

Айгаринова Г.Т.

**Проблемы правового  
обеспечения охраны  
и рационального  
использования земель  
в Республике Казахстан**

В Казахстане земельный фонд все больше вовлекается в товарно-хозяйственный оборот. Усиливается антропогенная, техногенная нагрузка на земельные ресурсы. Редкий вид человеческой деятельности невозможен без воздействия на землю либо использования земли в качестве пространственного базиса или средства производства. Поэтому охрана земель в этих условиях означает такую организацию хозяйственной и иной, связанной с деятельностью, которая не оказывала бы отрицательного антропогенного воздействия на состояние земель. То есть, охрана земель выражает собой систему требований к осуществлению связанных с землей различных видов деятельности.

**Ключевые слова:** Земля, охрана земель, окружающая среда, недра, консервация земель.

---

Aigarinova G.T.

**Problems of legal protection  
and rational use of land in the  
Republic of Kazakhstan**

In Kazakhstan, the land fund more involved in the commodity and the economy. Enhanced anthropogenic, man-made pressures on land resources. A rare kind of human activity is not possible – without affecting the land or land use as a spatial basis or means of production. Therefore, protection of land in these conditions, is an organization of business and other land-related activity, which does not have the negative anthropogenic impact on the land. That is, the protection of land expresses the system requirements for the implementation of various land-related activities.

**Key words:** Land, land conservation, environment, mineral resources, conservation lands.

---

Айгаринова Г.Т.

**Қазақстан Республикасында  
жерлерді қорғау мен ұтымды  
пайдалануды құқықтық  
қамтамасыз ету мәселелері**

Қазақстанда жер қоры тауарлы шаруашылық айналымға кеңінен тартылуда. Жер ресурстарына антропогендік, техногендік жүктемелер түсуде. Адамзаттық кез келген қызметі жер ресурстарына өзінің қауіптігін тигізбей жүзеге асырылмай отыр. Сол себептен жерді қорғау қазіргі таңда өзекті мәселелердің бірі болып отыр. Нақты мақалада Қазақстан Республикасындағы нарықтық қатынастар жағдайында ауылшаруашылық мақсатындағы жерлерді қорғау мен ұтымды пайдалануды қамтамасыз етудің құқықтық мәселелері қарастырылды. Автор еліміздегі осы саладағы қолданыстағы заңнамаларды жетілдіруге ұсыныстар жасады.

**Түйін сөздер:** жер, жерді қорғау, қоршаған орта. Жер қойнауы, жерді консервациялау.

**ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОВОГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ  
И РАЦИОНАЛЬНОГО  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ  
КАЗАХСТАН**

В Казахстане земельный фонд все больше вовлекается в товарно-хозяйственный оборот. Усиливается антропогенная, техногенная нагрузка на земельные ресурсы. Редкий вид человеческой деятельности невозможен без воздействия на землю либо использования земли в качестве пространственного базиса или средства производства. Поэтому охрана земель в этих условиях означает такую организацию хозяйственной и иной, связанной с деятельностью, которая не оказывала бы отрицательного антропогенного воздействия на состояние земель. То есть охрана земель выражает собой систему требований к осуществлению связанных с землей различных видов деятельности. Землеохранные требования направлены, главным образом, на защиту и восстановление качественных параметров земли. Рациональность землепользования, прежде всего, предполагает соблюдение именно требований к качественным параметрам земель. Однако понятие «рационального использования земель» не исчерпывается соблюдением требований к качеству земли. Его содержание охватывает также соблюдение целевого назначения земель, недопустимость злоупотребления земельными правами: осуществление субъектами земельных отношений принадлежащих им прав не должно наносить вреда земле как природному объекту, окружающей среде, а также правам и правомерным интересам других лиц [1].

Рациональность землепользования всегда означает надлежащую охрану земель. В отличие от этого, осуществление землеохранных требований не всегда достаточно для признания землепользования рациональным. Таким образом, рациональное землепользование является более емким понятием, нежели охрана земель и помимо последней охватывает также целевое использование земли; соблюдение экологических, требований; не нанесение вреда правам и правомерным интересам других лиц.

За исключением случаев, когда осуществляется консервативная охрана земель посредством их изъятия из хозяйственного оборота. Охрана земель представляет собой обязательное направление в деятельности собственников земельных участков и землепользователей, пронизывающее и сопровождающее все виды их производственно-хозяйственной деятельности, связанные с использованием земель.

Из всего сказанного следует, что в условиях всевозрастающего вовлечения земель в хозяйственный оборот охрана земель как система мер выступает в качестве средства обеспечения рациональности землепользования. Однако в законодательстве не всегда выдерживается такое соотношение между охраной земель и их рациональным использованием. Нередко закон рассматривает их в качестве идентичных категорий. При такой широкой трактовке понятия охраны становится возможным говорить и об охране целевого назначения земель, и об охране правового режима землепользования. Во всех этих смыслах охрана земель охватывает содержание права землепользования и права частной собственности на земельный участок. Кроме того, охрану земель можно рассматривать как направление, цель управленческой, контрольной деятельности специально уполномоченных государственных органов. Видимо, будет правильным, если говорить о многоаспектности понятия охраны земель. Охрана земель в широком смысле включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на охрану земли как части окружающей среды, на рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв.

Земельный Кодекс четко формулирует основные цели охраны земель в Республике:

1) предотвращение деградации и нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности путем стимулирования экологически безопасных технологий производства и проведения лесомелиоративных мероприятий;

2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации или разрушению;

3) внедрение в практику экологических нормативов оптимального землепользования [1].

В целях охраны земель собственники земельных участков и землепользователи обязаны проводить мероприятия, направленные на:

– восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли;

– защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения и засорения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от других процессов разрушения;

– защиту от заражения сельскохозяйственных земель карантинными вредителями и болезнями растений, от зарастания сорняками, кустарниками и мелколесьем, от иных видов ухудшения состояния земель;

– рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение их в хозяйственный оборот;

– снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Одним из способов осуществления охраны земель выступает установление нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве. Нормативы устанавливаются для оценки состояния почв в интересах охраны здоровья и окружающей среды; экологических, санитарно-гигиенических и иных специальных требований к проектированию и вводу в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и других объектов, влияющих на состояние земель (норм, правил, нормативов). Эти требования позволяют провести посредством ОВОС и государственной экологической экспертизы оценку отрицательного воздействия на состояние земель и эффективное проведение предусмотренных мероприятий по их охране. Государственная экологическая экспертиза проводится, как правило, в отношении проектов, способных оказать существенное воздействие на качественное состояние земель и всей окружающей среды, в целях предупреждения возможных отрицательных последствий намечаемых проектов [2].

В системе землеохранных мероприятий важное место занимает рекультивация нарушенных земель и осуществление мероприятий по борьбе с водной и ветровой эрозией почв.

Под рекультивацией земель понимается восстановление плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение ее в хозяйственный оборот. Рекультивация подразделяется на техническую и биологическую в зависимости от того, что восстанавливается: ландшафт земельного участка (выравнивание поверхности, засыпка провалов, снятие складированных горных отвалов и т. д.) или же необходимый уровень плодородия почвы.

В зависимости от того, для каких хозяйственных целей восстанавливается земля, рекультивация подразделяется на сельскохозяйственную, лесохозяйственную и рыбохозяйственную. Необходимость рекультивации земель чаще всего возникает в результате хозяйственной

деятельности по разработке месторождений полезных ископаемых, строительству объектов промышленности, проведению изыскательских работ и т.д. Указанные виды деятельности, как правило, приводят к нарушению поверхностного слоя земли, уничтожению растительного покрова. При проведении работ, связанных с нарушением земель, предусматривается обязательное снятие и складирование плодородного почвенного слоя для последующего восстановления нарушенного участка или освоения равноценной земельной площади для целей сельского и лесного хозяйства [3].

Восстановление нарушенных земель должно осуществляться за счет средств тех предприятий и организаций, которым были отведены земельные участки, подвергнувшиеся разрушению в результате их последующей хозяйственной деятельности. Закон также предусматривает их обязанность приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, по минованию надобности в предоставленных землях. Виды, сроки и условия рекультивации определяются конкретными землеустроительными проектами, в соответствии с утвержденными нормативными положениями, нормативами осуществления рекультивационных работ. В случаях, когда невозможно восстановить плодородие почв деградированных сельскохозяйственных угодий, земель, загрязненных химическими или радиоактивными веществами сверх установленных предельно допустимых норм, производственными отходами, сточными водами, а также земель, зараженных карантинными вредителями и болезнями растений, закон предусматривает их консервацию в установленном порядке. Деградированными признаются те земли, на которых в результате антропогенных или природных факторов происходят устойчивые негативные процессы изменения качественного состояния почв. Под консервацией земель, деградированных и загрязненных химическими, радиоактивными и иными вредными веществами, а также загрязненных вредителями и болезнями растений следует понимать исключение их из хозяйственного оборота с целью восстановления плодородия почвы, устранения последствий и источников загрязнения, заражения, засорения земель, предупреждения их отрицательного воздействия на окружающую среду [4].

Земельный Кодекс особо выделяет исключение из сельскохозяйственного оборота земельных участков, подвергнувшихся радиоактивному загрязнению и на которых не обеспечивается по-

лучение продукции, соответствующей установленными законодательством санитарным требованиям и нормативам. Вводится запрет на производство сельскохозяйственной продукции на загрязненных землях и на ее реализацию. Земли, подвергшиеся сверхнормативному радиоактивному загрязнению или иным образом представляющие угрозу жизни и здоровью населения, не могут передаваться в собственность, постоянное или временное землепользование. Земли, исключенные из хозяйственного оборота в связи с их консервацией, могут быть по решению представительных и исполнительных органов временно изъяты у собственника или землепользователя. Убытки, причиненные ухудшением качества земель, возмещаются в полном объеме за счет средств виновных в деградации и загрязнении земель. В случае невозможности возврата земельного участка собственнику или землепользователю возмещается также стоимость земельного участка или землепользования. В тех случаях, когда деградация земель явилась результатом противоправной деятельности собственников (землепользователей), обязанность проведения мероприятий по консервации и последующего восстановления земель возлагается на самих виновных лиц. Они обязаны также в установленном порядке возместить потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Одним из способов сохранения и повышения плодородия почвы выступает защита земель от водной и ветровой эрозии. Поэтому она входит в перечень важнейших обязанностей правообладателей на землю. Защита земель от водной и ветровой эрозии включает в себе комплекс организационно-хозяйственных, гидротехнических, агротехнических и лесомелиоративных мероприятий.

Осуществление мероприятий по охране земель является необходимым условием обеспечения рациональности использования земель. Однако этим не всегда достигаются все необходимые параметры рационального использования земель. Охрана земель в основном состоит из мер, направленных на сохранение и улучшение уровня плодородия земли, защиты земель от деградующих процессов и факторов, обеспечение использования земель в соответствии с их целевым назначением. Рациональность использования земель складывается, помимо требований к качеству земли, из определенных требований к условиям и самому процессу осуществления хозяйственной деятельности на земле.

В целях рационального использования земель проводится зонирование территорий, деление земель по категориям, осуществляются различные землеустроительные мероприятия, что позволяет оптимально разместить отрасли, отдельные объекты хозяйственной деятельности. Пространственная ограниченность земель диктует необходимость их продуманного вовлечения в хозяйственный оборот. Исходя из этого, определяются нормативы отвода земель под различные виды хозяйственной деятельности и для размещения объектов производственной и социальной инфраструктуры. Оптимальность размеров отводимых земель законодательством рассматривается как один из основных критериев рациональности использования земель.

Критерии рациональности использования земель могут различаться в зависимости от категории, целевого назначения и особенностей правового режима использования земель. Так, на землях несельскохозяйственного назначения рациональность складывается из таких критериев, как: оптимальное размещение объектов, при наименьшем размере отведенного участка; ограничение вредного воздействия на качество земли и на окружающую среду в целом пределами установленных нормативов; восстановление и рекультивация нарушенных земель; возмещение потерь и убытков сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения означает проведение эффективных севооборотов, устойчивую урожайность, при сохранении и улучшении плодородия почв, выполнении всех землеохранных и природоохранных требований.

В конечном итоге мы приходим к выводу, что нормы земельного законодательства направлены на обеспечение рационального использования земель. Поэтому правовое обеспечение рационального использования земель состоит из комплекса взаимосвязанных правовых мер и способов, направленных на стимулирование требуемого поведения субъектов права собственности на земельные участки и права землепользования. В связи с вышесказанным, по нашему мнению, наиболее основные правовые факторы и условия, стимулирующие рациональное использование земель, будут заключаться в следующем:

Во-первых, сама правовая возможность безвозмездного получения гражданами и в отдельных случаях юридическими лицами земельных участков в собственность или землепользова-

ние для определенных законом целей. Сама безвозмездная форма предоставления земли в определенных условиях нравственно обязывает рациональное осуществление будущей хозяйственной деятельности.

Во-вторых, создание правовой возможности свободного хозяйствования на земельном участке. Собственник (землепользователь) вправе свободно, по своему усмотрению, но с учетом целевого назначения и правового режима земельного участка определять структуру землепользования, виды и направления своей деятельности, исходя из хозяйственной целесообразности и интересов получения максимальной выгоды.

В-третьих, наличие правовой возможности свободного рыночного оборота земель и прав на землю. Это позволит оптимально перераспределять земли между собственниками и землепользователями и обеспечит переход земель к эффективно хозяйствующим субъектам.

В-четвертых, наличие правовых стимулов обеспечения целевого использования земельных участков. Правовые стимулы позитивной и негативной направленности делают невозможным либо крайне невыгодным нарушение целевого назначения земли.

В-пятых, наличие правовых мер и требований, направленных на предотвращение условий и причин бесхозяйственного, нерационального использования земель. В частности, в качестве крайней меры предусмотрен механизм изъятия нерационально используемых земель.

В-шестых, наличие правовых форм и методов выявления и пресечения отклонений от требований земельного законодательства.

В-седьмых, наличие правового механизма восстановления нарушенных земельных отношений и привлечения к ответственности виновных в совершении земельных правонарушений.

В итоге, наряду с правовыми факторами и условиями, обеспечивающими рациональное использование земель, существуют факторы и условия обратной направленности, в том числе и правового порядка. К ним относятся: пробелы и противоречия в законодательстве; дублирование полномочий должностных лиц компетентных органов в сфере земельных отношений; нечеткое разграничение компетенции государственных органов управления земельным фондом; отсутствие четкой процессуальной и процедурной основ осуществления земельных прав; низкая земельно-правовая культура субъектов земельных правоотношений и т.д.

### Литература

- 1 Земельный Кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года // Информационно-справочная система «Әділет 2015».
- 2 Экологический кодекс Республики Казахстан от 09 января 2007 года // Информационно-справочная система «Әділет 2015».
- 3 Об утверждении Правил консервации земель, Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2003 года N 993//Информационно-справочная система «Әділет 2015».
- 4 Боголюбов С.А. Земельное право. – М., 1997.

### References

- 1 Zemel'nyj Kodeks Respubliki Kazahstan ot 20 ijunja 2003 goda // Informacionno-sprovochnaja sistema «Adilet 2015».
- 2 Jekologicheskij kodeks Respubliki Kazahstan ot 09 janvarja 2007 goda // Informacionno-sprovochnaja sistema «Adilet 2015».
- 3 Ob utverzhenii Pravil konservacii zemel', Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 29 sentjabrja 2003 goda N993 // Informacionno-sprovochnaja sistema «Adilet 2015».
- 4 Bogoljubov S.A. Zemel'noe pravo. – M., 1997.