

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

природных и антропогенных элементов, в котором живут и работают люди); в) экологический подход (окружающая среда - это сумма взаимосвязанных факторов физической, биологической и общественных сред, оказывающих решающее влияние на развитие общества)» [3, с.8]. Все три подхода широко задействованы как зарубежными, так и отечественными юристами.

Физический подход к определению понятия «окружающая среда» был продемонстрирован в свое время О.С. Колбасовым: «Природа (окружающая среда) - это весь материальный мир, находящийся вне человеческого общества, окружающий общество. К природе относится вся Вселенная» [4, с.19].

Географического подхода придерживается большинство экологов стран СНГ [5]. Определения окружающей среды в данном аспекте рассмотрим ниже.

Экологический подход наиболее характерен для зарубежных экспертов. Так, согласно Модельному закону об охране окружающей среды (Совет Европы, Страсбург, 1994), «окружающая среда» означает:

- 1) природные ресурсы, живые и неживые, как например, воздух, космическое пространство, вода, почва, климат, фауна и флора, и взаимодействия между этими факторами;
- 2) имущество, составляющее часть окружающей среды, созданной человеком;
- 3) характерные черты ландшафта;
- 4) качество и условия жизни, в той мере, в какой они имеют или могут иметь воздействие на благосостояние и здоровье людей».

Этого же подхода придерживаются Ю.С. Шемшученко, В.А. Чуйков, Б.Г. Розовский и другие: «Окружающую среду можно представить в виде сложной системы, состоящей из взаимодействующих между собой различных сред. К ним относятся: а) природная среда, т.е. совокупность природных ресурсов и условий, имеющих естественное происхождение, а также претерпевших определенные антропогенные изменения; б) искусственная среда, т.е. среда, созданная трудом человека (города, городские агломерации. Транспорт, производственные здания и сооружения и пр.); в) социальная среда, т.е. среда производственных и непроизводственных отношений, определяющих характер взаимодействия между природой и обществом» [3, с.10].

Как видим, у термина «окружающая среда» очень много значений.

Во-вторых, использование термина «окружающая среда» является неверным с точки зрения лингвистов, с чем согласны и некоторые экологи. «В последнее время широко распространилось бессмысленное с точки зрения семантики русского языка словосочетание «среда окружающая» (кого - совершенно не ясно, очевидно, подразумевается - человека), возникшее от английского «энвайромента» - «среда, окружающая что-то», а с определенным артиклем - непосредственное окружение чего-то (кого-то)... Правильнее говорить «окружающая человека среда», «окружающая нас среда» [6, с.251-252].

Руководствуясь вышеуказанными соображениями, автор считает необходимым помимо уточнения содержания понятия «окружающая среда» изменить его обозначение.

Полемика по поводу наименования интегрированного объекта экологического права началась давно и до сих пор продолжается. Предлагается целый ряд терминов: «природа», «природная среда», «окружающая среда», «окружающая природная среда», «экология».

Наиболее яркими сопоставляемыми понятиями были в свое время «природа» и «окружающая среда». Эти два термина то отождествляли [7], то разводили [8]. В конечном итоге, термин «природа» все чаще заменяется термином «окружающая среда», так как второе понятие «не только более емко по содержанию, чем понятие «природа», и «природная среда», какого бы широкого значения мы им не придавали, но оно в современных условиях более точно отражает сущность проблемы, ее объем и особенности» [3, с.14].

На следующем этапе возникали споры по поводу соотношения понятий «окружающая среда» и «окружающая природная среда».

Ряд авторов считает первое понятие составной частью второго. Так, по мнению В.В. Петрова, Л.М. Джуровича, Г. Роде и др., под окружающей природной средой следует понимать всю естественную среду обитания - не измененную человеком либо мало измененную им - и преобразованную, очеловеченную природу [9, с.30]. В содержание данного понятия включены, как видим, природа и окружающая человека среда.

Существовала и диаметрально противоположная точка зрения. На взгляд А.Е. Лунова, «в широком понимании окружающая среда - это среда обитания и производственной деятельности человека и всего человечества. Она включает в себя окружающую природную среду, созданные людьми строения, инженерные сооружения» [10, с.7].

К.Г. Гофман и А.А. Гусев также считают, что «окружающая природная среда - более узкое понятие, чем окружающая среда вообще (последняя представляет собой интегральную совокупность

природных и социальных факторов, воздействующих на человека)», однако, под окружающей природной средой понимают «совокупность чисто природных и природно-антропогенных факторов, не являющихся средствами труда, предметами потребления или источниками энергии и сырья, но оказывающих непосредственное воздействие на уровень жизни населения и экономические показатели функционирования отраслей хозяйства» [11, с.10-11].

Любопытна точка зрения М.М. Бринчука, который объясняет термин «окружающая среда» через термин «окружающая природная среда», являющийся, однако, по смыслу синонимом понятию «природа». «Окружающая среда может быть определена как окружающая природная среда, т.е. совокупность естественных систем, природных объектов и природных ресурсов, включая атмосферный воздух, воды, землю (почву), недра, животный и растительный мир, а также климат и ближний космос, в их взаимосвязи и взаимодействии» [2, с.53].

В настоящее время довольно часто приравнивают друг к другу понятия «окружающая среда» и «экология» [12]. На наш взгляд, это неверное представление. Общеизвестно, что термин «экология» был введен в обращение немецким зоологом Эрнстом Геккелем в 1866 году для обозначения учения о взаимосвязях организмов со средой их обитания. «На современном этапе экология как наука трансформируется в область знаний о природных и природно-антропогенных системах, содержащих живые компоненты, о принципах управления такими системами в процессе природопользования, оздоровления среды обитания человека... Соответственно, употребляя в праве окружающей среды понятие «экология», мы имеем и можем иметь в виду лишь область знания» [2, с.55].

Итак, по мнению автора, наиболее приемлемым по содержанию и названию является понятие «окружающая природная среда», которое включает в себя «природу как систему естественных экологических систем и окружающую человека среду как ту часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека» [13, с.541].

С этой точки зрения определение окружающей среды, приведенное в Экологическом кодексе РК, является неполным, т.к. включает лишь совокупность природных объектов. Непонятным является и указание искусственных объектов, так как под ними следует понимать объекты, созданные руками человека. Но мы не можем при помощи экологических норм охранять строения и сооружения. Следовательно, данное понятие надо расширить, включив в него преобразованную в результате деятельности человека часть естественной среды, исключив при этом понятие «искусственные объекты». Это не будет противоречить закону, т.к., судя по его содержанию, охране подлежат и претерпевшая определенные антропогенные изменения природная среда, однако не настолько коренные, чтобы она называлась искусственной.

По нашему мнению, окружающая природная среда – совокупность природных (включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии) и природно-антропогенных объектов. Под природно-антропогенным объектом следует понимать часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека.

Определившись с понятием «окружающая природная среда», рассмотрим следующую категорию – «охрана окружающей среды».

В соответствии с Экологическим кодексом РК под охраной окружающей среды понимается система государственных и общественных мер, направленных на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Автор полагал бы уточнить указанное понятие и обозначить его как «охрана окружающей природной среды», что является более актуальным на современном этапе. Данный термин представляет собой трансформированную со временем категорию «охрана природы».

Возникшие в XIX веке идеи охраны природы материализовались в форме консервативной, заповедной охраны редких объектов природы от разрушения, повреждения человеком. Для этого периода характерно использование понятия «охрана природы», которое впервые получило широкое распространение после I Международного съезда по охране природы в 1913 году [14, с.6], а также «охрана природной среды». Содержание этих понятий составляла «охрана отдельных участков природы, имеющих особую научную, культурную и тому подобную ценность» [15, с.16].

По мере увеличения объема потребления природных ресурсов развивается вторая форма охраны окружающей природной среды, получившая название - рациональное использование природных ресурсов, при которой требования охраны природы включаются в сам процесс хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов. Возникает категория «охрана природных ресурсов», а понятие «охрана природы» расширяется за счет включения в его содержание рационального природопользования.

Далее понятие охраны природы становится все более емким: в него включают «воспроизводство природных ресурсов» или «восстановление и умножение ресурсов» [16].

В частности, Н.А. Гладков и др. определяли охрану природы как систему государственных и общественных мероприятий, направленных на рациональное использование, охрану и воспроизводство природных ресурсов, на защиту природной среды от загрязнения и разрушения в интересах удовлетворения материальных и культурных потребностей как существующего, так и будущих поколений людей [14, с.7]. А по мнению Ф.Х. Адиханова, «охрана природы - это и изъятие отдельных участков природы из хозяйственного оборота, и предотвращение и устранение вредных последствий человеческой деятельности на природу, и рациональное использование, восстановление и умножение природных ресурсов» [17, с.11].

В середине XX1 века (50-60-е годы) появляется еще одна форма охраны - защита, оздоровление окружающей человека среды. Здесь непосредственным объектом охраны является человек, его жизнь, его здоровье, его генетическое будущее. В это время обосновывается возникновение термина «охрана окружающей среды».

Первоначально дальнейшему расширению содержания подверглось понятие «охрана природы». В него включают и охрану окружающей человека среды. Например, с точки зрения О.С. Колбасова, «советский термин «охрана природы» охватывает своим содержанием все стороны природоохранительной деятельности, охрану достопримечательностей природы, природных ресурсов и природы в целом как среды жизни» [4, с.17].

По мнению А.Е. Еренова, «охрана природы - это совокупность мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования, защиты и умножения природных ресурсов в целях развития народного хозяйства и удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей советских людей, на создание нормальной окружающей человека природной среды» [18, с.20].

Аналогичной точки зрения придерживается и А.С. Стамкулов. Он включает в содержание охраны природы «сохранение и преумножение здоровой и продуктивной окружающей человека среды» [19, с.5].

Со временем термин «охрана природы» замещается «охраной окружающей среды». «Такие понятия, как «охрана природы», «охрана природной среды», «охрана природных ресурсов», все больше интегрируются понятием «охрана окружающей среды» [20, с.19]. Последнее все чаще используется в юридической литературе. В частности, М.М. Бринчук под охраной окружающей среды понимает деятельность по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды, предупреждению деградации в процессе общественного развития и по восстановлению такого состояния, если оно нарушено, для поддержания экологического равновесия [2, с.54].

На наш взгляд, использование термина «охрана окружающей среды» является не совсем правильным. Следует применять такое понятие, как «охрана окружающей природной среды». Убеждение автора основано на приведенном выше сопоставлении понятий «окружающая природная среда», «окружающая среда», «природа», из которого следует, что наиболее общим понятием является первое, а соподчиненными ему - два последних. Если говорить об «охране окружающей среды», то может создаться впечатление о том, что охраняется только преобразованная деятельностью человека часть естественной среды, а как же природа? Кстати, существовала и такая спорная точка зрения. Ю.С. Шемшученко считает, что «задача охраны природы от человека заменена задачей защиты человека от влияния на него существенно измененной природной среды, так как естественной среды как таковой уже не существует» [20, с.19]. По нашему мнению, указанные задачи не заменяют друг друга, а сосуществуют. Автор не согласен и с тем, что естественной среды не существует. Безусловно, сейчас невозможно найти первозданную природу, «девственные леса», где не ступала нога человека, но это не значит, что природы как таковой нет. Несмотря на существенное вмешательство человека, большинство процессов в природе осуществляется независимо от него.

Термин «охрана окружающей природной среды» уже использован рядом авторов [9, с.6; 13, с.541], которые понимают под ним систему государственных и общественных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия общества и природы на основе сохранения и воспроизводства природных богатств, рационального использования природных ресурсов, улучшению качества окружающей человека жизненной среды [13, с.541]. Как видим, в данном определении отражены несколько форм природоохранительной деятельности:

- сохранение природных объектов. Под ним следует понимать консервативную охрану природных объектов, т.е. обеспечение их неприкосновенности, их «непотребление», например, путем установления заповедного режима на природной территории;

- воспроизводство – деятельность по восстановлению утраченного качества окружающей природной среды, например, путем выращивания деревьев в лесопитомниках для высадки в лесах, создания благоприятных условий для размножения диких животных, удобрения почв;
- рациональное использование природных ресурсов – разумное и оптимальное извлечение полезных свойств природных ресурсов либо их потребление;
- улучшение качества окружающей человека среды – обеспечение благоприятной для жизни и здоровья среды обитания человека.

Вместе с тем включение рационального природопользования в понятие охраны окружающей природной среды, до сих пор остается спорным. Безусловно, что при использовании природных ресурсов экологические требования включаются в сам процесс хозяйственной деятельности, тем не менее, природопользование каким бы ни было рациональным, все равно умаляет качество окружающей природной среды.

Также считаем необходимым выделить отдельно и такую форму как предотвращение вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду. Ее отличие от сохранения природных объектов заключается в том, что она проявляется в активных действиях, сохранение же – это пассивная форма.

Разделяя эту точку зрения в понимании «охраны окружающей природной среды», автор предлагает свою формулировку. На наш взгляд, охрана окружающей природной среды - это деятельность государства, физических и юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств, направленная на предотвращение вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду, сохранение и воспроизводство природных ресурсов, обеспечение качества окружающей человека среды.

Понятие «правовая охрана окружающей природной среды» - понятие более сложное. На наш взгляд, данный вид охраны следует рассматривать в объективном смысле и субъективном. Дело в том, что традиционное понимание правовой охраны окружающей природной среды как совокупности (системы) мероприятий, закрепленных в законодательстве, не охватывает экологические запреты, которые представляют собой «узаконенное» и необходимое бездействие.

В объективном смысле правовая охрана окружающей природной среды – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по предотвращению вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду, сохранению и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению качества окружающей человека среды.

В субъективном смысле правовая охрана окружающей природной среды – это деятельность государства, физических и юридических лиц, КФХ по реализации правовых норм, закрепляющих меры по предотвращению вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду, сохранению и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению качества окружающей человека среды.

Объектом охраны окружающей природной среды является окружающая природная среда.

Субъектами выступают государство, физические и юридические лица, крестьянские (фермерские) хозяйства. При этом совершенно не обязательно, чтобы данные субъекты являлись природопользователями. Например, обязанность сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам возлагается на каждого гражданина РК согласно ст. 38 Конституции Республики Казахстан.

Содержание охраны окружающей природной среды можно рассмотреть в двух аспектах: как совокупность мероприятий, либо сквозь призму прав и обязанностей субъектов, осуществляющих охрану окружающей природной среды.

К мероприятиям по охране окружающей среды относятся мероприятия:

- 1) направленные на обеспечение экологической безопасности;
- 2) улучшающие состояние компонентов окружающей среды посредством повышения качественных характеристик окружающей среды;
- 3) способствующие стабилизации и улучшению состояния экологических систем, сохранению биологического разнообразия, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов;
- 4) предупреждающие и предотвращающие нанесение ущерба окружающей среде и здоровью населения;
- 5) совершенствующие методы и технологии, направленные на охрану окружающей среды, рациональное природопользование и внедрение международных стандартов управления охраной окружающей среды;
- 6) развивающие производственный экологический контроль;
- 7) формирующие информационные системы в области охраны окружающей среды и способствующие предоставлению экологической информации;

8) способствующие пропаганде экологических знаний, экологическому образованию и просвещению для устойчивого развития.

К мероприятиям по охране окружающей среды могут быть отнесены инвестиционные экологические проекты.

Субъекты, осуществляющие охрану окружающей природной среды, выполняют вышеуказанные мероприятия посредством реализации своих экологических прав и обязанностей.

В настоящее время актуальным является вопрос о соотношении понятия «охрана окружающей природной среды» и «экологическая безопасность». Если быть более точным, то следует сравнивать понятия «охрана окружающей природной среды» и «обеспечение экологической безопасности».

Следует различать понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности». Первое понятие означает состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Второе понятие означает деятельность и оно более широкое, так как обеспечение защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, предполагает не только охрану экологических прав общества и государства, но и охрану самой окружающей природной среды.

С этой точки зрения понятие «обеспечение экологической безопасности» шире по содержанию, чем «охрана окружающей природной среды», так как сюда также включается охрана экологических прав и законных интересов личности, общества и государства.

- 
1. Цит. по: Нескромный В. От «философии вражды» к «философии взаимозависимости».
  2. Бринчук М.М. Экологическое право России (право окружающей среды). - М., 1998. С.49.
  3. Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). - Киев, 1981.
  4. Колбасов О.С. Экология: политика - право. - М., 1976.
  5. Бринчук М.М. Указ. раб.; Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. - Алматы, 1995; Байсалов С.Б., Ильяшенко Л.В. 200 вопросов и ответов по охране природы. - Алма-Ата, 1987; Петров В.В. Экологическое право России. - М., 1995.
  6. Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: словарь справочник. - М., 1992.
  7. Колбасов О.С. Экология: политика - право. - М., 1976; Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. - М., 1984.
  8. Полянская Г.Н. Понятие охраны природы и природоохранительное законодательство //Сов. государство и право. - 1975. - № 9. - С.75; Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). - Киев, 1981. С.10-11; Шестерюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. - Л., 1984. - С.16.
  9. Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. - М., 1990.
  10. Лунев А.Е. Природа, право, управление. - М., 1981.
  11. Охрана окружающей среды: модели управления чистотой природной среды. - М., 1977. - С.10-11.
  12. Адиханов Ф.Х. Экологическое право. Практикум. Библиография. Законодательство. - Барнаул, 1996; Байдельдинов Д.Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. - Алматы, 1998; Экологическое право России /Под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. - М., 1997.
  13. Петров В.В. Экологическое право России. - М., 1995.
  14. Гладков Н.А., Михеев А.В., Галушин В.М. Охрана природы. - М., 1975. С.6.
  15. Казанцев Н.Д., Кологинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. - М., 1962. - С.16.
  16. См.: Казанцев Н.Д. Правовая охрана природы в СССР. - М., 1967. С.13; Сыроедов Н.А. Ленинские идеи об охране природы и природоохранительное законодательство//Сов. государство и право. - 1974. - № 4. - С.71-72.
  17. Адиханов Ф.Х. Правовая охрана природы в СССР. - Томск, 1974. С.11.
  18. Еренов А.Е. Понятие правовой охраны природы и проблема совершенствования природоохранительного законодательства /Правовая охрана природы Казахской ССР. - Алма-Ата, 1977. - С.20.
  19. Стамкулов А.С. Правовая охрана природы в Казахской ССР. - Алма-Ата, 1982. - С.5.
  20. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охран

*А.К. Курманова*

## **НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В СВЕТЕ ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Будущее человечества во многом зависит от того, как мы сегодня решаем проблемы экологии, проблемы гармонизации экономического развития с сохранением целостности природных экологических систем и всего разнообразия жизни на Земле. Очевидно, что в настоящее время для решения экологических проблем, проблем взаимодействия общества и окружающей среды недостаточно иметь только систему уполномоченных на то государственных органов. Необходима всеобщая экологическая культура, чтобы у всех граждан Казахстана сформировалось осознание свое