

огромную поддержку мер, направленных на остановку уничтожения леса в развивающихся странах, и на значительное и быстрое сокращение выбросов газов за разумную стоимость. Основываясь на последних подсчетах дополнительных запросов развивающегося мира, которые возникли в результате изменения климата, богатые страны должны предоставить ежегодную финансовую поддержку – в дополнение к существующим обязательствам по оказанию помощи иностранным государствам – около 100 миллиардов долларов для адаптации и 100 миллиардов долларов для смягчения условий к началу 2020 года. Некоторая часть из последней суммы может поступить из рынка квот на эмиссию двуокиси углерода. Богатые страны также должны продемонстрировать, что экономический рост без повышения эмиссии двуокиси углерода возможен благодаря инвестированию в новые технологии, которыми надо делиться с развивающимися странами, чтобы поддержать их усилия по уменьшению воздействия на окружающую среду.

Республика Казахстан также заинтересована в охране климата. В марте 2009 года Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев подписал закон "О ратификации Киотского протокола к рамочной конвенции ООН об изменении климата". По прогнозам экспертов, ратификация Казахстаном Киотского протокола привлечет в экономику республики в ближайшие два года порядка \$150-300 млн., а до 2012 года - \$500-600 млн. инвестиций. Рамочная конвенция ООН по изменению климата была подписана в Рио-де-Жанейро (Бразилия) 11 июня 1992 года. В целях ее эффективной реализации 11 декабря 1997 года в Киото (Япония) странами-участницами был принят Киотский протокол. Казахстан ратифицировал рамочную конвенцию ООН об изменении климата (РКИК) в 1995 году, а в 1999 году республикой был подписан Киотский протокол (КП) к данной конвенции. С учетом серьезности глобальных последствий изменения климата и исходя из общемировых приоритетов этой проблемы, Казахстан полагает, что необходимо продолжить процесс получения РК статуса страны Приложения I РКИК ООН, как правовой основы для участия во всех механизмах КП и привлечения внешних средств и новых технологий. В настоящее время в РК планируется продолжить работы в этом направлении, опираясь на помощь мирового сообщества, тем более, что Казахстан рассчитывает не только на нее, но и проводит серьезные исследовательские работы. В стране проводились и продолжают проводиться исследования уязвимости экономики и природных ресурсов к изменению климата, а также оценка возможных мероприятий по адаптации к ожидаемым изменениям климата.

1.Николас Стерн. Наше будущее – экономика с низким уровнем эмиссии «парниковых» газов.// <http://ru.cop15.dk/news/>

2.Р.К. Пачаури. Каких последствий мы можем ожидать и что мы можем предпринять? // <http://ru.cop15.dk/news/>

3.Бангкокские климатические переговоры. // [www.climate.kz/rus](http://www.climate.kz/rus)

4.Приоритеты и стратегия РК по предотвращению изменения климата. // [www.climate.kz/rus](http://www.climate.kz/rus)

\*\*\*

In given article questions protection a climate, on the eve of forthcoming conference in Copenhagen are analyzed.

\*\*\*

Мақалада автор, алдағы копенгагендегі өтетін конференциядағы талданатың ауа райын қорғауға байланысты мәселелерін қарастырады.

*Р.Е. Умербаева*

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ

Понимание четкого определения правового режима той или иной категории земель на доктринальном уровне создает предпосылки для совершенствования правового регулирования земельных отношений в населенных пунктах, сельском хозяйстве, промышленности и т.д. Так как, при разработке нормативно-правовых актов в данной сфере необходимо руководствоваться спецификой земель, в отношении которых устанавливается правовое регулирование. Достаточно часто в литературе по земельному праву можно встретить понятие "правовой режим земель". В теории права и в нормативных актах отсутствует его общепринятое понятие и единый подход к определению его сущности и содержания.

Наиболее широкое применение термин "правовой режим" получил в земельном праве. В теории земельного права термин «правовой режим» часто употребляется в отношении как земельного фонда в целом, так и самостоятельных категорий земель. Он дает возможность определить порядок использования и охраны земель конкретной категории и даже конкретного земельного участка, т.е. возможность установить особенности управления землями, содержание прав и обязанностей субъектов прав на землю. Одним из основных элементов правового режима является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель. Они зависят как от особенностей

используемого объекта (земли), так и от правового статуса субъектов. Это можно объяснить тем большим значением, которое имеет понятие объекта правоотношений в данной отрасли. В теоретических работах понятие "правовой режим земель" представляется очень удобным средством систематизации и подачи правового материала. Оно позволяет исследователю сформулировать проблему, очертить ее границы, а также логично изложить свои идеи. Установление правового режима земель можно даже назвать одним из специфических методов науки земельного права, эффективным инструментом работы с теоретическим, нормативным и практическим материалом. Несомненно, характеристика правовых режимов объектов не является исключительной прерогативой земельного права, однако не в одной другой отрасли юридической науки данное понятие ни применяется так широко и целенаправленно. Итак, понятие "правовой режим земель" играет исключительно важную роль в земельном праве. Оно очень тесно связано с вопросами об объектах земельных правоотношений, системе земельного права, его принципах и задачах. И дает возможность определить порядок использования и охраны земель конкретной категории и даже конкретного земельного участка, т.е. возможность установить особенности управления землями, содержание прав и обязанностей субъектов прав на землю.

Длительное время в земельном праве рассматриваемый термин употреблялся весьма непоследовательно, для характеристики лишь отдельных категорий земель. Но с 70-х годов XX века он уже прочно закрепился в земельно-правовой науке, а позднее и в законодательстве о природных ресурсах, приобретя универсальное значение для характеристики различных категорий земель. [1] Тем не менее, в земельно-правовой науке отсутствует ясность и единство о сущности «правового режима». Такое положение определяет необходимость обратиться к понятию и значению категории правового режима в земельно-правовой науке и земельном законодательстве.

Вопрос о правовом режиме земель одним из первых рассмотрел И.И. Евтихеев. В конце второй половины XX-го века, в 20-е годы он указал, что в условиях исключительной государственной собственности на землю на разные и не совпадающие по своему объему земельные режимы для отдельных категорий земель. Под земельным режимом (правовым режимом) он понимал «статус прав и обязанностей органов земельного управления в отношении данного разряда земель, то есть выполнение органами земельного управления основных функций – административной, юрисдикционной и нормативной». [2] И.И. Евтихеев отмечал, что "для земельного права характерен не способ правового регулирования (договорный или односторонний), не субъект правоотношений, а тот вещный объект - земля, назначением которой является максимальная производительность продуктов...". [3] Другими словами, отрасль земельного права своим существованием обязана именно своеобразию, особой роли земли как объекта права. При этом под правовым режимом он понимал статус прав и обязанностей органов земельного управления в отношении данной категории земель, т.е. выполнение этими органами определенных функций (административных, юрисдикционных, нормативных). [3]

40-50-х гг. термин «правовой режим» в учебниках по земельному праву употреблялся при характеристике отдельных категорий земель единого государственного земельного фонда (городских земель, земель специального назначения, земель лесного фонда) и содержание правового режима земель сельскохозяйственного назначения определялось лишь с позиций землепользования.

Г.А. Аксененок, в свою очередь, показал связь, которая существует между землей как объектом правоотношений и ее правовым режимом. Он писал: "...Когда мы говорим о земле как объекте земельных правоотношений, мы имеем в виду землю не в ее естественном состоянии, как дар природы, а землю, в отношении которой установлен определенный правовой режим, в силу чего она и становится объектом права, объектом земельного правоотношения". [4] И отмечает, «определить правовой режим любой категории земель... — это значит, во-первых, дать понятие этих земель как объекта данного земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями, и, наконец, в-четвертых, указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей». [5] Тем самым, Г.А. Аксененок указывал на элементы понятия «правовой режим» применительно к землям любой категории и земельному фонду в целом. Эта характеристика правового режима отдельных категорий земель не противоречила общему понятию правового режима земель.

Краснов Н.И. в своих трудах уделяет большое внимание понятию «правовой режим земель». Он полагает, что правовой режим земель представляет собой «определенное теоретическое понятие, обобщающее правовую характеристику земли как объекта права и содержащее указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли. [6]

По мнению Н.И. Краснова, понятие общего правового режима земель "употребляется главным образом при сравнительном сопоставлении правового режима земли и правового режима других природных богатств (недр, лесов, вод и т.д.), а также при выявлении, анализе и систематизации общих черт правовых режимов различных категорий и видов земель". Он обращает внимание на следующее: "Разделение правового режима земли на общий правовой режим земельного фонда в целом и правовые режимы соответствующих категорий земель имеет, конечно, смысл лишь в том случае, когда правовое регулирование использования всей земли рассматривается в полном объеме. Но если правовой режим определенной категории земель рассматривается отдельно от правового режима других категорий земель в качестве самостоятельного предмета... то мы должны включить в понятие правового режима не только специфические для данной категории земель черты, так как иначе правовой режим не будет полным..." [7]

Позднее Красновым Н.И. было дано общее определение правового режима земли. Правовой режим земли - установленный нормами советского права порядок должного поведения по отношению к земле как объекта права исключительной собственности государства, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования как всеобщего средства труда и основного (главного) средства производства». [8.]

Для определения правового режима отдельных категорий учеными-юристами за основу брался именно этот смысл. Данную дефиницию для эпохи советского земельного права можно назвать классической, более полной и развернутой отражающей систему отрасли. В настоящее время, в связи с отменой права исключительной государственной собственности на землю понятие земельного фонда утратило свое значение и не используется законодателем. Ряд авторов высказывали близкие по смыслу определения.

В.П. Базезин, сформулировал определение правового режима непосредственно населенных пунктов. Исследовавший правовой режим сельских населенных пунктов, писал о проблеме ликвидации существенных различий между городом и деревней, поставленной государством в конце 60-х гг., которую, вполне можно было рассматривать в качестве задачи, правового режима земель сельских населенных пунктов. Он вместе с тем указал на то, что применительно к земельному фонду СССР рассматриваемый термин применялся весьма редко, и в законодательстве, и земельно-правовой литературе чаще использовалось понятие "земельный строй". [7] Тем не менее более удачным представляется применение категории "правовой режим земель", поскольку понятие земельного строя имеет в большей степени политический, нежели правовой оттенок, и является устаревшим.

Определяя, правовой режим земель населенных пунктов, как установленный законодательством, систему правил, определяющих положение и место данного вида земель в составе единого государственного земельного фонда, а также порядок должного поведения в отношении этих земель со стороны органа государственного управления землей, землепользователей и всех иных лиц, которые обязаны бережно относиться к земле как к всенародному достоянию. [9] В связи с этим он указывал, что правовой режим населенных пунктов призван обеспечить оптимальные условия для решения задач современного строительства. [10] Постановка задач правового режима земель свидетельствует о значении и актуальности правового регулирования того или иного объекта земельных отношений в определенный момент истории, а также не позволяет рассматривать правовой режим земель как нечто оторванное от жизни.

В тот же период предпринимались попытки сформулировать понятие правового режима части одной категории земель. Так, В.Ф. Горбовой писал, что «правовой режим городских лесов – это закрепленный в нормах права порядок общественных отношений, установленный в нормах права порядок общественных отношений, установленный и санкционированный Советским государством, связанный с использованием их охраны в целях создания наиболее благоприятных условий для проживания советских людей в городах». [11]

Из современных земельно-правовых исследованиях О.И. Крассова, обстоятельно анализируется категория правового режима земель. Он, отмечает «развитие современного земельного законодательства требует уточнения содержания понятия "правовой режим земель" в свете тех задач, которые призвана решать эта отрасль законодательства». [12.] По мнению О.И. Крассова, "правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав". [13] Поскольку данное определение не охватывает особенностей правового режима отдельных категорий земель, то «средством уточнения и детализации правового режима конкретной категорий земель служат территориальное зонирование на особо охраняемых природных территориях и экологическое

зонирование». [13] В целом, соглашаясь с изложенным мнением, стоит указать на необходимость различения понятий не только правового режима всех земель и земель отдельных категорий, но и правового режима конкретного земельного участка и, как справедливо указывает А.А. Минаева, правового режима части земельного участка. По ее мнению, применительно к земельным участкам, их частям может быть только правовой режим в широком смысле слова, поскольку «редко можно встретить специальное нормативное регулирование отношений по поводу какого-то конкретного участка и тем более его части». [14] Как следствие, содержание указанных правовых режимов будет неодинаковым.

Итак, понятие "правовой режим земель" употребляется для характеристики объекта правоотношений. Однако понятие "земли" является чересчур общим, можно привести много определений разных его аспектов. Земля - основа жизни человека, необходимое условие любой его деятельности. Земля - естественно возникший компонент природной среды, поверхностный (в том числе почвенный) слой суши, расположенный над недрами, характеризующийся особым органоминеральным составом» строением, границами в пространстве и выполняющий необходимые для обеспечения жизнедеятельности человека и окружающей среды функции, является важнейшим для человечества объектом материального мира. Никогда не заменит человечеству землю никакой иной объект материального мира, ибо нет в мире такого объекта. Адекватным ценности земли как объекту правовых отношений должно быть и регулирование земельных отношений, поскольку землю нельзя приравнять ни к одному имущественному или природному объекту. Земля является предметом регулирования значительного числа отраслей права: конституционного - при определении на ней государственных границ; гражданского - при совершении сделок с земельными участками; семейного - при решении споров о разделе собственности супругов; финансового - при земельном налогообложении; аграрного - при использовании земель сельскохозяйственного назначения для выращивания сельскохозяйственных культур и т.д. В каждой из перечисленных отраслей предметом правового регулирования являются различные аспекты земельных отношений: пространственно-базисные, имущественные, земельно-производительные и т.д.

Земля - это и территория государства в целом, и отдельные земельные участки. Существуют различные точки зрения на то, что непосредственно следует относить к объектам земельных правоотношений, и в земельно-правовой науке этот вопрос является спорным. Характеризуя правовой режим того или иного объекта, необходимо, на наш взгляд, четко представлять задачи и принципы, лежащие в основе его правового регулирования. Проблема правовых средств, определения правового режима земель представляется тесно связанной с вопросом об объектах земельных правоотношений, к которым применяется понятие правового режима, и требует соответственно специального рассмотрения и исследования.

Также с учетом тех исследовательских достижений, которые были достигнуты теоретиками права и представителями иных отраслевых наук, следует по-новому взглянуть на сущность правового режима земель. Категория "правовой режим" сложна и многогранна, поэтому ее необходимо рассматривать в узком и широком смысле.

По мнению С.Т. Толеугалиева, «в широком смысле следует понимать правовой режим всех земель Республики Казахстан как объекта государственного регулирования. Это порядок возможного или должного поведения граждан РК, иных физических лиц, проживающих на территории РК, юридических лиц и государства по отношению к землям Республики Казахстан. Он охватывает понятие земельного фонда РК как объекта данного земельного отношения; порядок предоставления и изъятия (выкупа) земель; круг собственников и землепользователей этих земель, совокупность их прав и обязанностей; порядок государственного регулирования отношений, связанных с этими землями; меры ответственности за нарушение или неисполнение земельного законодательства.

В узком смысле понимается установленный нормами права порядок возможного или должного поведения конкретного субъекта в отношении своего земельного участка, правом на который он обладает». [15] К. Досымбет придерживается этой же точки зрения. [16] Его мнение можно указать как определение правового режима земель в объективном смысле, как совокупность норм, предписаний, требований.

В соответствии со всем вышеизложенным, на наш взгляд, можно предложить следующее определение понятия правового режима земель, в том числе и земель городов: это установленный нормами и основанный на принципах земельного права порядок возможного и должного поведения к земле как объекту права собственности, других вещных и обязательственных прав, управления и правовой охраны, направленный на обеспечение рационального использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народа Республики Казахстан.

2. Евтихийев И.И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929.-С.1
3. Евтихийев И.И. Земельное право. М.; Пг., 1923. С. 102
4. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 137.
5. Аксененок Г.А. Земельное право. М., 1969. С. 250,256-257.]
6. Общая теория советского земельного права /Авт. кол. : Г.А. Аксененок, Н. И. Краснов, И. А. Иконичкая и др. ; Отв.ред. Г. А. Аксененок и др. ; Академия наук СССР. Институт государства и права. -М. :Наука,1983. -357 с.-М.,-С 346
7. Общая теория советского земельного права /Авт. кол. : Г.А. Аксененок, Н. И. Краснов, И. А. Иконичкая и др. ; Отв.ред. Г. А. Аксененок и др. ; Академия наук СССР. Институт государства и права. -М. :Наука,1983. -357 с.-М.,-С 347
8. Краснов Н.И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения в СССР: Автореф. Дисс... докт. юрид. Наук.М.1966.С.8
9. Баледин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов.-М.,1972.- С.27.
10. Советское земельное право – М.,1977. С.256 Отв.ред.Н.И.Краснов,В.П.Баледин.
11. Горбовой В.Ф. Правовой режим городских лесов: Дис... канд.юрид.наук.Сведловск, 1972.-С.44.]
12. О.И. Краснов. Правовой режим земель // Закон. 2007. № 1
13. Краснов О.И. Земельное право: Учебник. М.: Юрист, 2000. С. 40.
14. Понятие «правовой режим» и его значение в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. 2005. № 1. С. 31
15. Толеугалиев С.Т. Правовой режим земель транспорта в Республике Казахстан: Дисс. канд. юрид. наук. – Алматы, 2007. С.53. 158 с.
16. Досымбет К. Правовой режим земель водного фонда в Республике Казахстан в условиях рынка: Дисс. канд. юрид. наук. – Алматы, 2007. С.36. 166 с.

\*\*\*

The article considers legal aspects of rural ways of land legislation improvement.

\*\*\*

Мақалада Қазақстан Республикасының елді мекендер жерлерінің құқықтық жағдайы қарастырылған

*Е.А. Дюсенов*

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. При этом государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека [1]. Вместе с тем, обеспечение здоровой окружающей среды, защита экологических прав человека, населения Республики Казахстан являются актуальными вопросами современности. В этой связи необходимы действенные правовые меры для охраны и защиты окружающей среды.

В этой связи представляется, что административная ответственность играет важную роль в деле сохранения правопорядка и охраны, защиты экологии от большинства правонарушений по отношению к окружающей человека среде. Необходимо отметить, что характер административного воздействия и наиболее обширный спектр экологически вредных правонарушений (по сравнению с Уголовным кодексом Республики Казахстан) позволяет полагать о весьма важном значении административного воздействия на предупреждение новых правонарушений. Ведь, как известно, совершение некоторых административных проступков в области окружающей среды при условии нанесения большего ущерба экологии представляют собой уже уголовное преступление. Согласно статье 319 Экологического кодекса Республики Казахстан (далее по тексту – ЭК РК), к видам экологических правонарушений относятся экологические преступления, нарушения экологического законодательства, влекущие имущественную ответственность, а также административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов [2]. Тем самым, содержание статьи указывает на то, что совершение экологического правонарушения влечет уголовную, имущественную и административную ответственность.

В теории экологического права сложилось мнение относительно того, какие виды юридической ответственности влечет совершение экологического правонарушения. В большинстве научных разработок отечественных ученых преобладает мнение, что за нарушения экологического законодательства предусматривается административная, дисциплинарная, имущественная, гражданская и уголовная ответственность. В выдвинутой отечественными учеными классификации юридической ответственности в экологическом праве и в положении ЭК РК выделение административной ответственности, как вида юридической ответственности, совпадают. Однако такой вид ответственности, как дисциплинарная и имущественная, не нашли своё отражение в положениях ЭК РК. В соответствии со статьей 2 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РК), основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения,