

Необходимо менять базовую технологию. Далее делается вывод, что по негативному воздействию на здоровье людей именно вода стоит на первом месте, на втором - воздух, на третьем - различные физические воздействия и только на четвертом – радиоактивны [3].

1. Лысухо П.И. Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации.
2. Отке А.И. Международно-правовые аспекты экологической безопасности стран-участниц СНГ.
3. Майданова М.В. Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации.

The article deals with the right aspects of environmental safety.

Автор бұл мақалада экологиялық қауіпсіздіктің оң тұрғылары туралы айту.

Р.Е. Умербаева

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ

За последние годы в Казахстане накоплен определенный опыт регулирования земельно-имущественных отношений, перераспределения земель в интересах, как всего общества. Практическое применение норм Земельного кодекса и других законодательных актов Республики Казахстан показывает, что их отдельные нормы и положения требуют уточнения и корректировки, либо принятия новых норм регулирования земельных отношений. Период независимости Казахстана - это период преобразования и развития земельных отношений и проведения земельной реформы. Все это потребовало подготовки большого числа проектов законодательных актов, создания нормативных инструктивных указаний, а также проведения значительных объемов научных, земельно-оценочных, кадастровых и землеустроительных работ. Рациональное использование и охрана земельных ресурсов относятся к числу важнейших государственных проблем.

Все цивилизованные государства в современном мире, не зависимо от их естественных различий, сходятся сегодня в едином мнении, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом.

Модернизация страны является одной из составной частью государственного строительства в процессе широкомасштабных реформ в рамках формирования правового государства и гражданского общества в современном Казахстане. Становление новой политической системы не обошли стороной и область трансформаций, затрагивающих и создания оптимальной, эффективной модели местного самоуправления. Города возникли благодаря тому, что концентрация различных ресурсов в одном месте позволяет добиться более эффективных результатов и обеспечить жизнедеятельность многих людей. В научной литературе отмечается множественность подходов определению города, раскрытию сущности этого социального феномена. 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»[1]. Населенные пункты, находящиеся на территории Республики Казахстан, подразделяются на городские и сельские. Ст. 45 закона Республики Казахстан 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.

Города и другие населенные пункты подразделяются: 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, имеющей 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[2].

Несмотря на то, что город имеет глубокие исторические корни, в действующем законодательстве и юридической науке остается не проработанное самого города. Подразделяя города в зависимости от численности их населения действующее законодательство, вместе с тем, не содержит четкое научное определение города. В юридической литературе встречаются попытки дать правовое определение города, однако данному вопросу, по нашему мнению, уделяется слишком мало внимания.

Определений города было выдвинуто достаточно много. Это связано с тем, что специалисты приходят к проблеме города с разной теоретической позицией, из различных сфер знания, с разнообразными мировоззренческими или научными установками и соответственно полагают в основу определения города разные его стороны, даже исходят из различных уровней развития самого города, особенно если рассматривать проблему определения города в историческом плане. Практически все многочисленные определения города полезны, отражают или уровень научного и теоретического анализа и знания данной эпохи, или определенные материальные, научные или социальные - экономические и правовые связи города. Необходимость изучения города, по мнению Н.А. Назарбаева, связана и с тем, что «... города были и будут тем местом, где разыгрывались самые драматические, радостные и горькие страницы истории человека, народов и цивилизаций» [3]. Более 60 процентов населения Казахстана живет в городах, здесь производится основная часть национального продукта, происходят важнейшие политические события, делаются открытия и изобретения, хранится значительная часть культурного наследия.

За последние годы разработан ряд Концепций, посвященных проблеме глобального характера, включая проблемы землепользования. Основные выводы этих Концепций заключаются в том, что противоречия между ограниченностью земельных ресурсов и ожидаемым ростом населения, и связанный с ним снижение землеобеспеченности, могут привести к середине XXI века к глобальному кризису. В законодательстве, практике и правовой доктрине зарубежных стран сложилось несколько юридических моделей реформирования земельного хозяйства, основу которой составляет земельное законодательство. В странах Восточной Европы идет радикальная перестройка земельных отношений, основу которой составляют земельные законы, обеспечивающие ликвидацию монополии государственной собственности на землю, перераспределение земли, существенное изменение социально-экономической структуры данного хозяйства. Естественно, развитие земельного законодательства в восточно-европейских странах и Казахстана осуществлялось и осуществляется неодинаково. Однако тем не менее надо отметить, что земельный строй и социально-экономическая структура хозяйствования в этих странах во многом изменились. Казахское земельное законодательство движется сейчас в том же направлении, что и законодательство рыночно ориентированных стран Восточной Европы. Казахстан, обладая колоссальными земельными ресурсами, по мнению экспертов, должен осознанно подходить к использованию земельного ресурсного потенциала, разработать стратегию рационального использования и охраны земельных ресурсов с учетом мировых концептуальных положений и коренного преобразования земельных отношений и земельной реформы в связи с переходом страны к условиям рыночной экономики.

Управление земельными ресурсами в условиях рыночной экономики имеет принципиальные особенности и подходы в отличие от социалистической модели системы земельных отношений. При советской власти земля находилась в государственной собственности. Признавалась только одна форма земельных отношений - пользование землей. Земля предоставлялась землепользователям бесплатно, налогом не облагалась, земельный участок не имел статуса недвижимости, аренда земли запрещалась. Таким образом, правовые вопросы собственности на землю, платности землепользования, гражданский и рыночный оборот земель в социалистическом земельном законодательстве не имели своего развития.

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[4]. 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.) [5].

А.Х. Хаджиев правильно отмечает, что по характеру управления и объему его функций, государственное управление земельным фондом подразделяются на общие и отраслевые (межотраслевые) управления[6].

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.) [7].

Полагается, что под управлением землями населенных пунктов 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 вне зависимости от форм собственности и иных прав на землю. Управление городом осуществляется местными органами власти, которые не входят в систему органов государственной власти. По своей юридической природе данные органы располагаются в группе органов общей компетенции. Местное самоуправление – обязательный компонент демократического государственного строя, принципы которого закреплены в Конституции РК ст.89 и в нормативно-правовых актах. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные и исполнительные органы, которые наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

В соответствии с Законом РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» ст. 1.п.9 местное самоуправление — деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке [8].

Местное самоуправление функционирует на основе определенных принципов. Принципы (лат. *principium* – первоначало, основа) – это основополагающие начала, закономерности, отношения взаимосвязи между элементами. Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности органов местного самоуправления [9].

Задача органов местного самоуправления – рационально управлять объектами управления с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня. Управление городом становится все более сложным и менее надежным: решение острых городских проблем традиционными методами управления все чаще не дает удовлетворительных результатов. Дефекты в системе управления городом могут привести к снижению качества жизни горожан, к застою, или

даже к регрессу городского развития и деградации городской среды. Городское управление должно обеспечивать социально-экономическое развитие и соответствовать сложности самого города как объекта управления. Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Это обозначает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении государственной власти. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 89 Конституции РК не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это не исключает возможность органов государственной власти в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. И органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций. Местное самоуправление также осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, которая обозначает, что все последствия принимаемых в рамках осуществления местного самоуправления решений ложатся на само население.

Функции местного самоуправления – это основные направления деятельности органов или должностных лиц местного самоуправления по осуществлению поставленных целей и задач. Иногда функции именуется вопросами местного значения. В функциях местного самоуправления выражается его сущность, та роль, которую органы местного самоуправления играют при решении вопросов местного значения, удовлетворении потребностей населения и повышения качества его жизни. На современном этапе 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 города регулируется совокупностью разрозненных нормативно-правовых актов различной юридической силы.

Управление общегородским коммунальным хозяйством включает деятельность органов местного самоуправления в таких сферах, как строительство и содержание улиц и дорог, обустройство и содержание мест массового отдыха, инженерная защита территории, ее санитарная очистка, благоустройство, озеленение, создание малых архитектурных форм, вывоз, утилизация и переработка бытовых и частично промышленных отходов, организация уличного освещения, банно-прачечное, гостиничное хозяйство, содержание мест захоронения, оказание ритуальных услуг и т.п. [10].

Обеспечение безопасности – одна из глобальных проблем существования человеческого общества. Безопасность означает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Основными принципами обеспечения безопасности являются: законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, их взаимная ответственность.

Особенность услуг общественной безопасности состоит в их преимущественно профилактическом характере. Лучше всего, когда потребность в обращении к службам, предоставляющим данные услуги, у граждан не возникает. В то же время без обеспечения общественной безопасности не может нормально функционировать ни одно образование. При этом, чем крупнее населенный пункт, тем большее значение приобретают вопросы обеспечения общественной безопасности. В современном урбанизированном обществе одной из важных отраслей деятельности человека является жилищно-коммунальное хозяйство. Человек в современном городе должен быть обеспечен жильем, водой, канализацией, теплом, городским транспортом и т.д. Предприятия, входящие в жилищно-коммунальный комплекс, – поставщики ресурсов, управляющие и подрядные организации, органы регионального управления и местного самоуправления – должны согласовывать свои действия в целях повышения качества жилищно-коммунального обслуживания.

Органам местного самоуправления нужно придать, более значимую роль институту общественной экспертизы, публичным и экспертным слушаниям в вопросах, касающихся разработки, принятия и реализации городских целевых программ пространственного развития в области градостроительства. А также активно внедрять новые эффективные организационные формы и механизмы принятия решений, касающиеся городских проектов и программ развития совместно с бизнес-сообществом и общественностью. Ускорить работу по упрощению и формализации заявительных и разрешительных процедур и выдачи документации, касающейся освоения и комплексной застройки городских территорий.

На наш взгляд, одной из серьезных проблем современной Казахстана является неэффективное местное самоуправление. Трудности местного самоуправления во многом связаны с отсутствием ориентиров, объективных критериев, позволяющих адекватно оценивать эффективность

деятельности местных представительных и исполнительных органов. В настоящее время в теории управления не выработаны универсальные, объективные критерии эффективности городского управления.

1. Большая Советская Энциклопедия (БСЭ) третье издание (т. 1-30, 1969-78; главный редактор — академик А. М. Прохоров), Издательство «Большая Российская энциклопедия», Москва с. 111
2. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан»
3. «В сердце Евразии» Н.А. Назарбаев.1, с. 9
4. Кнорринг В. И. Искусство управления: Учеб. М., 1997. С. 6. : Берг А. И. Указ. соч. С. 20.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 29—30
6. Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (общая часть). - Алматы.: Юрист, 2002. - 376 с.
7. Галиченков А. К Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М., 1992
8. Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»
9. 9Вильямский В.С., Дедяев В.М. Муниципальные образования России в условиях рыночной экономики. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 1996.
10. Зотов В.Б. Система муниципального управления. – СПб.: “Питер”, 2007.– С.139

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

Автор мақалада қала маңы аймағы және қала аймақтық басқару құқықтық мәселелерін қарастырады

А.А. Есекеева

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ АУЫЛ ШАРУАШЫЛЫҒЫНА ҚАТЫСТЫ ЗАҢ ЖҮЙЕЛЕРІНІҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ

Қазақстан Республикасындағы жерлерді дұрыс, ұтымды пайдалану және онда тиімді шаруашылық жүргізіп, сақтай отырып кейінгі ұрпаққа қалдыру – басты мемлекеттік, қоғамдық мақсат және әрбір азаматтың конституциялық борышы болып табылады. Біздің мемлекетіміздің жер қорының құрамында өзінің көлемі, экономикалық қызметі мен пайдалылығы бойынша үлкен маңызға ие болып табылатын жерлер – бұл ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлер болып табылатындығы анық. Қазақстан дамудың және қазіргі әлемдегі өз орны мен рөлін сезінудің жаңа сатысына көтерілді. Елді жаңа нарықтық желіге салу жөніндегі негізгі шаралар жүзеге асырылды. Қазақстан тәуелсіз экономикалық держава ретінде бәсекеге неғұрлым қабілетті әрі келешегі зор. Алайда, Қазақстанның өзіндік даму моделін іздестіру жалғасуда және жалғаса беруге тиіс, өйткені дүние шапшаң өзгеріп, күрделене түсуде. Өзінің бәсекелестік қабілетін арттыру үшін стратегиялық жоспарлауды алдыңғы қатарлы елдер мен аса ірі трансұлттық компаниялар қолданады. Олардың қазіргі заманда өмір сүру тәжірибесін пайдалана отырып, Қазақстан мемлекеттің рөлі мен өз дамуын стратегиялық жоспарлауды күшейтуге тиіс. Айқын стратегиялық жоспарсыз мемлекет өзінің мұратын іске асыру қабілетінен айырылады. Оқиғалар барысын басқарудың орнына, ол соларға тәуелді болып қалады.

Ғылыми-техникалық прогрес жетістіктерін ендіруде салық жүйесінде бірқатар жеңілдіктер қарастырылған, себебі бұл қосымша шығындарды талап етеді. Еуропа Қауымдастығының бірқатар елдерінде аграрлық бағдарламаларға сәйкес ұлттық бюджеттерден ауыл шаруашылығы өндірісті соның ішінде, қызмет көрсетуші кәсіпорындарды бюджеттерден өтеу қарастырылған. АҚШ-та, Ұлыбританияда, Францияда және басқа да бірқатар елдерде күрделі салымдар өсіміне салықтық төлемдерді өтеу механизмі кең таралған. Осы жағдайда фермер мемлекеттік аграрлық бағдарламаларға қатыса отырып, салықтық төлемдерді инвестициялық үрдіс толығымен аяқталғанға дейін салықтарды төлеуді күте тұруы мүмкін. Яғни инфляциялық үрдістерді есепке ала келе салықтардың көлемі инфляция пайызына қарай азайтылады, ал салықтың сомасы жылдар бойы бірдей көлемде белгіленеді. Салықтық реттеу фермерлерге өндірістің нақты жағдайларына байланысты амортизациялық төлемдерді есептеудің түрлі әдістерін қолдана отырып, пайдалану арқылы іске асады. Машиналармен жабдықтарға жұмсалған күрделі салымдардан арнайы салықтық кемітулер АҚШ-та тікелей салықтардан алынып тасталынады. Инвестициялық салықтық несие пайдадан 6-10 пайызға дейін, машиналармен жабдықтарға күрделі салымдардың кемітулері болып табылады. Талдау көрсетіп отырғандай, ауыл шаруашылығына бөлінген бюджеттік асигнованиялар өндірістік қызметтер нарығына елеулі әсерін тигізді. Әдетте бюджеттің қаржылары арнайы дайындалған басымдылық мән бағалары мен кірістері есептелген бағдарламаларға беріледі. Осы мәселелер бойынша АҚШ-та ақша қаржыларының 60 пайызына дейін бюджеттен бөлінеді, мемлекет