

Р.Е. Умербаева

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО ЗНАЧЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ Г. АЛМАТЫ)

Одной из основных задач законодательства в области использования и охраны окружающей среды является охрана здоровья человека, создание и поддержание необходимых условий для обеспечения его жизнедеятельности, работоспособности и полноценного отдыха. В этих целях осуществляется охрана окружающей среды в городах и других населенных пунктах. Земли населенных пунктов - одна из наиболее востребованных оборотом категорий земель. Земли населенных пунктов служат местом проживания большинства населения нашей страны. Население страны - 15,82 млн. чел. Территория республики составляет 2.724.900 квадратных километра. По площади земель республика входит в десятку крупнейших государств мира. Плотность населения – 5,8 человек на 1 квадратный километр. 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].

Правовой статус земель населенных пунктов закреплен в ст. 107 Земельного кодекса Республики Казахстан (далее ЗК РК).

ЗК РК выделяет эти земли в качестве самостоятельной категории земель, по своему значению занимающей второе место среди других категорий земель после земель сельскохозяйственного назначения. Земельные участки, предоставленные для развития городов, поселков, аулов, сел и других поселений, относятся к категории земель населенных пунктов [2]. Признаком, с помощью которого эти земли отграничиваются от иных категорий земель, является городская черта, поселковая черта и черта сельского населенного пункта. Данные земли выполняют функцию территориально-пространственного базиса. Как видно из вышесказанного, существуют два признака, по которым земли относятся к категории земель населенных пунктов:

- использование их для застройки и развития городских и сельских населенных пунктов;
- отделение этих земель чертой населенного пункта.

Земли населенных пунктов являются единственной категорией земель в Республике Казахстан, границы которой можно четко определить на основании закона. В основе определения целевого назначения и разрешенного использования земельных участков лежат их природные, экономические и социальные свойства. Целевое назначение и разрешенное использование являются дополнительными признаками земельного участка, определяющими его правовой режим. Целевое назначение является критерием предусмотренного законодательством разграничения земель на категории. Посредством установления разрешенного использования уточняются возможные цели использования земельных участков, имеющих общее целевое назначение. Под целевым назначением в самом широком смысле понимается особое направление использования земель в зависимости от той или иной роли, которую выполняет земля в общественных отношениях: это, как правило, средство производства, база для развития промышленности, место проживания людей и расположения всех существующих природных объектов.

Что же относится к городским и сельским населенным пунктам ?

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

Город – понятие историческое, характеризуемое рядом устойчивых признаков, от которого зависит его структура. Основным является наличие городской земли, определяемой в одни эпохи крепостными стенами и рвами, в другие – наличием застав, где взимались налоги за ввозившиеся товары, в третьи – условными административными границами (городской чертой) [3].

Численность городского населения в Казахстане на данный момент составляет 8639,1 тыс. человек, сельского – 7365,7 тыс. человек. Доля городского населения в стране составляет 54%, сельского - 46% [1]. Бурное развитие городов происходит на рубеже XIX и XX веков в связи с мощным индустриальным развитием стран. Городские и сельские районы экономически, социально и экологически взаимозависимы, крупные и малые города являются генераторами роста, содействующими развитию как сельских, так и городских поселений. Сегодня города играют

ведущую роль не только в развитии экономики, но и влияют на характер развития человеческой цивилизации в целом. Мы живем в особое время развития населенных пунктов, когда половина населения мира, составляющего шесть миллиардов человек, будут жить в городах, и перед миром встает проблема беспрецедентного роста городского населения, главным образом в развивающихся странах [4].

В соответствии с п.14 ст.12 ЗК РК земля – это территориальное пространство, в пределах которого устанавливается суверенитет Республики Казахстан, природный ресурс, всеобщее средство производства и территориальная основа любого процесса труда. В эколого-правовой и земельно-правовой науке сложился основной подход, в отношении охраны земель который заключается в рассмотрении земли как природного ресурса. Объектом охраны при этом признается земля как природный ресурс. Тесная взаимосвязь земельного и экологического права проявляется через охрану земель. Земля как природный ресурс рассматривается, с одной стороны как составляющая часть окружающей среды и служит средством производства, а с другой стороны, - является операционным базисом осуществления хозяйственной и иной деятельности. Земельные ресурсы - это не просто территория города, хотя зачастую в практической деятельности и научных исследованиях эти понятия отождествляются. Безусловно, между ними существует тесная взаимосвязь, однако территория - это характеристика лишь внешней поверхности земли. Соответственно в качестве ресурса города выступает не только территория, а именно земля, земельный участок как единая физическая целостность, органическая часть территории, занимаемой городом, обладающая определенными свойствами, степенью и характером благоустройства, освоенностью подземного пространства, наличием и видом наземных сооружений и другими особенностями.

Под охраной земель понимается система правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв (ст.139 Земельного кодекса РК).

По мнению Хаджиева А.Х., данное определение рассматривает охрану земель, в широком смысле... будет правильным, если говорить о многоаспектности понятия охраны земель. При любой трактовке ее объема и содержания охрану земель можно рассматривать как направление, цель управленческой контрольной деятельности специально уполномоченных государственных органов [5].

Такого мнения придерживается О.И. Крассов: «Охрана земель – это деятельность, направленная на сохранение и восстановление земель... Под правовой охраной понимаются правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения сохранения и повышения плодородия почв, предотвращения их истощения, загрязнения и разрушения [6].

Архипов И.Г. указывает охрану земель как совокупность мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв [7].

В.В. Петров определяя правовую охрану земель говорил о том что «правовая охрана земель – система содержащихся в правовых нормах предписаний, направленных на сохранность земель, восстановление и улучшения их почвенного плодородия» [8].

А.А. Забелышенский дает следующее определение «правовая охрана земель закрепление в нормах права оснований и условий землепользования, ответственности за их нарушение, системы организационно-правовых мер, направленных на обеспечение и рационального и эффективного использования земель с учетом взаимодействия с другими элементами природы и окружающей среды, охран прав землепользователей и укрепление законности в земельных отношениях».[9] А.П. Анисимов дает такое определение: «Охрана земель – это совокупность предусмотренных нормами права организационных, экологических, экономических и иных мер, направленных на сохранение, восстановление и улучшение качества земель всех категорий как составной и неотъемлемой части окружающей среды в интересах обеспечения ее благоприятного состояния» [10].

Когда мы говорим о правовой охране земель городов, следует иметь в виду, что это составная часть охраны земель в широком смысле. Под ней следует понимать совокупность правовых норм, направленных на охрану земель как пространственного базиса для размещения промышленных или жилых объектов, рекреационных зон, общественно-деловую застройку и т.п, рациональная организация пространства, необходимо учитывать рациональное использование всех видов ресурсов, развитие социальной, инженерно-транспортной инфраструктур и экономической деятельности, сохранение равновесия между застроенными урбанизированными и природными территориями, включая особо охраняемые природные и историко-культурные ландшафты.

Задача охраны земли является составной частью задачи окружающей среды в целом. Как справедливо отмечает О.И. Крассов, «правовая охрана земель преследует цели не только сохранить благоприятное состояние земель, но и сопредельные природные объекты, всю окружающую среду в целом, поскольку использование земель оказывает неблагоприятное воздействие не только непосредственно на сами земли, но и на другие объекты природы» [11].

Ю.Г. Жариков отмечает, что «бесхозяйственность по отношению к земле немедленно или в последующем будет наносить вред всей окружающей природной среде, приводить не только к их эрозии, засолению, заболачиванию, химическому загрязнению, но и сопровождаться ухудшением условий использования других природных ресурсов... Поэтому нормы законодательства о рациональном и комплексном использовании земель повышают эффективность норм иных природоресурсных отраслей законодательства: водного, лесного, горного и др.» [12].

Рассмотренная взаимосвязь позволяет нам говорить о необходимости комплексного подхода к охране окружающей среды через реализацию охраны земель, вод, атмосферного воздуха, и иных компонентов природы. И позволяет нам указывать на то, что без соответствующей охраны всех компонентов природной среды невозможна должная охрана земель в частности. Основываясь на данной взаимосвязи, для реализации охраны земель городов большое значение приобретает понимание того, что представляет собой окружающая среда города, поскольку охрана земель городов может рассматриваться только в рамках охраны окружающей среды в целом. Из этого вытекает, что взаимосвязь всех компонентов природной среды и состояние иных компонентов природной среды влияют на состояние земель, что особенно очевидно проявляется на территории крупных населенных пунктов, в том числе и города республиканского значения - Алматы, и требует реализации комплексного подхода к охране природной среды. Основной задачей охраны земель города должна являться задача обеспечения благоприятной окружающей среды и безопасности людей, проживающих и осуществляющих свою деятельность на данной территории. О.С. Колбасов отмечал, что «возрастающие масштабы вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот, научно-технический оборот, научно-технический прогресс, охвативший все стороны жизни общества, рост населения в городах и других населенных пунктах сопровождается усилением воздействия людей на окружающую природную среду. Задача заключается в том, чтобы при наличии объективного процесса быстрого развития материального производства и общественного быта обеспечить сохранение, восстановление и улучшение благоприятной для жизни людей природных условий» [13].

Закрепленные в ЗК РК в ст. 139 задачи охраны земель относятся также и к охране земель населенных пунктов, в том числе и охране земель города республиканского значения, и которые направлены на:

- 1) предотвращение деградации и нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности путем стимулирования экологически безопасных технологий производства и проведения лесомелиоративных, мелиоративных и других мероприятий;
- 2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации или нарушению;
- 3) внедрение в практику экологических нормативов оптимального землепользования.

Основными требованиями к содержанию земель в целом, а также земель города республиканского значения Алматы представляет собой комплекс мероприятий, который обязаны выполнять в процессе использования собственники земельных участков и землепользователи. Согласно ст. 140. ЗК РК к этим мероприятиям относятся:

- 1) защита земель от истощения и опустынивания, водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, химическими, биологическими, радиоактивными и другими вредными веществами, от других процессов разрушения;
- 2) защита от заражения сельскохозяйственных земель карантинными вредителями и болезнями растений, от зарастания сорняками, кустарником и мелколесьем, от иных видов ухудшения состояния земель;
- 3) рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение ее в хозяйственный оборот;
- 4) снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Из вышесказанного следует, что правовая охрана земель города республиканского значения Алматы представляет собой систему содержащихся в правовых нормах и законодательно закрепленных предписаний, направленных на сохранение земель республиканского значения Алматы, рационального использования земель города, улучшения состояния земель, а также

направленных на восстановление земель в случае их повреждения в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности, а также в случае их нерационального использования.

1. Официальный сайт Агентства РК по статистике на 1.01.2010г <http://www.stat.kz/Pages/default.aspx>
2. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года №422 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.12.2010 г);
3. Б.В.Ерофеев. Правовой режим земель городов- М.-1976 г.- С.-3
4. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года
5. Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (Общая часть). – Алматы: Данекер, 2002. С.222
6. Крассов О.И. Земельное право. – М.: Юрист, 2000. С.211.
7. Архипов И.Г. Земельное право Республики Казахстан. – Алматы, 1997. С.102
8. Правовая охрана природы в СССР\ Под ред.В.В.Петрова М.,1976 С.137
9. Забелышенский А.А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса/ Свердловск, 1979. С.64
10. Земельное право России /Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. 403 с., с.267
11. Крассов О.И. Земельное право. М.,2004 г. С.255
12. Земельное право. Учебник под. ред. Боголюбова С.А. М., 2006. С.9.
13. Колбасов О.С. Охрана природы// Экологическое право. М. Юрист. 2007, №6.С.10

In this article the author examines issues and some problems of legal land protection republican cities

Е.К. Серикбаев

ПРИНЦИПЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Институт изъятия земель основывается на совокупности системы принципов различных отраслей права: конституционных, гражданско-правовых и специальных земельных.

Рассматривая принципы изъятия земель, необходимо сосредоточить внимание на принципах защиты прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей, так как изъятие земель, так или иначе, затрагивает их интересы. Защита собственности собственных граждан является одной из самых важных и главных задач государства. В Европе этот принцип впервые был установлен в средние века и затем, после французской декларации прав человека, нашел свое место в конституциях всех развитых стран. Он закреплен в настоящее время во многих документах международного права. Наряду с государственной гарантией собственности также бесспорным является представление о том, что защита индивидуальной собственности должна отступать на задний план, если это необходимо в интересах общественности. Типичным примером этому является случай, когда городу необходим земельный участок частного собственника для того, чтобы на нем провести дорогу, или построить школу. Решающим вопросом является в данном случае, как будет разрешен этот конфликт между индивидуальным интересом частного собственника и коллективными интересами общественности. Правовое государство характеризуется тем, что у него наготове специальный порядок разрешения подобных конфликтов, который имеет целью оптимальное удовлетворение всех затронутых интересов.

Государство может вторгнуться в собственность своих граждан, если исполнены три следующие предпосылки.

1. На право собственности гражданина можно посягнуть с целью его изъятия только на основе закона.
2. Изъятие собственности должно служить интересам общественности.
3. Изъятие собственности допускается только при условии выплаты гражданину соразмерной компенсации.

Помимо этих специальных условий должны, однако, быть учтены и другие конституционные принципы общего характера, которые как раз в случаях изъятия собственности имеют особенное значение. Во-первых, это принцип соразмерности. Второй принцип - это право гражданина на судебный контроль государственных действий.

Так, конституционный принцип неприкосновенности права собственности. Важность данного принципа определяется тем, что собственность является фундаментом всей экономической системы государства. Право собственности всегда было центральным институтом гражданского права и требовало максимальной защиты прав собственника. Вот почему гражданское законодательство основывается на принципе неприкосновенности собственности (п.1 ст.2 ГК РК). Неприкосновенность собственности означает, прежде всего, признание за собственником возможности использовать свое имущество по своему усмотрению для достижения любой не запрещенной законом цели (ст. 188 ГК РК). Это означает также недопустимость принудительного прекращения права собственности