

подобный подход объяснил тем, что «местные исполнительные органы всегда хотят «опекать» любые контрольно-надзорные структуры» [6]. Аналогичный принцип в определенной степени реализован при создании и обеспечении деятельности местных структур земельной инспекции Агентства по управлению земельными ресурсами. Нормы, имеющие процессуальное назначение и направленные на обеспечение реализации материальных норм земельного права содержатся в различных нормативно-правовых актах. В большей степени в Земельных законах или кодексах, кодексах об административных правонарушениях, административно-процессуальных кодексах. Однако в ЗК РК нормы, предусматривающие условия, порядок и сроки реализации земельных прав, а также полномочия правореализующих органов не систематизированы, разбросаны по его различным частям. В связи с этим было бы целесообразно предусмотреть специальный раздел в ЗК РК, посвященный реализации земельных прав, предусмотреть системное, структурированное изложение процессуальных и процедурных норм земельного права. Данный раздел стал бы основой формирования и развития правового института земельного процесса. В особенности в детальной регламентации нуждаются сроки, формы реализации, согласительные процедуры по принятию управленческих решений по обеспечению правового режима охраны и использования земель, по реализации имущественных земельных прав субъектов оборота земель.

-
1. Абдраимов Б.Ж., Проблемы совершенствования процессуальных форм реализации норм земельного права. - Алматы: Изд-во «Юрист», 2001.
 2. Аленов М.А. Экологический процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения. – Астана, 2007.
 3. Быстров Г.Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах. Теория, практика, итоги, перспективы. - Минск: БГЭУ, 2001. - С.195-211.
 4. ФЗ от 24.07.2002 № 102 – ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2002. №30.-Ст.3019
 5. Комментарии к ЗК РФ с постатейными материалами и судебной практикой//Под ред. проф. С.А. Боголюбова. - М.: ЮРАЙТ, 2006.с.
 6. Есенбаев М. Демоны монополизации (интервью) // Экспресс - Казахстан.2008.-№ 180.- 25 сентября.

В статье А.А. Сабердиновой раскрывается роль и функциональное значение земельного процесса в ограничении условий и возможностей совершения земельных правонарушений. Предложено совершенствование процессуальной составляющей земельного права, предусмотрев специальный раздел в земельном кодексе.

А.А. Сабердинованың мақаласында жер процессінің функционалды мәні мен жер құқығындағы заң бұзушылықтарының шектеуліктері қаралады. Жер кодексіне арнайы бөлімін қарастырып жер құқығындағы процесті жетілдіруді ұсынған.

С.М. Мухтарова

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «ЗАГРЯЗНЯЮЩЕЕ ВЕЩЕСТВО»

Понятийный аппарат института правовой охраны окружающей среды от загрязнения на сегодняшний день сформирован достаточно хорошо и представлен рядом понятий, встречающихся во множестве нормативных актов. Однако если проанализировать действующее законодательство, то выясняется, что наиболее часто используемое в обиходе понятие «загрязняющее вещество» не имеет официального законодательного толкования и его определение отсутствует в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года. Выясняется и еще один момент: наряду с термином «загрязняющее вещество» используется целый ряд терминов – «опасное вещество», «вредное вещество», «токсичное вещество» - что не может не вызвать отождествления данных терминов, хотя, вероятно, есть какие-то тонкие нюансы, отличающие их друг от друга.

Термин «загрязняющие вещества» встречаются в таких нормативных актах, как Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Национального плана по предупреждению нефтяных разливов и реагированию на них в море и внутренних водоемах Республики Казахстан» от 6 мая 2000 года № 676, Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил ведения государственного реестра участков загрязнения» от 3 июля 2007 года № 566, Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Технического регламента о требованиях к выбросам вредных (загрязняющих) веществ автотранспортных средств, выпускаемых в обращение на территории Республики Казахстан» от 29 декабря 2007 года № 1372, Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечня загрязняющих веществ и видов

отходов, для которых устанавливаются нормативы эмиссий и взимается плата за эмиссии в окружающую среду» от 30 июня 2007 года № 557. Ни в одном из них в понятийном аппарате не содержится определения загрязняющих веществ.

Официальное толкование сохранилось в п.4 Санитарно-эпидемиологических правил и норм «Санитарно-эпидемиологические требования к атмосферному воздуху», утвержденных приказом и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан № 629 от 18 августа 2004 года. Под вредным (загрязняющим) веществом понимается химическое или биологическое вещество либо смесь таких веществ, которые содержатся в атмосферном воздухе и которые в определенных концентрациях, превышающих предельно-допустимые нормативы, оказывают вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

На законодательном уровне данное определение существовало в Законе Республики Казахстан «Об охране атмосферного воздуха» от 11 марта 2002 года № 302-ІІ, который в настоящее время утратил силу.

Данное определение можно использовать в качестве основы для разработки категории «загрязняющее вещество». При этом первое следует распространить и на другие сферы воздействия, не только на атмосферный воздух, но и на другие природные объекты.

Исходной категорией является понятие вещества.

Вещество – это вид материи, который обладает массой покоя (элементарные частицы, атомы, молекулы и др.) [1, с. 219].

К загрязняющему веществу относят химическое или биологическое вещество. Некоторые авторы выделяют такую категорию как «физическое вещество», что на наш взгляд, кажется неправильным. Например, В.А. Вронский указывает, что «биологическое понятие загрязнения заключается в том, что оно рассматривается как привнесение в окружающую среду или возникновение в ней новых, обычно не характерных физико-химических и биологических веществ, агентов, оказывающих вредные воздействия на природные экосистемы и человека» [2, с. 241]. На наш взгляд, нет такого понятия, как физическое вещество. Вещества обычно подразделяются в зависимости от происхождения на химические и биологические. Физическое происхождение всегда касается определенного воздействия, поэтому обычно указывается не «физическое вещество», а «физическое воздействие». Вредные физические воздействия – образование запахов, шумов, вибрации, радиации, или электромагнитное, температурное, световое вредное воздействие.

Под химическим веществом подразумевается вещество, в котором атомы одного или различных элементов соединены между собой тем или иным видом химической связи [3, с. 486].

В соответствии с п.7 ст.1 Закона РК «О безопасности химической продукции» от 21 июля 2007 года № 302-ІІІ ЗРК химическое вещество — элемент или соединение, существующее в природе или полученное в результате технологических операций.

Согласно пп.1 п.3 Технического регламента «Требования к безопасности лакокрасочных материалов и растворителей», утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2007 года № 1398, химическое вещество - химическое соединение или смесь химических соединений, добываемых в природе или полученных промышленным путем.

Понятие биологического вещества не дается в законодательстве или толковых словарях, но его следует выделять, так как вещества могут быть не только химического, но и биологического происхождения.

Биология (от *био ...* и *...логия*), совокупность наук о живой природе - об огромном многообразии вымерших и ныне населяющих Землю живых существ, их строении и функциях, происхождении, распространении и развитии, связях друг с другом и с неживой природой [1, с.142].

Следовательно, биологическое вещество можно понимать как вещество, состоящее из элементов биологического происхождения.

Понятие «вредное» и «загрязняющее» отождествляются в нашем законодательстве. Они используются как синонимы во многих нормативных актах, в частности в Техническом регламенте о требованиях к выбросам вредных (загрязняющих) веществ автотранспортных средств, выпускаемых в обращение на территории Республики Казахстан, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2007 года № 1372, в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормах «Санитарно-эпидемиологические требования к атмосферному воздуху», утвержденных приказом и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан № 629 от 18 августа 2004 года.

В международном законодательстве дается следующее понятие вредного вещества: «Вредное вещество» означает любое вещество, которое при попадании в море способно создать опасность для здоровья людей, причинить ущерб живым ресурсам, морской флоре и фауне, ухудшить условия отдыха или помешать другим видам правомерного использования моря, и включает любое вещество,

подлежащее контролю в соответствии с настоящей Конвенцией (п.2. ст.2 Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ) (Лондон, 2 ноября 1973 г.).

В отечественном законодательстве такого понятия нет, хотя установлен Перечень загрязняющих веществ. Так, согласно Постановлению Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2007 года № 557, был утвержден Перечень загрязняющих веществ и видов отходов, для которых устанавливаются нормативы эмиссий и взимается плата за эмиссии в окружающую среду. Здесь выделено два вида загрязняющих веществ: вещества, загрязняющие атмосферный воздух и вещества, загрязняющие воду.

К первой группе загрязняющих веществ относятся:

1. Диоксид серы и другие соединения серы.
2. Оксиды азота и другие соединения азота.
3. Окись углерода.
4. Летучие органические соединения.
5. Металлы и их соединения.
6. Мышьяк и его соединения.
7. Цианиды.
8. Хлор и его соединения.
9. Фтор и его соединения.
10. Предельные углеводороды.
11. Меркаптаны.
12. Сероводород.
13. Углерод черный (сажа).
14. Пыль, в т.ч. асбестосодержащая (взвешенные частицы, волокна).
15. Полихлорированные дибензодиоксины и полихлорированные дибензофураны.

16. Иные загрязняющие вещества и их соединения 1 и 2 классов опасности, для которых установлены санитарно-гигиенические нормативы Республики Казахстан предельно допустимых концентраций (далее - ПДК) и ориентировочные безопасные уровни воздействия (далее - ОБУВ) в атмосферном воздухе населенных мест.

Ко второй группе загрязняющих веществ относятся:

1. Органические соединения галогенов и вещества, которые в водной среде могут образовывать эти соединения.
2. Органические соединения фосфора.
3. Органические соединения олова.
4. Металлы и их соединения.
5. Углеводороды и их соединения.
6. Цианиды.
7. Мышьяк и его соединения.
8. Пестициды (ядохимикаты), для которых установлены ПДК или ОБУВ.
9. Взвешенные вещества и суспензии.
10. Вещества, которые способствуют эвтрофикации (нитраты и фосфаты).
11. Вещества, оказывающие неблагоприятное воздействие на кислородный баланс.
12. Иные загрязняющие вещества и их соединения 1 и 2 классов опасности, для которых установлены санитарно-гигиенические нормативы Республики Казахстан ПДК и ОБУВ в водных объектах культурно-бытового, хозяйственно-питьевого и рыбохозяйственного водопользования.

Вместе с тем в законодательстве Республики Казахстан дается определение вредного химического вещества – это химическое вещество, которое при контакте с организмом человека в случае нарушения требований безопасности может вызвать травмы, заболевания или отклонения в состоянии здоровья, обнаруживаемые современными методами как в период работы, так и в более отдаленные сроки жизни нынешнего и последующего поколений (пп.2 п.3 Технического регламента «Требования к безопасности лакокрасочных материалов и растворителей», утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2007 года).

Наряду с понятиями «вредное вещество» и «загрязняющее вещество», используют и термин «опасное вещество».

Так, в соответствии со ст. 1 Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Тегеран, 4 ноября 2003 года), «опасное вещество» - вещество, являющееся токсичным, канцерогенным, мутагенным, тератогенным или биоаккумулятивным, особенно если оно стойкое (ст.1).

В законодательстве РК используется термин «опасное химическое вещество». Так, Законом РК «О безопасности химической продукции» от 21 июля 2007 года установлен перечень опасных

химических веществ. В соответствии со ст.5 Закона химические вещества, обладающие свойствами, которые могут оказывать вредное воздействие на жизнь и здоровье человека, окружающую среду, подразделяются на категории:

по физико-химическим свойствам на:

- 1) взрывчатые вещества;
- 2) легковоспламеняющиеся газы;
- 3) легковоспламеняющиеся жидкости;
- 4) легковоспламеняющиеся твердые вещества;
- 5) окисляющие вещества и органические пероксиды;
- 6) токсичные вещества;
- 7) коррозионные вещества;

по токсикологическим свойствам на:

- 1) сильнодействующие ядовитые вещества;
- 2) ядовитые вещества;
- 3) вредные вещества;
- 4) едкие вещества;
- 5) вещества, вызывающие раздражение слизистой оболочки глаз и (или) кожи;
- 6) вещества, обладающие сенсibilизирующим действием;

по специфическому воздействию на здоровье человека на:

- 1) канцерогены;
- 2) мутагены;
- 3) вещества, оказывающие токсические воздействия на репродуктивную функцию;

по воздействию на окружающую среду на:

- 1) вещества, опасные для водной окружающей среды;
- 2) вещества, опасные для воздушной окружающей среды и почвы (ст. 5 Закона).

Итак, учитывая известные нашему законодательству понятия и определения, а также положительный опыт международной законодательной деятельности, можно сформулировать определение загрязняющего вещества.

По нашему мнению, под вредным (загрязняющим) веществом понимается химическое или биологическое вещество либо смесь таких веществ, которое в определенных концентрациях, превышающих предельно-допустимые нормативы, оказывает вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

Загрязняющие вещества следует отличать от загрязняющих воздействий. Первые имеют химическое или биологическое происхождение, а второе – физического характера.

Факторами физического воздействия являются наиболее общие свойства материального мира. Физическое воздействие связано с изменением физических параметров внешней среды. Б.Ж. Абдраимов и Е.Ж. Жарылкасын считают, что физическое загрязнение связано с изменением физических параметров окружающей среды: температурно-энергетических (тепловое загрязнение), волновых (световое, шумовое, электромагнитное загрязнение), радиационных (радиоактивное и радиационное загрязнение) [4, с.13].

Противоположностью загрязняющим веществам являются вещества неопасные, безвредные и незагрязняющие. Так, по мнению Е.Б. Байтанаева, все вещества химического, биологического и иного происхождения можно подразделить на загрязняющие и неопасные, либо, как по Закону Японии «О контроле за химическими веществами», «специфические» и «безвредные» [5, с.30].

Также законодательство выделяет промежуточную категорию - потенциально опасное химическое и (или) биологическое вещество, которое только при определенных условиях может стать загрязняющим веществом.

Потенциально опасным химическим и (или) биологическим веществом считается индивидуальное вещество (соединение) природного или искусственного происхождения, способное в условиях производства, применения, транспортировки, переработки, а также в бытовых условиях оказать неблагоприятное воздействие на здоровье человека и природную среду [6].

По республиканскому законодательству под потенциально опасными химическими и биологическими веществами понимаются «вещества, которые при определенных условиях и в определенных концентрациях могут оказать вредное влияние на здоровье человека или будущих поколений людей, применение и использование которых регламентируется санитарными правилами и гигиеническими нормативами» (ст.1 Закона РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 4 декабря 2002 года).

1. Большой энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1979.
2. Вронский В.А. Прикладная экология. Учебное пособие для студентов вузов. - Ростов-на -Дону. 1996.
3. Политехнический словарь. – 2 изд. – М.: Советская энциклопедия, 1980. – С.486.
4. Абдаимов Б., Жарылкасын Е. Возмещение экологического вреда по законодательству Республики Казахстан. - Алматы: Юрист, 2001.
5. Байтанаев Е.Б. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения агрохимикатами в Республике Казахстан: Дисс. канд. юрид. наук. – Алматы, 2005.
6. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.).

Б. А. Жүсіпова

ҚАЗАҚСТАНДА ЖЕРГЕ ОРНАЛАСТЫРУ ЗАҢНАМАСЫНЫҢ ҚАЛЫПТАСУ ЖӘНЕ ДАМУ КЕЗЕҢДЕРІ (XVIII-XIX ғғ.)

Жерге орналастыру жер қатынастарын реттеуге бағытталған шаралар Қазақстанда XVIII-XIX ғасырларда өз ерекшеліктерімен сипатталды.

Жерге орналастыру заңнамасының қалыптасуы мен құқықтық реттелуінің ерекшелігін революцияға дейінгі кезең және Кеңес дәуіріндегі кезең деп қарастыруға болады.

Революцияға дейінгі кезеңде, жер өңдеуге жарамды жер көлемі есепке алынбады. ҚазАКСР үкіметінің бекітілген отырықшы жерлер тізіміне сәйкес, олардың көлемі – 11 млн 577 мың 783 га, оның ішінде жер өңдеуге жарайтыны – 8 млн 812 мың га болды. Бір мәліметтер бойынша абсолютті қажетсіз жерлер 50 млн десятина, ал басқа мәліметтер бойынша – 75,5 млн десятина болды. Қазақстан территориясының көп бөлігі шөлейт сипаттағы дала кеңістігімен сипатталады, кейбір бөліктерінде Қазақстанның 61 % құрайтын шөлейт жерлер болды. В.М. Боровский мен У. Успановтың зерттеулерінде Қазақстанның шөлейт және шөл жерлерін оның барлық көлемінің 64%-ын құрайды деп көлемін өсіріп көрсетілген. Қазақ шаруашылығының формалары әр аймақтың табиғи ерекшелігіне байланысты болды. Қазақстанда шаруашылық жүргізудің негізгі белгілері бойынша шаруашылықтың 3 түрін бөліп көрсетуге болады. Біріншісі жер – мал шаруашылығы – Солтүстік зоналарды қамтыды, яғни бірінші табиғи-тарихи аймақта және Оңтүстіктің кейбір бөліктерін де қамтыды. Табиғи-географиялық аймақтарды зерттегенде Солтүстік және Оңтүстік Қазақстанның жер зоналары бірдей еместігі анықталған. Шаруашылық жүргізудің екінші түрі (мал шаруашылығы мен жер игеру) орташа жылдық жауын көлемі 200-ден 250 мм болатын зонада, яғни екінші типті табиғи-тарихи зонаға сәйкес келді, сондай-ақ жер игерумен қатар мал бағумен сипатталынды. Орталық Қазақстан территориясына мал шаруашылығын дамытуға қолайлы жағдай туғызды, алайда оның солтүстік бөлігінде қара топырақты және қара қоңыр топырақты жерлер болғанымен, жер иегерумен қатар мал шаруашылығы да бірдей қалыптасқан.

Шаруашылық жүргізудің үшінші түрі (таза мал шаруашылығы) Оңтүстік және Орталық Қазақстанда болды, орташа жылдық жауын көлемі 250 мм-ден төмен болатын, шаруашылық жүргізу көшіп-қонумен сипатталынды. Осылайша, Қазақстанның жер ресурстарын рационалды игеру мен қазақ халқын жерге орналастыру негізгі мәселелері Қазақстанның климаттық ерекшеліктеріне байланысты анықталды және де соның нәтижесі ретінде «ылғалсыз жерлер» деп аталатын және олардың өнімі тұрақсыз жерлердің таралуын айтамыз.

Көшпелі және жартылай көшпелі аудандарда революцияға дейінгі кезеңде жерді пайдаланудың қоғамдық формасы дамыды. Қазақ халқының жерді пайдаланудың қоғамдық-туыстық формасы шаруашылықтың даму сатыларына байланысты көп түрлерге ұласты. Таза көшпелі аудандарда жерді пайдаланудың қоғамдық-туыстық формасы белгілі бір қыстық тұрақтарсыз дамыды. Олар көбінесе жаз айларында жайлауда, қыс айларында қыстақтарда қоныстанды. Көбінесе қазақ елінде тұрақты және белгілі бір егістіктері болған жоқ, бытыраңқы болды, өйткені Қазақ халқы көшпелі мал шаруашылығымен айналысқандықтан, бос жерлерді пайдаланды, яғни малға жайлы, табиғи климаттық жерлердің ыңғайлысына қоныстанды. 2-3 жылдан соң сол жерлер ауыстырылып отырылды (1, 48-50 бб.).

1889 жылы 12 шілдеде «Село тұрғындары мен мешандардың қазыналық жерлерге өз еркімен қоныс аударуы туралы» арнайы ереже бекітілді. Бұл ережеде, негізінен, жерді бөліп берудің нақты мөлшері көрсетілмеген, дегенмен жергілікті өкімет органдарына өз қалауы бойынша белгілеуге құқықтары белгіленген. Тіпті қазақ шаруалардың құнарлы жерлерден шөлейт жерлерге күшпен көшіру және қазақтардың көшетін жолдары орыс поселкаларының үстінен өткендігіне алым төлету фактілері де орын алған. Міне, осындай қолайсыз жағдайлар салдарынан қазақ ауылдарының ауыл шаруашылығы да құлдырауға ұшырады, мал шаруашылығының өркендеуіне кері әсерін тигізді.

Қазан революциясынан кейінгі орнаған Кеңес үкіметінің басқаруы көптеген салаларға өзгерістер