, которые при отражении их в праве приобретают юридическое значение. Эти ее свойства в значительной степени влияют на характер прав и обязанностей субъектов права пользования и определяют соответственно содержание правоотношений, возникающих по поводу использования и охраны земельных ресурсов. Стремление законодателя максимально увязать содержание прав и обязанностей с объективными свойствами земли проявляется в праве США, так же как и в принципе регулирования ее использования на ограниченных территориях - в зонах, в границах которых земли обладают сходными социально-экономическими характеристиками. Особенно этот принцип проявляется при регулировании использования сельскохозяйственных, увлажненных, заболоченных и других важных с экологической точки зрения земель [4].

В юридической литературе советского периода справедливо подчеркивается, что в США к концу XX века возникла новая правовая общность, которая в американской юридической литературе обозначается как «Ланд усе контроль», или «Ланд усе лав», другими словами, правовое регулирование использования земель. К сожалению, юридическая природа данной правовой общности в отечественной литературе до сих пор остается не исследованной. Вместе с тем изучение научной литературы, законодательства и судебной практики США позволяет сделать однозначный вывод об объективной тенденции становления в законодательстве относительно самостоятельного института права землепользования, а не о модернизации права частной собственности, который оказался в традиционном цивилистическом варианте социально неэффективным. Различия между правом собственности и правом землепользования подтверждается в законодательной практике также введением новых понятий, таких, как право на развитие, землепользователь-предприниматель.

О правомерности такой трактовки юридической природы объективно существующей правовой общности, получившей широкое признание среди американских специалистов как правовое регулирование использования земель, свидетельствует в первую очередь социально значимые структурные изменения в земельном законодательстве США.

Является общепризнанным, что в правовой системе США существуют три основных источника права: обычай, статут (закон, подзаконный акт) и прецедент. Именно с интенсивным развитием статутного права, с свершившимся в начале XX века переходом от прецедентного права к нормативно-законодательной системе правового регулирования использования земли связано становление института права землепользования.

Начало формирования современной системы правового регулирования использования земель связано с процессом урбанизации.

Новая форма расселения принесла с собой и новые проблемы землепользования, вызванные увеличением плотности промышленной и жилищной застройки городов, проблемы, связанные с невиданной ранее интенсификацией землепользования и обострением экологических вопросов.

Отличительной чертой правового регулирования использования земель на этом этапе стал переход от нормативно-судебной к нормативно-законодательной системе регулирования.

Новые проблемы землепользования требовали срочного синхронного во времени и масштабного в пространстве правового решения. Прецедентное право в силу своей казуистической природы не отвечало этим требованиям и оказалось неэффективным средством правового регулирования в условиях быстрого экономического и социального развития. В последующем практика наглядно доказала, что только законодательное регулирование способно в полной мере решить эту задачу. Только закон способен охватить многочисленные, повторяющиеся и социально позитивные акты поведения единым абстрактным правилом. Обнаружилось, что только закон может обеспечить детализацию правового режима земель применительно к экономическим, социальным и экологическим особенностям конкретной территории. Только закон способен и охранять интересы и права частных лиц, и быть инструментом проведения широкой социальной политики, средством активного и целенаправленного формирования рационального с точки зрения общества использования земель. Все эти характеристики, которые стали явными лишь по мере развития самого права, делают законодательное регулирование средством, с помощью которого общество получает возможность быстро, синхронно, масштабно и с наименьшими затратами решать проблемы использования земель.

В современных условиях правовое регулирование использования земель во всех штатах Америки базируется, прежде всего, на статутном праве. Вместе с тем в сфере землепользования в целях дальнейшей конкретизации различных общеобязательных правил статутного права широкое развитие получили и иные формы нормотворчества. В частности, положения законодательства штатов

конкретизируются в порядке административного нормотворчества в различных формах, среди которых большую роль играют подзаконные акты (регуляционные), которые по своей юридической силе приравниваются к статуту.

Особая роль землепользования в удовлетворении материальных и духовных интересов и потребностей населения придает большую социальную значимость данному институту, и ее роль в системе общественных, производственных и социальных связей привлекает наибольшее внимание законодателя.

Есть все основания полагать, что землепользование становится самостоятельным правовым институтом, который связан с юридическим оформлением ограничения права частной собственности на землю в публичных интересах, с его расщеплением на отдельные правомочия. Перенос акцента с защиты права собственности на ее активное регулирование, изменение социальной ценности отдельных правомочий и выход на первое место права пользования позволяют утверждать, что речь идет о четко выраженной тенденции в законодательстве на выделение права землепользования в самостоятельный институт.

-
1. Галатин М.Ю. – США: Правовое регулирование использования земель. - М.: Наука, 1991. – 230 с.
 2. “The cost of community services in Frederick county, Maryland” (American farmland trust, 1997).
 3. Farming on the edge: A new look at the importance and vulnerability of agriculture near cities (American farmland trust, 1994).
 4. Alternatives for future urban growth in California’s central valley: The bottom line for agriculture and taxpayers (American farmland trust, 1995).

С.Д. Бекишева

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ: ПОНЯТИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Понятие охраны окружающей среды следует начать объяснять с категории «окружающая природная среда».

Термин «окружающая среда» неоднократно обсуждался в юридической литературе. Данная категория (umwelt) была введена в науку «экология» во второй половине XIX века немецким биологом Якобом Икслюем «для обозначения внешнего мира, окружающего живые существа в той мере, в какой он воспринимается органами чувств и органами передвижения животных и побуждает их к определенному поведению» [1]. В качестве объекта природоохранительного законодательства понятие “окружающая среда” в зарубежных экономически развитых государствах стало употребляться в 60-70-е годы XX века [2, с.49].

В законодательстве Республики Казахстан этот термин стал использоваться позже, несмотря на то, что в научных исследованиях он уже употреблялся. Так, в Законе РК «Об охране здоровья народа в РК» от 10 января 1992 года (утратившем силу) под окружающей средой понимается «среда обитания человека, включающая ее природные аспекты (атмосферный воздух, водоемы, почва), условия труда, быта (жилище, места отдыха, транспортные средства), обучения, воспитания, а также питьевая вода, продовольственные и промышленные предметы потребления, которые оказывают или при определенных условиях могут оказывать влияние (позитивное или негативное) на здоровье населения».

Несколько иной смысл вкладывается в понятие «окружающая среда» по Экологическому кодексу РК от 9 января 2007 года: «Окружающая среда –совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии».

По нашему мнению, данная формулировка не является достаточно точной по следующим соображениям:

Во-первых, понятие «окружающая среда» довольно многозначно и многогранно. В течение долгих лет оно являлось камнем преткновения, предметом ожесточенных споров между юристами-экологами. Спорность данного понятия проявилась уже в двух приведенных выше определениях «окружающей среды» по законодательству Республики Казахстан.

В зарубежной литературе наблюдаются три подхода к данному феномену: а) физический подход (окружающая среда - это материальное окружение, в котором совершается преобразование материи и энергии); б) географический подход (окружающая среда - это реальное окружение, состоящее из