

11. Конституция Итальянской Республики // www.italia-ru.it
12. Конституция Японии, вступившая в действие 3 мая 1947 г. // www.cultline.ru
13. Конституции и законы стран. Конституция Чешской Республики // constitutions.ru
14. Конституция Словении // www.goslovenia.ru
15. Конституция Дании // www.countries.ru
16. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. — М.: Эксмо, 2005. — С. 262.
17. Конституция Испании // vivovoco.rsl.ru
18. Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты / Ред. кол.: В.А.Туманов (пред.) и др. / Пер. с исп. В.В.Безбаха и др. / Под ред. Ф.А.Оганезова. — М.: Прогресс, 1986. — 480 с.
19. Конституции и законы стран. Конституция Республики Болгарии // constitutions.ru
20. Конституции и законы стран. Конституция Республики Молдова // constitutions.ru
21. Андреева Г.Н. Муниципальная собственность в современных конституциях зарубежных стран // Местное право. — 2002. — № 9, 10. — С. 35.
22. Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі // www.akorda.kz
23. Хавина С.А. Трансформация отношений собственности и социализация экономики в последней четверти XX в. // Собственность в XX столетии. — С. 564.
24. 2008 жылдың қорытындысы бойынша Мемлекеттік мүлік және жекешелендіру комитеті қызметінің нәтижелері туралы ақпарат // www.minfin.kz
25. Қазақстан Республикасы Конституциясының 66-бабы 4) тармақшасына ресми түсіндірме беру туралы Қаулы Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесі 1999 жылғы 17 наурыз N 4 // www.constcouncil.kz
26. Жмакина Т.Ю. Конституционные основания публичной собственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 — Конституционное право. Муниципальное право. — М., 2007. — С. 15.

УДК 349.6 (574)

Ж.С.Елюбаев

Евразийское подразделение корпорации «Шеврон», Алматы

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПОНЯТИЯ ОТХОДЫ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН*

Мақалада «өндіріс қалдықтары» мен «тұтыну» ұғымдарын түсіндіру турасындағы заңнамалық ережелер талданған. Қалдықтар туралы нормативтік-құқықтық актілердің жиі өзгеруі қалдықтарды басқарудағы қатынастарды реттейтін заңнаманы жетілдіруге қатысты емес, ал осындай өзгертулерді бастап жүрген мемлекеттік органдардың әрекеті, ең әуелі, қалдық орналастырудың міндетті ақысын көбейтуге арналған деп айтылады. Әр түрлі нормативтік-құқықтық актілердің ережелерін салыстырмалы талдау негізінде осы жұмыстың авторы олардың қайшылықтарын көрсетіп, заңнаманы шынымен жетілдіруге бағытталған нақты ұсыныстарды алға тартып отыр.

The subject of this paper is the review of the legislative provisions with respect to the interpretation of the concept of industrial and consumption wastes. It is noted that frequent amending of the regulatory legal acts pertaining to wastes is not aimed at improving legal acts regulating wastes management relations, and the initiatives of the governmental authorities with regard to such amending are first of all aimed at increasing obligatory payments for placement of wastes. Based on the comparative analysis of different regulatory legal acts, the author of the paper points out to their discrepancies and provides specific suggestions concerning real improvement of the legislation.

Вопросы защиты окружающей среды, минимизации вредного воздействия на нее различных антропогенных факторов имеют важное общественное и государственное значение. В этой связи приобретает актуальность правильная трактовка и уяснение терминов, содержащихся в законодательстве Республики Казахстан по вопросам размещения и хранения отходов, поскольку единообразная интерпретация этих понятий способствует формированию законной и справедливой правопримени-

* Все исключительные авторские права на данную работу принадлежат Ж.С.Елюбаеву.

тельной практики, что должно исключать конфликты между уполномоченными государственными органами по вопросам охраны окружающей среды и природопользователями.

Обратимся к этимологии слова *отходы*. По самому упрощенному варианту трактовки этого термина под *отходами* понимают *остатки какого-либо производства и отбросы* (видимо, последнее следует понимать как отбросы (отходы) потребления) [1]. Приведем иные толкования:

- «отходы — вещества (или смеси веществ), признанные непригодными для дальнейшего использования в рамках имеющихся технологий или после бытового использования продукции» [Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (от 22 марта 1989 года)];
- «отходы — непригодные для производства определенной продукции виды сырья, его неупотребимые остатки или возникающие в ходе технологических процессов вещества и энергия, не подвергающиеся утилизации» [4];
- «отходы — представляют собой вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с национальным законодательством» [4];
- «отходы — отходы производства и потребления, образующиеся в народном хозяйстве» [5];
- «отходы — остатки веществ и предметов, образующиеся в результате хозяйственно-бытовой или производственной деятельности человека и неиспользуемые на месте, накопление и хранение которых нарушают санитарное состояние окружающей среды (медицинский подход)» [5].

Как видим, с этимологической точки зрения термин *отходы* толкуется по-разному, однако в приведенных выше интерпретациях есть одно общее — это то, что остатки веществ и предметов не представляют ценности и не могут быть использованы в полезных целях без их утилизации [6].

В связи с этим имеет важное значение понимание того, как трактует это понятие законодательство Республики Казахстан. Но прежде чем говорить о ныне действующем применимом праве касательно этого предмета, рассмотрим историю законодательного толкования термина *отходы производства и потребления*, поскольку государство, преследуя цель увеличения поступлений в бюджет от природопользователей, за последние годы несколько раз изменяло законодательное толкование термина *отходы производства и потребления*. Частое изменение законодательства в Республике Казахстан касательно этого вопроса явилось основанием к возникновению громких судебных дел.

Так, в соответствии с Законом Казахской ССР* «Об охране окружающей среды в Казахской ССР»** от 18 июня 1991 г. в качестве *отходов* рассматривались образующиеся в процессе хозяйственной и иной деятельности отходы производства и потребления (ст. 46). При этом этот закон не давал толкования термину «отходы производства и потребления».

Позже [См. Закон РК № 205-III от 4 июня 2001 г.], согласно редакции ст. 1 Закона РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 г. № 160 к *отходам производства и потребления* стали относиться «*вещества и материалы в любом агрегатном состоянии, образованные в результате антропогенной деятельности, не подлежащие дальнейшему использованию*». Следует отметить, что это было наиболее удачным законодательным толкованием данного понятия. Впоследствии, по инициативе Министерства охраны окружающей среды РК и других государственных органов, этот термин неоднократно менялся, менялась и его интерпретация. На мой взгляд, этим преследовалась лишь одна цель — увеличение сумм платы за размещение отходов.

В 2004 г. [См. Закон РК № 8-III от 9 декабря 2004 г.] этому термину была дана новая интерпретация, в соответствии с которой под *отходами производства* уже понимались «*остатки сырья, материалов, химических соединений, образовавшиеся при производстве продукции, выполнении иных технологических работ и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства, необходимые для применения в соответствующем производстве, включая техногенные минеральные образования*** и отходы сельскохозяйственного производства*». А к *отходам потребления* относились «*изделия, материалы и вещества, утратившие полностью или частично свои потребительские свойства в результате физического или морального износа*».

* *Казахская ССР* — Казахская Советская Социалистическая Республика, входившая в состав Союза Советских Социалистических Республик (СССР).

** Названный закон утратил силу в связи с принятием Закона Республики Казахстан № 160 от 15 июля 1997 г.

*** Согласно п. 47 ст. 1 Закона РК «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г. № 2828 под *техногенными минеральными образованиями* понимается «скопление минеральных образований, горных масс, жидкостей и смесей, содержащих полезные компоненты, являющиеся отходами горнодобывающих и обогатительных, металлургических и других видов производств недропользователей».

Согласно первоначальной редакции Экологического кодекса РК (подп. 39 п. 1 ст. 1) отходами производства и потребления считались «остатки сырья, материалов, иных изделий и продуктов, которые образовались в процессе производства и потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства». Впоследствии это положение было исключено из кодекса, что трудно признать правильным шагом законодателя, поскольку отсутствие этого основного понятия будет способствовать возникновению спорных отношений между государственными органами, осуществляющими надзорные функции, и природопользователями [См. Закон РК № 188-IV от 17 июля 2009 г.].

Между тем в Экологическом кодексе РК (ст. 1) содержится ряд понятий, касающихся отходов, в частности, следующие термины, которым дано законодательное толкование:

- *инертные отходы* — отходы, которые не подвергаются существенным физическим, химическим или биологическим преобразованиям и не оказывают неблагоприятного воздействия на окружающую среду и здоровье человека;
- *коммунальные отходы* — отходы потребления, образующиеся в населенных пунктах, в том числе в результате жизнедеятельности человека, а также отходы производства, близкие к ним по составу и характеру образования;
- *опасные отходы* — отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, радиоактивностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью), и могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами;
- *неопасные отходы* — отходы, которые не относятся к опасным и инертным отходам;
- *радиоактивные отходы* — отходы, содержащие радиоактивные вещества в количестве и концентрации, превышающих регламентированные для радиоактивных веществ значения, установленные законодательством об использовании атомной энергетики;
- *жидкие отходы* — любые отходы, за исключением сточных вод.

Таким образом, Экологический кодекс РК, предусмотрев различные виды отходов и дав им законодательную интерпретацию, отказался от общего понятия *отходы производства и потребления*. Данное обстоятельство следует признать, как уже отмечалось, ошибочным шагом, поскольку все виды отходов должны иметь общие признаки в соответствии с их происхождением, свойствами и технологией обращения. Наличие в кодексе научно обоснованного общего термина *отходы производства и потребления* позволило бы исключить деление отходов в законодательном акте на многие его виды и упорядочить отношения, возникающие в связи с их размещением, хранением, транспортировкой и утилизацией. По всей видимости, исходя из практики управления отходами, в законе должно быть дано официальное толкование общему термину *отходы производства и потребления* либо термину *отходы*. Такой подход объясняется ещё и тем, что в ряде норм Экологического кодекса РК используются эти понятия (*отходы производства и потребления*), например, в пп. 7, 16, 26, 34 ст. 1; подп. 3 п. 1 ст. 25; ст. 152; подп. 7 п. 3 ст. 194; ст.ст. 283 и 286; главе 41.

В связи с этим следует отметить, что отсутствие законодательного толкования общего термина — *отходы производства и потребления*, наличие различных понятий одного и того же вещества (предмета), отличающиеся между собой лишь по виду, степени и классу опасности, усложняет правоприменительную практику, особенно в части определения и взимания обязательной платы за *размещение отходов**. На мой взгляд, *отходы производства и потребления* должны быть классифицированы подзаконным актом, например, постановлением Правительства Республики Казахстан по нескольким параметрам, характеризующим степень их воздействия на окружающую природную среду, что будет основанием для установления различных ставок платы за их размещение и для обеспечения надлежащего мониторинга со стороны уполномоченных государственных органов за природоохранительными действиями природопользователей. Наиболее приемлемым и упрощенным вариантом классификации отходов, на мой взгляд, может быть следующая схема, когда отходы будут различаться между собой: *по происхождению* — отходы производства (промышленные отходы), отходы потребления (коммунально-бытовые); *по агрегатному состоянию* — твердые, жидкие, газообразные; *по*

* *Размещение отходов* — хранение или захоронение отходов производства и потребления. *Хранение отходов* — складирование отходов в специально отведенных местах в целях их последующего безопасного удаления. *Захоронение отходов* — складирование отходов в местах, специально установленных для их безопасного хранения в течение неограниченного срока (см. ст. 1 Экологического кодекса РК).

классу опасности — чрезвычайно опасные (1 класс), высокоопасные (2 класс), умеренно опасные (3 класс), малоопасные (4 класс) и неопасные (5 класс).

В этой связи следует отметить, что при классификации *отходов производства и потребления* по указанным параметрам нельзя изменять их признаки, интерпретированные законодательством, либо расширять перечень видов отходов, если те вещества и предметы, которые признаются отходами, не имеют признаков, установленных законом. Центральные же ведомства (например, министерства) должны быть лишены права издавать нормативные правовые акты, которыми расширяются перечень видов отходов производства и потребления либо им дается интерпретация, отличающаяся от законодательного толкования этих понятий. К большому сожалению, практика издания нормативных правовых актов в Казахстане по вопросам отходов свидетельствует о наличии серьезных проблем. Чтобы не быть голословным, приведу конкретные примеры.

4 июня 2001 г. в Закон РК «Об охране окружающей среды» № 160 от 15 июля 1997 г. было внесено важное дополнение — законодательное толкование понятия *отходы производства и потребления*, под которым понимались *«вещества и материалы в любом агрегатном состоянии, образованные в результате антропогенной деятельности, не подлежащие дальнейшему использованию»*. Вполне ясная и юридически выверенная трактовка.

После этого, 6 сентября 2001 г., Правительством РК было принято Постановление № 1154 «Об утверждении Правил выдачи, отказа в выдаче, приостановки и аннулирования действия разрешения на природопользование». Данный правительственный акт ввел новое понятие *продукты и материалы временного хранения* и отнес к ним: *вскрышные и вмещающиеся породы, нефтепродукты, уголь, серу, ядохимикаты, асфальтобитумную смесь и металлоломы* и закрепил положение о том, что если эти продукты и материалы размещены в природной среде в открытом виде более трех месяцев в году, то они рассматриваются аналогично отходам, как источники воздействия на окружающую среду. В принципе, такое нормативное положение имело бы право на жизнь, если бы в законодательство, в частности, в Налоговый кодекс РК того времени, было бы внесено дополнение о включении *продуктов и материалов временного хранения* в перечень объектов обложения обязательной платой за их размещение [см. ст. 461 Налогового кодекса РК № 209 от 12 июня 2001 г. (утратил силу)]. При таком развитии событий все природопользователи, разместившие открытым способом вышеуказанные продукты и материалы для хранения сроком свыше трех месяцев, обязаны были бы производить плату согласно налоговому законодательству. Однако соответствующее дополнение в Налоговый кодекс РК не было внесено.

Таким образом, производители продукции, например, серы и угля, стали производить обязательную плату за размещение своей продукции на местах их хранения только лишь на основании правительственного акта, в отсутствие законодательных требований, что является ошибочной правоприменительной практикой.

Здесь уместно сделать ссылку на п.21 Постановления Пленума Верховного Суда РК № 16 от 22 декабря 2000 г. «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды», где содержится разъяснение о том, что *«взимание дополнительных платежей за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей среды, размещение отходов производства и другие виды вредного воздействия, не предусмотренные Законом «Об охране окружающей среды» и действующими законодательными актами, не допускается»*.

Другой пример: 31 мая 2007 г. Приказом министра охраны окружающей среды РК № 169-п был утвержден Классификатор отходов. В преамбуле этого ведомственного акта указано, что он разработан и принят в соответствии со ст.17 Экологического кодекса РК в целях определения перечня отходов, их кодов, характеристик, а также операций по обращению с отходами. Надо отметить, что этот акт необходим для решения задач по управлению отходами и осуществления государственного мониторинга за деятельностью природопользователей. В этом акте несоответствующим требованиям действующего законодательства является то, что он включил в номенклатуру отходов некоторые виды готовой продукции и веществ, например, *гравий, песок, элементарную серу* и др.

И, наконец, совсем недавно, Законом РК № 133-IV от 12 февраля 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организаций исламского финансирования» в таблицу 6 ст.495 Налогового кодекса было внесено дополнение, в силу которого *техническая и элементарная сера* были включены в перечень отходов. Остается только удивляться, какое отношение имеют к сере вопросы исламских банков и исламского финансирования? А объяснить это можно только одним: один из природопользователей в Казахстане имеет на хранении большие запасы серы (около 8 млн. тонн),

почему бы не возложить на него бремя производства платы за размещение серы? Это ведь серьезное пополнение «трещащего по швам» государственного бюджета.

Известно, что в Казахстане сера в основном производится совместным предприятием «Тенгизшевройл», ежегодно чуть более 1.5 млн. тонн. Сера является одним из основных видов продукции этой компании с чистотой качества, равной 999,9, которая востребована как внутренним, так и внешним рынками. В настоящее время весь объем этой серы продается, хотя доходы от ее продажи невелики. А реализуется она ускоренным темпом только в связи с включением ее в перечень отходов по аналогии, со всеми вытекающими отсюда обязательствами: получением экологического разрешения, производством платы за ее размещение, выполнением обязательных природоохранных мероприятий. Только в последние месяцы в правительственных кругах сформировалось мнение о том, что сера не должна подпадать под категорию отходов, вне зависимости от сроков ее хранения. Между тем приведенные выше правовые акты свидетельствуют об обратном.

Приведенные примеры говорят о том, что имеются существенные проблемы в правовом регулировании отношений, связанных с управлением отходами. Эти проблемы разрешимы только при строгом соблюдении всеми участниками этих отношений требований применимого права. Для повышения эффективности государственного мониторинга за деятельностью природопользователей, размещающих отходы производства и потребления, и для урегулирования существующих спорных отношений необходимо сделать следующее:

- 1) вернуть в Экологический кодекс РК понятие *отходы производства и потребления* или общее понятие *отходы*, дав им официальное законодательное толкование. К примеру, толкование понятия *отходы производства и потребления* можно изложить как в ранее действовавшей редакции в Законе РК «Об охране окружающей среды»: «*отходы производства и потребления — вещества и материалы в любом агрегатном состоянии, образованные в результате антропогенной деятельности, не подлежащие дальнейшему использованию без утилизации*»;
- 2) из статьи 1 Экологического кодекса РК необходимо исключить виды отходов, в частности такие, как: инертные отходы; коммунальные отходы; опасные отходы; неопасные отходы; радиоактивные отходы; жидкие отходы; поскольку эти виды отходов должны найти свою интерпретацию в подзаконном акте, например, в Классификаторе отходов. При этом их толкование в подзаконном акте не должно противоречить законодательному толкованию общего понятия *отходы производства и потребления*, его признакам. Классификация же на вышеуказанные виды необходима лишь для определения: степени и класса их опасности для природной среды; технологии размещения; порядка и процесса утилизации и для решения других задач, связанных с управлением отходами;
- 3) исключить из Налогового кодекса РК все виды продукции, товаров и веществ, которые по своим характеристикам и признакам никак не могут быть отнесены к категории отходов производства и потребления;
- 4) исключить из действующего Классификатора отходов все виды продукции, веществ и материалов, которые также по своей характеристике и признакам не могут быть отходами, например, гравий, песок, элементарная сера и др., являющиеся полезными ископаемыми, продукцией, товаром, востребованным рынками сбыта. Они могут быть признаны отходами только в случае невозможности их использования без утилизации;
- 5) рассмотреть вопрос о расширении перечня объектов обложения обязательной платой путем включения в него продукции, материалов и веществ, размещенных открытым способом на длительное хранение (более одного года), если такое размещение действительно отрицательно воздействует на окружающую природную среду. Этот вопрос должен быть решен только дополнением соответствующей нормы Налогового кодекса РК;
- 6) привести в соответствие с законодательством действующие стандарты Республики Казахстан (ГОСТы, СТы и др.) в целях исключения имеющихся противоречий;
- 7) инициировать создание Национального экологического фонда РК, где бы накапливались средства, поступающие от экологических платежей. При этом расходная часть бюджета должна проходить утверждение в Парламенте РК, в целях обеспечения надлежащего контроля над расходованием этих средств.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что современное экологическое состояние территории Республики Казахстан можно определить как критическое. Продолжается интенсивное загрязнение природной среды, при этом спад производства не повлек за собой аналогичного снижения загрязне-

ний, поскольку в экономически кризисных условиях предприятия, как правило, экономят на природоохранных затратах.

Всем нам необходимо осознать, что ухудшение состояния окружающей среды является большой угрозой для нашего будущего, большей, чем любая военная агрессия; что в ближайшие несколько десятилетий человечество способно ликвидировать нищету и голод, избавиться от социальных пороков, возродить культуру, но восстановить разрушенную природу практически невозможно.

Список литературы

1. Большой толковый словарь русского языка. — СПб.: Норинт, 1998. — С. 127.
2. Интернет-сайт: <http://dic.academic.ru>.
3. Интернет-сайт: www.glossary.ru.
4. Безопасное обращение с отходами: Сб. нормативно-методических документов. — СПб., 2000. — С. 34.
5. Интернет-сайт: <http://dic.academic.ru>.
6. *Утилизация* (от лат. utilis — полезный) — использование чего-либо ненужного (отходов производства, быта и т.п.) или не приносящего непосредственной пользы человеку в целях получения (после переработки) какой-либо продукции, энергии и т.п. См.: Большой толковый словарь русского языка. — СПб.: Норинт, 1998. — С. 286.

ӘОЖ 341.006.032:332.62.

А.С.Қыздарбекова, Г.Б.Әсетова

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

БАҒАЛАУ ҚЫЗМЕТІН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДЕГІ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ СТАНДАРТТАРДЫҢ КЕЙБІР МӘСЕЛЕЛЕРІ

В статье рассматриваются очень актуальные на сегодняшний день международные аспекты правового регулирования оценочной деятельности. Авторами проводится сравнительный анализ законодательства РК и иностранных государств в сфере оценочной деятельности, формулируются выводы по проблемам внедрения зарубежной практики в национальную систему.

There are international aspects of legal regulation of valuation activity in the work. Present relations are very urgent nowadays. In connection with present questions are necessary take into consideration international standarts. That is why in the work merge analys legislation of Republic of Kazakhstan with international country in sphere of valuation activity. As a result of that analys formulates the conclusion of problems inculcation international practice in national system.

Тәуелсіз Қазақстанда әлеуметтік-мәдени саланы игеру және басқаруды жүзеге асыру — бүгінгі таңдағы өзекті мәселелердің бірі. Қазақстан Республикасы өзінің жоғарғы құндылығы адам және оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары болып табылатын әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырып отырғанда, бұл мәселенің келетіні даусыз.

Аталмыш тақырыпқа кірісер алдында, Қазақстан Республикасындағы бағалау қызметінің түсінігі, бағалау қызметінің мәнін анықтауға және оны құқықтық санат ретінде айқындауға мүмкіндік беретін белгілерді ашуға, сонымен қатар бағалау қызметі институтын құрастырушы құқықтық нормаларды тұжырымдауға тоқтала кеткен жөн.

«Бағалау қызметі» түсінігін құрастыруда біз «бағалау» терминінен бастау алатын қызмет түрі оның анықтаушы белгісі болып табылатындығын айқындадық. Бағалау санаты әр түрлі ғылымдармен зерттеледі, дегенмен басқа қоғамдық ғылымдарға қарағанда құқықтану ғылымында бағалау түсінігінің нақты өзіндік мазмұны жоқ. Осы санаттың түсінігін қоғамдық ғылымдармен жалпыландыра отырып, бағалаудың жалпы ғылыми санат ретіндегі келесі маңызды белгілерін ажыратып көрсетуге болады:

- мақсатты бағытталған кешенді әрекеттер ретіндегі қызмет;
- зияткерлік, әрі ойлау қызметі;
- объектіні «игеруге», тануға және оның бар қасиеттерін бекемдеп алуға бағытталған қызмет.