

сомнение. Следовательно, учитывая этот факт, а также другие объективные причины, в т.ч. техническую и фактическую возможность наступления последствий в будущем, в чем и специфика экологического ущерба, предполагается, что в законодательстве специально была предусмотрена возможность возмещения ущерба, на основании только факта загрязнения, т.е. поступления в атмосферный воздух вредных веществ. Данное предположение сделано на анализе следующих норм. Так, в п.1 ст.321 Экологического кодекса РК дается общее положение, что лица, совершившие экологические правонарушения, обязаны возместить причиненный (!) им ущерб. Вместе с тем п.2 этой же статьи предусматривается *исчерпывающий перечень случаев, когда подлежит возмещению ущерб, в т.ч., сверхнормативное загрязнение и аварийное загрязнение окружающей среды, а загрязнение согласно ст.1 есть только факт поступления в атмосферу загрязняющих веществ*. Более того, при загрязнении атмосферного воздуха применяется косвенный метод (опять же делается акцент, что нельзя оценить прямым методом) оценки ущерба, который основывается на разнице между фактическим воздействием на окружающую среду и установленным нормативом, а также на ставках платы за эмиссии в окружающую среду, уровнях экологической опасности и экологического риска.

Поэтому при экологическом вреде среди компонентов окружающей среды самым «проблемным» является атмосферный воздух. В случае если вред причиняется отдельным природным ресурсам, к примеру, животному миру, законодательством предусматривается таксовая ответственность [10], в случае загрязнения почвы, воды, также можно оценить ущерб, к примеру, стоимостью восстановительных мероприятий. При этом закон дает право причинителю вреда добровольно устранить нанесенный ущерб либо компенсировать его иным образом (ст. 322 Экологического кодекса РК).

Резюмируя вышеизложенное нужно сказать, что возмещение экологического ущерба производится в гражданско-правовом порядке, но с учетом особенностей экологического законодательства. При проведении нефтяных операций характерным экологическим вредом является загрязнение атмосферного воздуха, с проблемами доказательства причинения вреда и соответствующей оценки. При этом, при привлечении к гражданско-правовой ответственности нужно учитывать, что основная ее цель - компенсация ущерба, но никак не наказание субъекта. На практике при любом нарушении, связанном с выбросами вредных веществ в атмосферный воздух, нефтяные компании привлекаются к административной ответственности с наложением значительных штрафов, сумма которых уже могла бы компенсировать причиненный ущерб. Поэтому не совсем правильно использовать повышающий коэффициент (в 10 раз) при оценке ущерба, рассчитываемого по формуле, предусмотренной в вышеназванных Правилах экономической оценки ущерба. При буквальном и скрупулезном толковании действующего законодательства можно взыскать ущерб за факт загрязнения при аварийных выбросах, однако его применение на практике вызывает много вопросов, ввиду непонятности и ссылок на подзаконные акты разных уровней.

1. Кодекс об административных правонарушениях РК от 30 января 2001 года №155-11
2. См. более подробно Битабарова Ж.А. «Сверхнормативное загрязнение окружающей среды при проведении нефтяных операций: проблемы ответственности и оценка ущерба в Казахстане.//Известия НАН РК сер.общ.наук № 4 (272). - Алматы, 2009. - С.65-71.
3. Гражданский кодекс РК от 01 июля 1999 года №409-1.
4. Архив природоохранной прокуратуры г. Кызылорды
5. Постановление Правительства РК от 27 июня 2007 года № 535 «Об утверждении Правил экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды».
6. Экологический кодекс РК от 09 января 2007 года № 212-111
7. Постановление Пленума Верховного суда РК от 22 декабря 2000 г. №16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды»
8. Закон РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 04 декабря 2002 № 361-2
9. Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 21 мая 2007 года №158 «Об утверждении Методики определения нормативов эмиссий в окружающую среду».
10. Постановление Правительства РК от 4 сентября 2001 года № 1140 «Об утверждении размеров возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира».

The problem of compensation for environmental damage caused by oil operations particularly air pollution is discussed in this article. The analysis of relevant civil, administrative and environmental law is given.

Бұл мақалада атмосфералық ауаның ластануы салдарынан мұнай өндірісі саласындағы экологиялық шығындарды реттеу мәселесі талқыланады. Релеванттық азаматтық, әкімшілік және экологиялық заңнамаларға сараптама белгіленген.

Р.Е. Умербаева

ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО ЗНАЧЕНИЯ

Земли населенных пунктов служат местом проживания большинства населения нашей страны. Население страны - 15,82 млн. чел. Территория Республики Казахстан составляет 2724,9 тыс. км². По площади земель республика входит в десятку крупнейших государств мира. Плотность населения: 5,8 чел/км². В систему административно-территориального устройства Республики Казахстан входят 14 областей, 2 города республиканского значения, 160 административных районов, 1857 аульных (сельских) округов, 84 города областного и районного значения, 203 поселка и 7660 сельских населенных пунктов. Площадь земель населенных пунктов в республике 21,9 млн. га, в том числе городов и поселков - 1,8 млн. га, сельских населенных пунктов – 20,1 млн. га. [1] В XX, а теперь уже и в XXI веке, планета стала планетой больших городов. Рост городского населения по сравнению с сельским, непрерывная миграция из села в город стала

естественным процессом, тенденцией. Бурное развитие городов, урбанизация, происходит на рубеже XIX и XX веков в связи с мощным индустриальным развитием стран. Сегодня урбанизированные системы, города, играют ведущую роль не только в развитии экономики, но и влияют на характер развития человеческой цивилизации в целом. В основе определения целевого назначения и разрешенного использования земельных участков лежат их природные, экономические и социальные свойства.

Земли населенных пунктов являются единственной категорией земель в Республике Казахстан, границы которой можно четко определить на основании закона. Земельный Кодекс Республики Казахстан выделяет эти земли в качестве самостоятельной категории земель, по своему значению занимающей второе место среди других категорий земель после земель сельскохозяйственного назначения. Признаком, с помощью которого эти земли отграничиваются от иных категорий земель, является городская черта, поселковая черта и черта сельского населенного пункта. Населенные пункты, находящиеся на территории Республики Казахстан, подразделяются на городские и сельские. Земли городских, сельских населенных пунктов характеризуются таким признаком, как наличие внешней границы, которая отделяет земли населенных пунктов от земель иных категорий. Данные земли выполняют функцию территориально-пространственного базиса. Для осуществления государственного управления на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов территория Республики Казахстан подразделяется на две основные категории - регионы и населенные пункты [2].

Регион - это часть территории республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах республики.

Регионами являются область, район и аульный (сельский) округ как основные звенья республиканского административно-территориального устройства.

В настоящее время, когда все население проживает в городах, поселках, аулах, и иных поселениях, крайне важно рациональное использование земель данного вида, разработка вопросов государственного управления (т.е. система учета, мониторинга, кадастра), их использования, а также наличие достаточных мер для охраны данного режима от нарушений.

Что такое город? Какова его природа? Каковы его истоки? Что он может дать человеку и что отнять у него? Эти и другие вопросы породили необходимость серьезного исследования земель городов как древнейшего, но приобретшего совершенно новые черты, то есть породили необходимость правового изучения города. С момента появления на исторической арене город был и остается объектом пристального внимания мыслителей разных эпох. Вопрос «что есть город» как научная категория интересует широкий круг ученых и исследователей, лежит в русле интеллектуальных поисков во многих областях знания и деятельности. Несмотря на повышенный интерес к городской тематике, до сих пор в зарубежной и отечественной науке не установилось ни одного общезначимого и общепринятого определения города. Определений города было выдвинуто достаточно много. Термин «город», которым широко оперирует современная наука, интегрирует множество понятий, охватывающих разнопорядковые явления. Наличие многочисленных, зачастую противоречивых определений города, наряду с другими факторами, вызывает трудности в процессе оперирования данной категорией. Городами в разные периоды истории и в разных государствах называли явления с весьма различным содержанием и с несходными существенными признаками, в связи с чем современные исследователи города либо вовсе отказываются от однозначного разрешения данной дефиниционной проблемы, либо предлагают самые разнообразные определения города. В каждом конкретном случае у ученого остается право выбрать то определение, которое наиболее адекватно соответствует целям и методам исследования.

В энциклопедических словарях определение города встречается в различных интерпретациях. Словарь русского языка С. Ожегова трактует город как «... крупный населенный пункт, административный, торговый, промышленный и культурный центр [3].

Подобное определение содержится в Энциклопедическом словаре под ред. Б.А. Введенского, где город характеризуется как «... населенный пункт, достигший определенной людности (обычно не менее 2-5 тыс. жителей) и выполняющий преимущественно транспортные, промышленные, торговые, культурные и административно-политические функции» [4].

Большая Советская Энциклопедия, определяя город как «крупный населенный пункт, жители которого заняты главным образом в промышленности и торговле, а также в сфере обслуживания, управления, науки и культуры... обычно административный и культурный центр окружающего района», указывает, что в разных странах приняты разные минимумы населения, необходимые для того, чтобы поселение считалось городом. В Дании для того, чтобы населенный пункт считался городом, ему достаточно иметь население в 250 человек, в США – 2500, в Греции – 10 тысяч человек. В то же время ООН установил свой критерий города – 20 тысяч человек. Численность населения населенного пункта, для древних периодов, как правило, не поддается точному определению, общие критерии для более или менее длительных периодов истории выработать пока не представляется возможным. Поэтому исследователи вынуждены произвольно относить изучаемый населенный пункт к городу. Рассмотрим понятие населенного пункта, в состав которого и входит территория в пределах установленных на поверхности земли и (или) водной поверхности границ (черты населенного пункта), пространственная основа городских населенных пунктов. Населенный пункт - это часть компактно заселенной территории республики, сложившаяся в результате хозяйственной и иной общественной деятельности граждан, с численностью не менее 50 человек, учтенная и зарегистрированная в установленном законом порядке и управляемая местными представительными и исполнительными органами.

В Республике Казахстан ст. 45 закона от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» под названием «Территории населенных пунктов» устанавливает, что пространственную основу городских и сельских населенных пунктов составляет территория в пределах установленных на поверхности земли и (или) водной поверхности границ (черты населенного пункта). Подземное и воздушное пространство в пределах границ (черты) населенного пункта находится в ведении местных исполнительных органов, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан [5].

К городским населенным пунктам относятся города республиканского, областного и районного значения, а также поселки, находящиеся на территории их административной подчиненности; к сельским - все остальные населенные пункты независимо от их административной подчиненности.

В основу классификации видов населенных пунктов положены следующие критерии:

- численность населения позволяет отнести населенный пункт к категории городских (наиболее крупных) или сельских населенных пунктов;

- производственная специализация в городских населенных пунктах жители основным образом заняты в промышленности, в сферах обслуживания, управления, науки и культуры; в сельских населенных пунктах население в большинстве занято в сельскохозяйственном производстве. Районом в городе является район в городе областного значения, городе республиканского значения, столице с численностью населения свыше 400 тысяч человек.

Категории городов и других населенных пунктов. В зависимости от численности населения города и другие населенные пункты соответственно подразделяются на:

1) города республиканского значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, имеющие особое государственное значение или имеющие численность населения, как правило, более одного миллиона человек;

2) города областного значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся крупными экономическими и культурными центрами, имеющие развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность более 50 тысяч человек;

3) города районного значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитая сеть учебных и культурно-просветительных, лечебных и торговых объектов, с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют свыше двух третей общей численности населения;

4) поселки, к которым могут быть отнесены населенные пункты при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных станциях и других экономически важных объектах с численностью не менее 3 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее двух третей; к поселкам также приравниваются населенные пункты, расположенные в местности, имеющие лечебное значение, с населением не менее 2 тысяч человек, из которых число приезжающих ежегодно для лечения и отдыха составляет не менее половины; к ним могут быть отнесены также дачные поселки, являющиеся местами летнего отдыха горожан, в которых не менее 25 процентов взрослого населения постоянно занимается сельским хозяйством;

5) аул (село) - населенный пункт с численностью не менее 50 человек, из которых работники, занятые в сельском, лесном и охотничьем хозяйстве, пчеловодстве, рыболовстве и рыбоводстве, члены их семей и специалисты здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и спорта составляют не менее половины населения;

б) крестьянские и иные поселения с численностью населения менее 50 человек включаются в состав ближайшего населенного пункта. Земли населенных пунктов используются преимущественно как территориальный базис и предназначены для размещения жилых строений, промышленных и сельскохозяйственных предприятий, объектов социальной и транспортной инфраструктуры, органов государственной власти и местного самоуправления. Часть земель выделяется для организации отдыха граждан на природе и поддержания благоприятного экологического микроклимата.

Правовое регулирование вопросов административно-территориального устройства осуществляется Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, иными законами и нормативными актами. Органы, принимающие решения об образовании, упразднении административно-территориальных единиц, установлении и изменении их границ, их наименовании и переименовании Президент и Правительство Республики Казахстан местные представительные и исполнительные органы в пределах своих полномочий принимают решения об образовании и упразднении административно-территориальных единиц, установлении и изменении их границ, их наименовании и переименовании.

Расходы, связанные с наименованием и переименованием областей, районов, городов производятся за счет бюджетных средств.

Особенность данной категории земель заключается в его сложном составе. Планировка, застройка и использование земельных ресурсов населенных пунктов осуществляются с учетом вида территориальных зон, на которые делятся земли населенных пунктов. Режим и порядок использования территорий населенных пунктов определяются в соответствии с зонированием, установленным утвержденной градостроительной документацией. Земли населенных пунктов представляют собой особую категорию земель. Они

предназначены, прежде всего, для размещения населенного пункта и обеспечения их развития и функционирования как единого и сложного социально-экономического организма.

1. Данные Агентства РК по статистике на 1.01.2005г.
2. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». Справочная система. Параграф, 2009.
3. С. Ожегов Словарь русского языка. - С. 112.
4. Энциклопедический словарь под ред. Б.А. Введенского. - М, 1964. 243.- С. 325.
5. Закон от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан».

Г.Ж. Тулеубаева

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОНИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И В СТРАНАХ СНГ

Повышенное внимание вопросам правового регулирования зонирования земель в постсоветских республиках вызвано тем, что советская система определения правового режима земель перестала отвечать современным реалиям экономического и социального развития независимых государств.

В ранее действовавшем законодательстве, для установления правового режима земель было достаточно только провести деление земель по целевому назначению на определенные категории. Зонирование рассматривалось лишь как вспомогательный инструмент для уточнения правового режима отдельных территорий. Поэтому в современных условиях нельзя согласиться с утверждением О.И. Крассова о том, что зонирование территорий представляет собой дополнительный по отношению к подразделению земель на категории способ регулирования использования земель, как правило, в пределах отдельных категорий [1, с. 237]. Посредством зонирования уточняются и детализируются правила использования и охраны земель, определяется правовой режим объектов недвижимости, находящихся на земельных участках, регулируется порядок хозяйственной деятельности в публичных интересах.

В современном земельном законодательстве четко выявилась тенденция на формирование относительно самостоятельного института о зонировании территории. При этом акт зонирования рассматривается как документ сугубо правового значения всецело определяющий правовой режим земель на определенной территории с учетом не только их категориальной принадлежности, но экологической взаимосвязи земли с другими природными ресурсами, интересов смежных землепользователей. В силу этого, институт зонирования опирается на нормы и смежных с земельным законодательством отраслей, хотя нормы земельного права остаются для него базовыми.

В качестве наглядного подтверждения нового социального назначения, функциональных задач данного института можно привести принципиальные положения Экологического кодекса Республики Казахстан [2]. Так, в соответствии со ст. 209 ЭК РК при зонировании и использовании земель сельскохозяйственного назначения должны быть обеспечены экологическая безопасность и качественное состояние сельскохозяйственных угодий.

Зонирование земель сельскохозяйственного назначения основывается на показателях степени экологического неблагополучия, критериями которого являются физическая деградация и химическое загрязнение. Определение уровня химического загрязнения земель осуществляется с использованием предельно допустимых концентраций химических веществ в почве, утверждаемых уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Экологические критерии оценки земель [3] в целях определения необходимости их перевода из более ценных в менее ценные, консервации, а также отнесения к зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации утверждаются Правительством Республики Казахстан. Экологический Кодекс РК содержит также экологические требования при зонировании и использовании земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения. Качественно иные задачи перед институтом зонирования ставит требования, предъявляемые зонированию земель запаса. Действующее земельное законодательство по существу не предусматривает необходимость проведения зонирования в отношении земель запаса. Новые задачи возникают перед институтом зонирования в связи с необходимостью четкого определения порядка восстановления нарушенных земель. В соответствии со ст. 216 ЭК РК перевод нарушенных земель из категории земель запаса возможен после осуществления рекультивации и мероприятий по улучшению качества земель и экологической ситуации. В новом земельном законодательстве стран СНГ сплетаются подходы к регулированию земельных отношений, свойственные рыночной и планово-административной экономике. Порою трудно провести грань между нормами о категориях земель о зонировании территорий. Провозглашая самостоятельное значение норм о зонировании территорий, земельное законодательство Казахстана как другие страны СНГ в то же время связывает их реализацию с выполнением норм о составе земель каждой категории. Современная практика освоения природных ресурсов показывает, что правовой режим земель нельзя определять, исключительно основываясь на нормах о категориях земель. Вместе с тем в законодательстве ряда стран СНГ четко проявилась тенденция к установлению правового режима земель не только в зависимости от принадлежности земель к определенной категории, но и нахождения земель в той или иной территориальной зоне. Так, в Российской Федерации нормы о зонировании территорий имеют ключевое значение при определении правового режима земель. Поскольку