

## К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

ЛАУШАНОВА С.Б.  
ualibrary@mail.ru

*В статье проводится теоретический анализ понятия и функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды. А также вопросы их реализации в казахстанском законодательстве.*

*The article presents a theoretical analysis of the concepts and functions of the government in environmental protection as well as their implementation in Kazakhstani legislation.*

В юридической литературе вопросы о понятии государственного управления в сфере охраны окружающей среды являются дискуссионными. При этом одни авторы отрицают само право на существование термина как явления, присущего тоталитарному государству, считая его нефункциональным в условиях рыночных отношений, и аргументируют необходимость его замены понятием «государственное регулирование в области охраны окружающей среды».

Особенно острый характер приобрели теоретические споры в природоресурсных отраслях науки.

По мнению Б.В. Ерофеева, государственное централизованное управление земельными отношениями при всей его привлекательности (возможность направления деятельности в русло государственных интересов; оперирование землепользованием в интересах плановой экономики; освобождение от необходимости подчиняться объективным законам общественного развития и т.п.) оказалось несостоятельным, о чем свидетельствуют многочисленные исторические примеры зарубежных стран и печальный социалистический опыт России. Безусловно, пишет Б.В. Ерофеев, централизованное государственное управление экологопользованием и охраной окружающей среды было характерно для СССР как тоталитарного государства с командно-административной системой. Волевое управление экологопользованием вопреки действиям объективных законов природы и общества не только не дало ожидаемых результатов, но и привело к противоположным последствиям. Этот недостаток нельзя объяснить, продолжает автор, «отдельными несовершенствами» управления землепользованием страны, нужны коренные преобразования, что убедительно доказал опыт почти всех стран, перешедших на земельные отношения рыночного характера. В то же время Б.В. Ерофеев подчеркивает, что государственное регулирование земельных отношений является частью государственного управления в целом. Государственное регулирование земельных отношений автор рассматривает как целенаправленную деятельность государственных органов по организации рационального использования земель и их охраны путем принятия экономико-правовых мер [1, с.254].

Такой неоднозначный подход к проблеме государственного управления земельным фондом привел, с одной стороны, к отрицанию правомерности применения в теории и законодательной практике самого термина «государственное управление земельным фондом», а с другой, к его отождествлению с государственным регулированием земельных отношений. Об этом свидетельствует авторское определение государственного регулирования, хотя Б.В. Ерофеев считает его частью государственного управления землепользованием.

В юридической науке в одинаковой мере признается существование и государственного управления в области охраны окружающей среды, и государственного регулирования экологических отношений. В исследованиях этих проблем четко обозначились три точки зрения об их соотношении. Одни авторы считают их тождественными понятиями, другие рассматривают государственное регулирование составной частью первого, третья группа авторов, наоборот, государственное управление включает в государственное регулирование в качестве его главного компонента.

Большинство ученых-юристов, посвятивших свои работы изучению института государственного управления в области охраны окружающей среды, сходятся во мнении, что деятельность в сфере государственного управления является исполнительно-распорядительной,

то есть носит подзаконный характер и осуществляется органами власти, наделенными исполнительно-распорядительными функциями. Так, М.М. Бринчук понимает его как «совокупность предпринимаемых соответствующими государственными органами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде» [2, с.20].

О.И. Крассов представляет управление в сфере охраны окружающей среды в виде деятельности подзаконной исполнительно-распорядительной власти и органов местного самоуправления, основной целью которой является организация обеспечения сохранения окружающей природной среды, ее восстановления и обеспечения экологической безопасности [3, с.151].

Вместе с тем, в литературе встречается и более широкий взгляд на управление земельными и иными природными ресурсами, когда в его содержание включается также деятельность других органов – законодательных (представительных) судебных и иных.

Сторонники более широкой трактовки государственного управления рассматривают его либо как синоним государственного регулирования земельных отношений, либо как его составную часть [4, с.83]. Возражая против такой позиции, И.А. Иконицкая считает, что вряд ли корректно деятельность государственных органов по организации использования земель и их охране понимать как государственное регулирование всех земельных отношений. Вместе с тем, автор признает правомерность постановки вопроса о государственном регулировании как составной части государственного управления в широком смысле слова [5, с.161].

Казахстанский ученый Д.Л. Байдельдинов, исходя из широкого понимания государственного управления в сфере охраны окружающей среды, считает, что формы государственного управления выражаются в трех основных видах:

- 1) правотворческая – разработка и принятие государственными органами нормативных актов, направленных на регулирование управленческих отношений;
- 2) правоприменительная - эта деятельность государства, направленная на реализацию управленческих нормативных актов путем принятия и осуществления конкретных действий;
- 3) правоохранительная – эта деятельность государства по принятию карательных мер к лицам, нарушившим или выполняющим требования, предусмотренные государственными нормативными актами [6, с.91].

По мнению А.Х. Хаджиева, понятия «государственное управление» и «государственное регулирование» взаимосвязаны, взаимопроникают. Содержание государственного регулирования земельных отношений составляет: создание и обеспечение организационных, экономических, правовых условий для эффективного использования и охраны земель; проведение государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов; обеспечение согласованности интересов государства, юридических лиц и граждан в сфере земельных отношений; гарантирование и защита прав и интересов субъектов земельных правоотношений; привлечение виновных в совершении земельных правонарушений к юридической ответственности [7, с.158].

Поэтому, как считает А.Х. Хаджиев, нет основания разделять, тем более противопоставлять эти два понятия. В литературе они не всегда разграничиваются и употребляются в качестве идентичных понятий.

Анализ современной теоретической литературы по проблемам государственного регулирования земельных отношений показывает, что при полной идентичности исходной позиции отечественных юристов-аграрников в понимании государственного регулирования земельных отношений как единых организационно-правовых основ реализации государством функции управления земельным фондом и функции распоряжения землей, находящейся в государственной собственности, обречены на неудачу любые попытки их разграничения. Наглядным примером этого является попытка законодательного определения с концептуальных позиций соотношения государственного регулирования в области охраны окружающей среды и государственного управления в сфере использования природных ресурсов в Экологическом кодексе Республики Казахстан.

Простое сопоставление первого и второго пунктов статьи 6 Экологического кодекса РК, один из которых посвящен вопросам государственного регулирования в области охраны окружающей среды, а другой соответственно проблемам государственного управления в сфере природных ресурсов, показывает, что они с незначительными отклонениями всецело дублируют друг друга.

Сторонники отказа от понятия государственного управления полностью признают все функции государственного управления, предлагая дополнить их относительно новыми функциями, закрепленными в действующем законодательстве. Представляется, что отказ от самого термина с заменой его другим термином без существенной корректировки его содержания не вносит ничего конструктивного, кроме путаницы в понятиях. На наш взгляд, термин «государственное регулирование» отражает лишь наметившееся в современном законодательстве усиление нормотворческих начал отдельных функций государственного управления в сфере охраны окружающей среды. Больше всего характерным он является для функции зонирования территории, широко применяемой в сфере охраны особых природных территорий.

Функции государственного управления реализуются работой всего аппарата государства, всех его подразделений, включая организационную работу, призванную обеспечить эффективное функционирование всех сфер общественной жизни в области экологии на основе определенных организационных правовых норм, применяемых на практике [8, с.257].

Вместе с тем, все функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды в качестве основных направлений деятельности соответствующих государственных органов строго регламентируются законом и не могут быть отданы на их усмотрение. Обращая на это внимание, А.М. Волков рассматривает его как урегулированную нормами права деятельность государственных органов, управленческих структур и должностных лиц, призванную сохранить и улучшить окружающую среду, обеспечить охрану природных ресурсов, рациональное природопользование, воспроизводство природных ресурсов, а также обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности и экологическую безопасность общества [9, с.51].

М.А. Аленов справедливо отмечает, что деятельность, осуществляемая государством, разнопланова, однако эта разноплановость, в то же время, предполагает единое начало, обусловленное исключительным статусом и экологическими функциями государства [10, с.175]. Таким образом, единство, целостность, взаимная связь функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды обеспечивается единством целей, задач государственного управления, их ролью в реализации экологической функции государства.

Казахстанские юристы в качестве основных функций государственного управления выделяют планирование мероприятий по использованию и охране природных объектов, экологическое нормирование, экологическую экспертизу, наблюдение за состоянием окружающей среды (мониторинг), учет природных ресурсов и других природных объектов, организацию экологического контроля и разрешение экологических споров [11, с.19].

При этом отдельные авторы обращают внимание на то, что осуществление функций управления государственным органом имеет свои пределы. Так, А. Тундикбаев раскрывает пределы государственного управления.

1) Полномочия могут быть реализованы лишь тем органом государственной власти, которое на это уполномочено законом или иным нормативным правовым актом.

2) Осуществление функций не должно нарушать субъективных прав и защищаемых законом интересов других лиц, иными словами, оно должно быть совместимо с интересами других лиц.

3) При осуществлении своих функций государственный орган вправе использовать только те способы, которые предусмотрены действующим законодательством [1, с.20].

Управленческая деятельность государства направлена на определенный объект, в нашем случае данным объектом выступает особо охраняемая природная территория. Взаимосвязь объекта управления и управленческих функций подчеркивается Г.В. Атаманчуком, который отмечает, что государственное управление может быть определено как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу. Мера управляющих воздействий во многом зависит от таких свойств управляемых объектов, как: 1) самоактивность (способность управляемых объектов к самодвижению на основе внутренних (собственных) побудительных причин); 2) целенаправленность (целеполагание управляемых объектов создает основание для анализа и классификации их в зависимости от преследуемых целей, соотношения таких целей с реальными объективными возможностями, выработки механизмов влияния на формирование целей, структурализацией целей и согласование их с целями субъекта государственного управления и всего общества); 3) адаптивность (приспособляемость к условиям и факторам природного и социального бытия); 4)

способность к самоуправлению (сознательному саморегулированию своей жизнедеятельности и своего развития); 5) зависимость от субъективных условий и факторов общественной жизнедеятельности (которые воспроизводятся в функционировании и организации управляемых объектов). От уровня развития управляемых объектов зависит объем государственного управления, т.е. чем сильнее и эффективнее проявляются указанные выше свойства управляемых объектов, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, которое в большинстве случаев может быть сведено управляющим воздействиям координационного характера [12, с.97].

Воздействуя на объект управления, государство выступает в качестве субъекта государственного управления. Именно во взаимосвязи функции государственного управления государство можно охарактеризовать как субъекта такого управления.

Государство управляет ООПТ через свои уполномоченные органы, которые могут быть классифицированы по объекту их компетенции и полномочий. Различают органы общей и специальной компетенции. Общей компетенцией обладают: Президент Республики Казахстан, представительные и исполнительные органы власти. Функционально они выполняют следующие направления деятельности: определение основных направлений экологической политики; утверждение экологических программ; установление правовых и экономических основ регулирования охраны окружающей природной среды. По этому поводу в Экологическом кодексе Республики Казахстан сказано, что государственное управление в области использования природных ресурсов включает в себя:

- 1) государственное планирование в области использования природных ресурсов;
- 2) государственный контроль охраны, использования и воспроизводства природных ресурсов;
- 3) выдачу лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами;
- 4) организацию восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий;
- 5) ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов;
- 6) установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов;
- 7) управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов;
- 8) организацию охраны природных ресурсов [13].

В статье 6 Закона Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» говорится: «Государственное управление в области особо охраняемых природных территорий осуществляется Правительством Республики Казахстан, уполномоченным органом, центральными исполнительными органами, в ведении которых находятся особо охраняемые природные территории, и областными (города республиканского значения, столицы) представительными и исполнительными органами в пределах их компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан» [14].

Согласно Постановлению Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2007 года №995, к специально уполномоченному органу Республики Казахстан в области охраны окружающей среды относится Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан [15]. Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан – это центральный исполнительный орган, осуществляющий руководство в регулируемых сферах, а именно в области агропромышленного комплекса, сельского и рыбного хозяйства, использования и охраны водного фонда, охраны воспроизводства и использования растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий и вопросов развития сельских территорий.

Его деятельность распространяется на всю территорию страны и охватывает различные аспекты регулирования отношений по поводу всего земельного фонда. Министерство сельского хозяйства, например, будучи центральным исполнительным органом, осуществляет руководство, а также межотраслевую координацию в сфере сельского хозяйства, лесного, рыбного и охотничьего хозяйства, особо охраняемых природных территорий, управления водными ресурсами, ресурсами растительного и животного мира республики. Одной из основных задач министерства определено совершенствование правовых и социально-экономических условий для развития земельных отношений, эффективного функционирования различных сельскохозяйственных организаций, осуществление мероприятий, направленных на сохранение и воспроизводство плодородия земель и рациональное их использование [16].

Органом государственного управления ООПТ является Комитет лесного и охотничьего

хозяйства Министерства сельского хозяйства, одним из основных направлений которого является руководство и управление ООПТ. В компетенцию данного Комитета входит решение ряда таких важных вопросов, как внесение на утверждение в Правительство Республики Казахстан перечня объектов государственного природно-заповедного фонда республиканского значения; утверждение размеров тарифов за услуги, предоставляемые особо охраняемыми природными территориями республиканского значения со статусом юридического лица; порядка разработки проектов естественно-научных и технико-экономических обоснований создания или расширения особо охраняемых природных территорий; обоснований по созданию и расширению особо охраняемых природных территорий республиканского значения (на основании положительного заключения государственной экологической экспертизы - естественно-научных и технико-экономических); проектов корректировки функционального зонирования особо охраняемых природных территорий республиканского значения при положительном заключении государственной экологической экспертизы; порядка разработки и регистрации (перерегистрации) паспортов особо охраняемых природных территорий республиканского и местного значения; правил разработки плана управления природоохранной организацией; символики (эмблемы и флага) природоохранной организации, а также порядка разработки и использования символики природоохранного учреждения; правил посещения особо охраняемых природных территорий физическими лицами.

Наряду с перечисленными государственными органами имеются отраслевые (межотраслевые) органы управления специальной компетенции. Таковыми являются различные министерства, агентства и другие ведомства, в ведении которых находятся ООПТ определенного целевого назначения: Министерство образования и науки Республики Казахстан, в ведении которого находятся ботанические сады; ГНПП «Бурабай», которое создано в августе 2000 года, находится в ведении Управления делами Президента РК; Министерство культуры и информации, в ведении которого находятся зоологические парки. Это существенно затрудняет выполнение системой ООПТ своей основной задачи - сохранение природного разнообразия нашей страны.

Территориальные исполнительные органы Республики Казахстан занимают особое место в системе органов исполнительной власти. На своей территории они руководят хозяйственной и культурно-бытовой деятельностью. Согласно ст. 44 Закона Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», в их компетенцию входят: государственный контроль за охраной природы и рациональным использованием природных ресурсов; разработка программ по охране природы; экологическая экспертиза; строительство и реконструкция объектов охраны природы; подготовка заключения о запрещении строительства и реконструкции объектов, по которым имеется отрицательное заключение экологической экспертизы; приостановка хозяйственной деятельности или строительство объектов в случаях грубого нарушения экологического законодательства; принятие решения об объявлении природных объектов памятниками природы. Непосредственное управление ООПТ на местности осуществляется территориальными государственными органами, а те, в свою очередь, наделяют такими полномочиями государственные учреждения и государственные предприятия. Например, в ст.15 и ст.16 Закона Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» сказано, что государственные природные заповедники, государственные национальные природные парки, государственные природные резерваты, государственные региональные природные парки являются юридическими лицами и создаются в форме государственного учреждения, а государственные зоологические парки, государственные ботанические сады и государственные дендрологические парки являются юридическими лицами и создаются в форме государственного предприятия [14].

Однако все вышеперечисленные органы в своей совокупности образуют единую, функциональную систему государственного управления ООПТ.

#### **Список использованной литературы:**

- 1 Ерофеев Б.В. Экологическое право: учебник. - М.: Юриспруденция, 1999. - 445 с.
- 2 Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Право и государство. - 1998. - №9. - С.20-28.
- 3 Крассов О.И. Экологическое право: учебник. - М., 2001. - 305 с.
- 4 Боголюбов С.А. Земельное право: учебник. - М.: Проспект, 2002. - 155 с.

- 5 Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: учебник. - М.: Юрист, 1999. - 275 с.
- 6 Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. – Алматы: Интерлигал, 2004. - 311 с.
- 7 Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (Общая часть). - Алматы, 2002. – 376 с.
- 8 Экологическое право России / под ред. В.Д. Ермакова. - М.: Триада ЛТД, 1997. – 480 с.
- 9 Волков А.М. Основы экологического права. Общая часть: учебное пособие. - М.: Щит-М, 2004. - 108 с.
- 10 Аленов М.А. Экологический процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения. - Астана, 2007. - 412 с.
- 11 Тундикбаев А.Д. Правовая охрана животного мира в Республике Казахстан: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2004. - 29 с.
- 12 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
- 13 Экологический кодекс Республики Казахстан: принят 9 января 2007 г., №212-III // Казахстанская правда, 2007. - январь - 23.
- 14 Закон Республики Казахстан. Об особо охраняемых природных территориях: принят 7 июля 2006 г., №175-III. – Алматы: Юрист, 2009. – 34 с.
- 15 Постановление Правительства Республики Казахстан. О внесении изменений в постановления Правительства Республики Казахстан от 6 апреля 2005 года № 310 и от 2 марта 2007 года № 164: принято 28 октября 2007 г., №995 // САПП РК. - 2007. - №41. - Ст.466.
- 16 Положение о Министерстве сельского хозяйства Республики Казахстан: утверждено постановлением Правительства РК 7 октября 2002 г., №1096 // САПП РК. - 2002. - №33. - Ст.357.