

А. Альжиков

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ОБОРОНЫ

Геополитическое положение Казахстана, находящегося на пересечении торговых и транспортно-коммуникационных потоков Европы и Азии, богатейшие природные ресурсы страны дают значительные преимущества в области развития международного и регионального сотрудничества.

В то же время неравномерность распределения природных ресурсов, увеличивающийся разрыв между развитыми и развивающимися странами, экономическая экспансия, различия в подходах к социально-политическому устройству государств и другие негативные аспекты глобализации могут способствовать обострению межгосударственных противоречий, при разрешении которых возможно использование военных и иных силовых средств. Ситуация вокруг Казахстана изменилась коренным образом. Возникли новые факторы, дестабилизирующие обстановку в регионе и создающие угрозу национальной безопасности, что требует повышения эффективности системы постоянного мониторинга военных угроз. В среднесрочной перспективе наибольшую угрозу безопасности Казахстана, международной и региональной стабильности представляют возрастающая опасность распространения оружия массового уничтожения, транснациональный терроризм и религиозный экстремизм, незаконный оборот оружия и наркотиков, рост этнической и демографической напряженности, дефицит природных ресурсов, прежде всего воды, ухудшение экологической ситуации в отдельных регионах и в мире в целом.

Увеличение числа государств, обладающих ядерным оружием, и так называемых «пороговых» стран кардинальным образом меняет расстановку сил в мире, нарушая в определенной степени сложившуюся систему международной безопасности. Это требует выработки принципиально новых подходов для противодействия возможным угрозам, в том числе совместно с основными глобальными центрами силы. Объектами воздействия могут стать важные экономические и военные центры, гражданское население, национальные символы, что повлечет за собой дестабилизацию ситуации не только в отдельных государствах, но и в регионе в целом.

Таким образом, современная геополитическая обстановка характеризуется политической нестабильностью, противоречиями экономического, демографического и социального характера, несет в себе угрозу дестабилизации.

В этих условиях ключевыми целями в сфере обеспечения военной безопасности Казахстана являются укрепление мира, международной и региональной безопасности, стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государства, в том числе и вопросы рационального использования земельных ресурсов. В этой связи особое значение имеет вопрос о содержании и особенностях государственного воздействия в рассматриваемой сфере. Практически все отечественные учебники по земельному праву последних пяти десятилетий начинались с главы об управлении и его главном виде - государственном управлении. Во многом такой подход оправдан, так как позволяет логически предвидеть введение в науку земельного права изучением его главной содержательной материи — государственного управления.

Управление - это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, аппараты.

Управление как процесс воздействия субъекта на объект управления немислим без системы управления, под которой, как правило, понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т. е. множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно [1].

Исходя из этого под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. Весьма точное определение управления дал Г. В. Атаманчук: управление — это целеполагающее, т. е. созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и пр.) [2, С. 29-30].

К определению понятия "государственное управление" можно подходить с разных точек зрения.

Государственное управление в области рационального использования и охраны земель означает, что государство в лице своих компетентных органов устанавливает определенные правила и нормы по организации использования, как всех земельных ресурсов страны, так и отдельных его частей (категорий земель, видов землепользования, различных землепользователей, собственников, арендаторов). Важная роль государства проявляется при организации проведения земельной реформы в республике, создании новых правовых институтов в сфере землепользования (частной собственности на землю, аренды, рынка земли и т. д.).

При этом государственное управление приобретает разное содержание. Оно может выражаться в двух принципиально различных качествах: 1.) управление государства - собственника земли, недвижимого имущества (хозяйственное управление); 2) управление государства — органа власти, т. е. суверена, обладающего территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности. В первом случае земля, будучи объектом управления, является для государственных органов объектом их хозяйственной деятельности; во втором - территорией, т. е. пространственной границей, государственной власти.

Когда осуществляется управление в области землепользования со стороны государства в лице его компетентных представительных органов власти или органов исполнительной власти, то оно, как правило, выражается в обязательных властных предписаниях, адресованных землепользователям (например, при установлении земельного налога, при государственном контроле и экологических требованиях, ведении земельного кадастра, выявлении правонарушений и т. п.). Правовые же решения, исходящие от органов государства (например, органов местной администрации), которые решают чисто хозяйственные вопросы в части земли-имущества, принимаются ими не как органами государственной власти, а как хозяйствующими субъектами (например, при заключении договоров аренды земли, организации торгов, заключении сделок с землей, при договорах о проведении внутрихозяйственного землеустройства и т. д.).[3].

Таким образом, с одной стороны, земля выступает как объект, на который распространяются властные функции государства, с другой, как объект хозяйственной деятельности. Отсюда различия в методах регулирования отношений, возникающих по поводу осуществления властных функций государства и по поводу хозяйственных отношений, связанных с использованием и охраной земель.

Государственное управление в области землепользования нельзя смешивать с внутрихозяйственным управлением, выражающимся в организации использования земли самими сельскохозяйственными предприятиями и другими пользователями земли. Их органы управления издают правовые акты (решения, правила, нормативы), обязательные для исполнения в рамках данного хозяйства, промышленного предприятия. Их юридическая сила обеспечивается самими владельцами (пользователями) земли. Нарушения названных правовых норм органы управления предприятия прекращают, как правило, мерами дисциплинарного воздействия. Правовые же акты органов государственного управления исходят от государства; они имеют общий характер, а их исполнение может обеспечиваться органами государственного принуждения. Они обязательны для органов внутрихозяйственного управления. Поэтому государственное управление отличается от внутрихозяйственного как по субъекту издаваемых актов управления, так и по их правовому содержанию [4].

Государственное управление в узком понимании - это административная деятельность, т. е. деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти в Республике Казахстан. К государственному управлению в узком смысле относится практическая деятельность Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, центральных органов исполнительной власти.

Понятие государственного управления включает в себя важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях: государственная управленческая деятельность - это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления функций государственного управления.

Сфера государственного управления - это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование); в этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах. Таким образом, управление можно рассматривать как функцию организации (упорядочения) систем различной природы - биологических, технических, социальных. Наиболее распространенным является понимание управления применительно к социальным процессам, где в роли субъектов управления выступают граждане и их объединения, а также публично-правовые образования. Объектом управления выступает поведение (деятельность)

граждан и их объединений. В этом смысле не совсем верно говорить об управлении земельным фондом, поскольку объект недвижимого имущества не может состоять в социальных связях с субъектом управленческой деятельности. Правильнее будет вести речь об отношениях по управлению земельными участками.

Ряд авторов отождествляет государственное регулирование с государственным управлением.

Так, С.Т. Культелеев считает, что между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению», при этом «регулирование экологической системы происходит через управление экологопользованием» [5, с.140-141].

Ю.Г. Жариков вовсе не считает, что с отказом от администрирования утрачена функция «государственного управления в области использования и охраны земель», а допускает лишь возможность изменения его содержания и методов. Государственное управление им понимается как деятельность государственных органов по обеспечению исполнения законов,... законодательная и управленческая (исполнительная) деятельность государства образует составляющие части общего понятия «государственного регулирования земельных отношений» [6, с. 66-67].

А.Х. Хаджиев полагает, что «все большее правовое оформление и практическое применение находят экономические рычаги стимулирования упорядоченности и эффективности земельных отношений. Изложенная тенденция дала основание некоторым авторам говорить о необходимости перехода от государственного управления, как явления, присущего тоталитарному государству, к государственному регулированию земельных отношений. По многим параметрам и признакам эти два понятия взаимосвязаны, они дополняют друг друга. Если государственное управление выражает организационную деятельность, то государственное регулирование земельных отношений составляет содержание подобной деятельности, а упорядоченность земельных отношений представляет собой желаемый результат государственного регулирования. Поэтому нет оснований разделять, тем более противопоставлять эти два понятия. В литературе они не всегда разграничиваются и употребляются в качестве идентичных понятий» [30, с.182].

Позднее А.Х. Хаджиев более углубленно анализирует вопрос о соотношении понятий «государственное управление» и «государственное регулирование». На страницах его докторской диссертации нашла свое полное отражение полемика по данному вопросу. Здесь А.Х. Хаджиев сам признает, что по мере развития и изменения сущности земельных отношений меняются содержание, способы и средства государственного регулирования земельных отношений. Поэтому государственное регулирование земельными отношениями приобретает новые грани и качества. В условиях рыночных отношений в правовых нормах, составляющих юридическую основу государственного регулирования, обозначился отход от исключительно административно-командного управления к иным методам регулирования земельных отношений. Правовое оформление и практическое применение находят экономические рычаги стимулирования упорядоченности и эффективности земельных отношений. Изложенное дало основание говорить о переходе от государственного управления, как явления присущего тоталитарному обществу, к государственному регулированию земельных отношений [7, с.261].

На современном этапе земельной реформы распоряжение землями представляет собой одно из правомочий государства – собственника земель, в то время как управление является более широким понятием, включающим наряду с правомочиями, вытекающими из права государственной собственности на землю, также и исполнительно-распорядительные правомочия, связанные с правом территориального верховенства. Полагается, что под управлением землями обороны следует понимать исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленную на регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель обороны вне зависимости от форм собственности и иных прав на землю. Нами отмечается, что до сих пор отсутствует единство мнений, как относительно понятия «функции управления», так и классификации функций управления.

Функции государственного управления землями на современном этапе обусловлена тем, что ЗК РК не устанавливает четкую классификацию функций управления земельными ресурсами. Данное обстоятельство представляется принципиальным недостатком, поскольку в ходе проведения земельной реформы сформировалось земельное законодательство Республики Казахстан, значительно увеличилось нормотворчество органов местного самоуправления в связи с делегированием им соответствующих полномочий. Однако, взаимодействие указанных звеньев системы управления земель обороны регулируется совокупностью разрозненных нормативно-правовых актов различной юридической силы.

Система государственных органов управления земель обороны строится на сочетании республиканских и территориальных начал управления с межотраслевыми и отраслевыми началами, а, следовательно, включает в себя органы общей и специальной компетенции. К числу органов общей компетенции относятся Правительство РК. К органам специальной компетенции относятся органы отраслевой и межотраслевой компетенции. Межотраслевые органы специальной компетенции осуществляют свои полномочия по отношению к земельным участкам независимо от форм собственности по вопросам, указанным в положениях об этих органах (землеустройство, мониторинг, ведение кадастра и т.д.). К числу межотраслевых органов относятся Министерство охраны окружающей среды РК, Министерство здравоохранения, Министерство обороны РК, Министерство промышленности и энергетики. К органам отраслевой компетенции относятся государственные органы на местах, наделенные определенными функциями в области организации и контроля за состоянием земель обороны. Как правило, такие земли находятся в государственной собственности и предоставляются казенным предприятиям, государственным учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Органы местного самоуправления представляют собой самостоятельное звено в системе управления землями обороны, не входящее в состав органов государственного управления. По своей юридической природе данные органы располагаются в группе органов общей компетенции.

Проблема разграничения полномочий органов общей и специальной компетенции приобретает особую актуальность, поскольку:

а) землями для нужд обороны признаются земельные участки, предоставленные Правительством Республики Казахстан для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, военных полигонов, военно-учебных заведений и иных организаций Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, их объектов и сооружений, выполняющих задачи в области обороны и безопасности;

б) при необходимости временного использования земель для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков и землепользователей не изымаются. Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями использования;

в) разрешение на использование земельных участков для указанных целей выдает областной исполнительный орган;

г) в целях обеспечения защиты и охраны Государственной границы Республики Казахстан отводятся земельные участки для обустройства и содержания инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу Республики Казахстан;

д) районные исполнительные органы по согласованию с войсковыми частями могут передавать отдельные земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны, во временное землепользование физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования.

Следовательно, более правильно говорить не об органах управления землями обороны, а о компетенции органов государственной власти в области управления землями обороны. Однако наличие нескольких органов специальной компетенции, организованных по различному принципу (или их комбинации) ставит вопрос о разграничении их полномочий по управлению землями для нужд обороны. В связи с этим в ЗК РК необходимо изменить главу «компетенция государственных органов в области земельных отношений», в которой должны быть отражены следующие вопросы: полномочия Республики Казахстан в сфере использования и охраны земель обороны; разграничение полномочий органов государственной власти РК по вопросам использования и охраны земель обороны; полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель обороны; функции специально уполномоченного органа в области использования и охраны земель обороны. Изучение правового режима земель обороны показало, что согласно ст. 120 ЗК РК земли для нужд обороны и безопасности предоставляются Правительством РК, тогда как ст. 133 РК и нормы Закона РК «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» предоставляют право местным органам государственной власти и управления предоставлять земли для нужд обороны и осуществлять контроль за их использованием и охраной войсковыми частями, учреждениями, военно-учебными заведениями, предприятиями, организациями Вооруженных Сил РК.

Такое положение о предоставлении земельных участков и осуществление контроля имеется и в Законе РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам Государственной границы» от 10 июля 2002 г., которые противоречат нормам ст. 13, 14, 120 ЗК РК. В

целях устранения этих противоречий необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в указанные законы РК

1. Кнорринг В. И. Искусство управления: Учеб. М., 1997. С. 6.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. – с.
3. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М., 1992. – с.
4. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. - 2-е изд., перераб. и доп. Издательство: Проспект (ТК Велби), 2009 г.
5. Культелев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: ТОО ИК НАС, 2003. – 328 с.
6. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ. Сравнительно-правовой анализ / Под ред. С.А. Боголюбова, Г.Л. Мишина. – М.: Норм, 1997. – 240 с.
7. Хаджиев А.Х. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06. – Алматы, 2005. – 364 с.

In given clause the features of state management in sphere of protection and use of grounds of a defense are investigated, that has allowed the author to formulate the offers on perfection of the current legislation РК.

Мақалада қорғаныс жерлерін пайдалану мен қорғау саласында мемлекеттік басқарудың ерекшеліктері зерттелгеннің нәтижесінде ҚР заңнамаларын жетілдіру жөнінде нақты ұсыныстар берген.

Н. А. Қоңырбаев

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ АЗЫҚ-ТҮЛІК ҚАУІПСІЗДІГІН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДЕГІ МЕМЛЕКЕТТІК РЕТТЕУДІ ЖҮЗЕГЕ АСЫРАТЫН ОРГАНДАРДЫҢ ҚЫЗМЕТІ МЕН ҚҰЗІРЕТІ

Қай мемлекетті алсақта азық-түлік қауіпсіздігін құқықтық қамтамасыз ету үшін мықты мемлекеттік саясат, мемлекеттік басқару мен реттеу жүргізілуі қажет.

Азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз етуде мемлекеттік басқару органдарының қызметі мемлекеттің саясатын құрайтын белгілі бір бастамалардың негізінде жүзеге асырылады. Мемлекеттің белгілі бір мақсатқа жетуі үшін ішкі бірлігін, негізгі құрылымын, мәнін анықтайтын бастаушы идеялар мемлекеттік басқарудың қағидалары деп аталады.

Б. Жетпісбаевтың ойынша, қазақстандық патриотизм, саяси тұрақтылық, барлық халықтың мүддесі үшін экономикалық дамыту, қоғаммен келісушілік, мемлекеттік өмірдің маңызды сұрақтарын республикалық референдумда дауыс бере отырып, демократиялық әдіспен шешу қағидаларын бөліп қарайды.[1] Азық-түлік қауіпсіздігін құқықтық қамтамасыз ету үшін көптеген әдіс-тәсілдерді қолдану қажет. Ең алдымен, аграрлық протекционизм қағидасын ұстану, реттеудің индикативті әдістерін қолдану, Қазақстан Республикасының азаматтарына азық-түліктің тұтынудың физиологиялық нормаларына сәйкес жастарынан, мүліктік және лауазымдық жағдайларынан, тұрған және тұратын жерлерінен тәуелсіз азық-түлік тауарларының нақты және экономикалық қол жетімділігін қамтамасыз ету кепілін жасау, Қазақстан Республикасында өндірілетін және сатылатын азық-түлік тауарларының сапасының тамақ өнімдері қауіпсіздігі саласындағы заңдарда белгіленген талаптарға сәйкестігін келтіру, отандық азық-түлік тауарларын өндірушілерге мемлекеттік қолдау көрсету, ішкі және сыртқы қолайсыз факторлардың әсерінен тәуелсіз азық-түлік қорын қалыптастыру, жаңарту және толықтыру, астықтың мемлекеттік қорларын қалыптастыру; барлық жеке меншік түрлері ұйымдарына аграрлық азық-түлік нарығына рұқсат беру жолымен тең бәсекелік органы құру, мемлекет пен жеке кәсіпкерліктің өзара әрекеті мен ынтымақтастығы, азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету мәселелерінде қоғамдық бірлестіктердің, кәсіпкерлер қауымдастықтарының (одақтарының) рөлін арттыруға көмектесу; елдің азық-түлік тәуелсіздігіне кепілдік беретін көлемде отандық ауыл шаруашылығы өнімін өндіру жолымен аграрлық нарықтың сиымдылығын қалыптастыруды қамтамасыз ету, ауыл шаруашылығының техникалық базасын жаңарту және аграрлық азық-түлік нарығының күйі туралы ақпараттың ашықтығы принциптерінен құралады.[2]

Азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз етудегі мемлекеттік органдардың құзыреті 3 топқа бөлінеді:

1-Жалпы құзіреті бар органдар, олар - ҚР Парламенті; ҚР Президенті; ҚР Үкіметі, жергілікті өкілді және атқарушы органдар.

2- Қазақстан Республикасының Ауыл шаруашылық Министрлігі - арнайы құзіреті бар органдар қатарына жатады.

3. Функционалды құзіреті бар органдар, оларға - Қоршаған ортаны қорғау министрлігі, Су ресурстарын басқару жөніндегі комитет, сот органдары, құқық қорғау органдары, прокуратура органдары және т.б. жатқызуға болады.