

Берілген қаулыға сәйкес, аса мемлекеттік маңызы бар объектілер, объектіге келтірілген зиян салдары дәрежесінің маңызы бойынша үш негізгі санатқа бөлінеді: стратегиялық, мемлекеттік аса маңызды және өмір сүру объектілері. Бізбен қарастырылып отырған объектілер мемлекеттік аса маңыздыларға жатады. Олар тұтастылығы бұзылған жағдайда маңызды материалдық және қаржылық зиян келтіретін, азаматтардың өмірі мен денсаулығына қауіп төндіретін, мемлекетаралық қатынастарды қиындататын объектілер, жеке алғанда, мемлекеттік мұражайлар, халықаралық және республикалық маңызы бар тарих және мәдениет ескерткіштері.

Нормативтік-құқықтық актілердің үшінші тобы – бұл тарихи-мәдени мақсаттағы жерге және онда орналасқан объектілерге зиян келтіргені үшін жауапкершілік туралы заңдар.

Бұл Қазақстан Республикасының әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы кодексі (250 б., 252-255. бб.), Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі (186-бап «Жерге заттай құқықтарды бұзу», 187-бап «Бітен адамның мүлкіне қасақана зиян немесе білдіру» (б) тарих, мәдениет ескерткіштерін, табиғат кешендерін немесе мемлекет қорғауға алынған объектілерді, сондай-ақ ерекше тарихи, ғылыми, мәдениеттік немесе мәдени құндылығы бар заттарды немесе құжаттарды жоюға немесе білдіруге жіктелетін (жіктелетін)», 285-бап «Жерді білдіру»), Қазақстан Республикасының Азаматтық және Еңбек кодекстерімен көзделген жауапкершілік туралы жалпы нормалар.

Біз зерттеуімізге қорытынды жасай отырып, тарихи-мәдени мақсаттағы жерді құқықтық қорғаудың анықтамасын қалыптастыруға болады: бұл тарихи-мәдени мұра объектілерінің қолайлы жай-күйін қамтамасыз ету мақсатында, тарихи-мәдени мақсаттағы жерді сақтауға, қалпына келтіруге және ұтымды пайдалануға бағытталған құқықтық шаралар жүйесі.

1. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2007 жылғы 29 тамыздағы № 753 Қаулысымен бекітілген «Қазақстан Республикасының 2008-2010 жылдарға арналған әлеуметтік-экономикалық дамуының орта мерзімді жоспары»/Справочная система Юрист.

2. Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы Жер кодексі /Справочная система Юрист.

3. Қазақстан Республикасының 1992 жылғы 2 шілдедегі № 1488-ХІІ «Тарихи-мәдени мұра объектілерін қорғау және пайдалану туралы» Заңы/Справочная система Юрист.

Г.Ж. Тулеубаева

ЗОНИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)

Сущностью любого управления является «приведение управляемой системы (подсистемы) в соответствие с закономерностью, действующей в ней» [1, с.210-211]. В связи с этим при правовом регулировании государственного управления земельным фондом обязательно следует выявлять и учитывать существующие экономические, социальные и иные закономерности развития общественных отношений в сфере использования и охраны земель. В противном случае правовое регулирование и, соответственно, само управление, вполне может оказаться неэффективным.

Термин «управлять» означает «руководить, направлять деятельность кого-либо (чего-либо)» [2, с.823]. По мнению Е.А. Носкова, управление предполагает обязательное наличие двух взаимосвязанных элементов: управляющего и управляемого. Взаимодействие указанных двух элементов сводится, к такому взаимодействию субъекта управления, целью которого является упорядочение данной системы для обеспечения её эффективной деятельности, достижения желаемого результата. Упорядочивающее воздействие субъекта на объект достигается субъектом управления через осуществление функций управления - особых видов деятельности, содержание которых зависит от сферы управления, специфических характеристик субъекта и объекта управления, а также некоторых иных факторов. Таким образом, управленческие отношения представляют собой разновидность общественных отношений, складывающихся между объектом и субъектом управления, и выражающихся через практическое осуществление последним определенных функций управления [3].

Одной из важнейших функций управления земельным фондом является их распределение и перераспределение между пользователями земли в зависимости от общественных потребностей и с учетом их целевого назначения. В законодательстве разных стран уделяется большое внимание данным вопросам. Наибольший интерес вызывает практика развитых стран, в которых накоплен значительный опыт развития земельных отношений и целесообразного вмешательства в них государства [4]. Государство активно вмешивается в земельные отношения, осуществляя правовое и

экономическое их регулирование, контроль за использованием и охраной земельных ресурсов. Зарубежный опыт активного вмешательства государства в земельные отношения вполне может быть использован в казахстанских условиях.

Во всех государствах правовой режим земель зависит от их целевого назначения, определяемого на плановой основе, несмотря на различие их терминологического обозначения. Например, в Великобритании применяется понятие "планирование городской и сельской территории" [5], в Германии - "упорядочение территорий" [6], во Франции - "устройство территории" [7, с.34-38], в США - "зонирование" [8, с.28-42].

В отечественной и зарубежной теоретической литературе зонирование территорий в зависимости от исходной позиции анализа его функционального назначения рассматривается как способ правового регулирования хозяйственной и иной деятельности, как правовой институт и как одна из основных функций управления земельным фондом. Вместе с тем нет единства взглядов в понимании сущности, видового разнообразия и содержания зонирования, что объясняется, прежде всего, особенностями развития национального законодательства о зонировании различных стран. В настоящий момент для достижения различных целей зонирование широко применяется в рамках нескольких отраслей законодательства. Так, в законодательстве Российской Федерации применяются термины ценовое зонирование, экономическое зонирование, правовое зонирование земель (в том числе населенных пунктов), кадастровое зонирование, территориальное оценочное зонирование, строительное зонирование, функциональное зонирование, экологическое зонирование, зонирование территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений [9, с.58].

Объектом зонирования может выступать обширная территория, характеризующаяся единством социального назначения. Но в ней могут выделяться отдельные участки, каждая группа которых включается в особую зону. В нее могут входить участки, не граничащие друг с другом. Объединять их будет не только общность природных или иных характеристик, но и сходный правовой режим. В зависимости от особенностей земель, служащих объектами зонирования, вкладывается различное содержание в само понятие зонирования. Зонирование можно понимать также в широком смысле, как сочетание обоих подходов. К зонированию в широком смысле относится разбивка на части территорий населенных пунктов.

Законодательство о зонировании территорий в нашей стране находится в стадии становления. Зонирование - определение территории земель с установлением их целевого назначения и режима использования. Целевой режим использования территории, определенный при зонировании земель является для субъектов земельных правоотношений обязательным. Зонирование земель проводится по решению местных исполнительных органов и осуществляется за счет бюджетных средств [10, ст.8]. Законодательные акты, непосредственно посвященные зонированию территорий, предстоит еще только принять. Наиболее обширное законодательство в постсоветском пространстве сложилось в Российской Федерации, хотя и в этой стране зонирование территорий осуществляется в соответствии с нормами не всегда увязанными между собой и содержащимися в ЗК РФ, Градостроительном кодексе РФ, являющимися нормативно-правовыми актами одного ранга. Как справедливо отмечает А.П. Анисимов, земельное законодательство определяет лишь общие принципы использования и охраны земель, в то время как правовой режим отдельных категорий земель регулируется посредством принятия специальных законов и иных нормативных правовых актов [11].

По российскому законодательству зонирование территорий представляет собой два взаимосвязанных процесса. Один из них состоит в делении территорий на зоны с установлением границ каждой зоны. Другой в определении в пределах каждой из данных зон правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится над и под их поверхностью. Соответствующие зоны в современном земельном законодательстве принято называть территориальными зонами. Территориальная зона признается объектом землеустройства [12, ст.1]. Своеобразие формирования территориальных зон не всегда учитывает особенности правового режима отдельных категории земель и смежных земельных участков, что порою создает впечатление об их бессистемности.

Порой бывает затруднительно различить между собой нормы о категориях земель и нормы о зонировании территорий. Нормы о зонировании территорий имеют ключевое значение при определении правового режима земель, который, в свою очередь, играет решающую роль в вопросе об ограничениях прав на земельные участки [13]. Нельзя не отметить, что единственной категорией земель, границы которой можно четко установить на основании закона, являются земли населенных пунктов. Вопрос о границах остальных категорий земель до сих пор остается открытым. Доказать принадлежность земельного участка к той или иной категории нередко бывает сложно. В таких

условиях решающую роль приобретает позиция государственных и муниципальных структур, в зависимости от которой земельные участки признаются землями определенной категории.

ЗК РФ, провозглашая самостоятельное значение норм о зонировании территорий, в то же время пытается связать их реализацию с выполнением норм о составе земель каждой категории. В соответствии с п. 2 ст. 87 ЗК РФ [14] на землях промышленности и иного специального назначения при проведении зонирования территорий должно в обязательном порядке учитываться их деление на следующие виды: земли промышленности; земли энергетики; земли транспорта; земли связи, радиовещания, телевидения, информатики; земли для обеспечения космической деятельности; земли обороны и безопасности; земли иного специального назначения.

В ЗК РФ сочетаются два подхода к регулированию вопросов к зонированию территорий. С одной стороны, нормы о зонировании территорий рассматриваются как отдельная группа норм, которая должна применяться параллельно с нормами о делении земель на категории. С другой стороны, нормы о зонировании рассматриваются как часть норм о категориях земель, определяющих их состав. Правовой режим земель нельзя определять, основываясь исключительно на нормах о категориях земель. Ведущая роль норм о зонировании территорий представляется очевидной, поскольку они определяют правовой режим территориальных зон независимо от их принадлежности к той или иной категории земель. Правовой режим земель каждой категории определен в ЗК РФ, а правовой режим территориальных зон - в специальных федеральных законах.

В Казахстане вопросы зонирования земель наряду с Земельным кодексом РК регулируются Водным, Лесным кодексом, Законами «Об особо охраняемых природных территориях», «Об архитектуре и градостроительстве», подзаконными нормативно-правовыми актами Правительства, Министерств и ведомств, нормы которых слабо увязаны. Неопределенность и противоречивость подходов в определении соотношений правовых режимов определенных территории и отдельных категории земель является характерным и для действующего отечественного законодательства. Межотраслевой характер проблемы зонирования территории, регулирование их нормативно-правовыми актами различных отраслей, одинакового иерархического уровня, нормы которых слабо увязаны, а порою и противоречат друг другу, ставит на повестку дня необходимость разработки и принятия специального Закона РК «О зонировании территорий» на уровне административно-территориальных образований, регионов, страны в целом.

-
1. Общая теория советского земельного права (под ред. Аксененка Г.А., Иконичкой И.А., Краснова Н.И.). - М.: «Наука», 1983. стр. 210-211.
 2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М.: «Советская энциклопедия», 1964. стр. 823.
 3. Носков Е.А. Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов – дисс... к.ю.н., 2003г.
 4. Зарубежный опыт управления распределением земельных ресурсов// Аграрная наука. 2003. №2
 5. Hall P. Urban and Regional Planning. - London, 1989. - P. 1-217.
 6. Isard W. a.o. Ecologic-economic Analysis for Regional Development. - New York, 1972.
 7. Дорофеев И. Г., Поподейкин В. В. Земельные отношения: зарубежный опыт регулирования/ / Экология и жизнь. - 1999. –№1.-С. 34-38.
 8. Boschken H. Land Use Conflicts: Organisational Design and Resource Management. - Illinois. Univ. Press, 1982. - P. 28-42.
 9. А. Анисимов, Зонирование территорий городских и сельских поселений: виды и правовое значение//Право и экономика, №6, июнь 2004 г. с. 58-64.
 - 10.Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ Казахстанская правда. –2003. – 26 июня (с изменениями и дополнениями).
 - 11.Анисимов А.П. Новый Градостроительный кодекс Российской Федерации в контексте земельной реформы // Право и экономика. №3, март 2005 г. С.3-8
 - 12.Федеральный Закон от 18.06.2001 №78-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "О землеустройстве" (принят ГД ФС РФ 24.05.2001) КонсультантПлюс.
 - 13.Павлов П.Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации//Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование, №1, март 2004г.
 - 14.Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (принят ГД ФС РФ 28.09.2001) (ред. от 14.03.2009)//Российская газета, № 211-212, 30.10.2001. Консультант Плюс.

Мақалада ҚР мен РФ жер қорын тиімді пайдалану мен қорғау мәселесін қамтамасыз етуде жердің функционалды-сапалы сипаттамасын ескере отырып, жер санаттарының ерекшелігін дұрыс анықтау үшін жерді аймақтарға бөлудің тәжірибелік маңызы көрсетілген.

In article it is shown practical value of zoning of grounds for correct definition categorical accessories of the grounds in view of their is functional-qualitative characteristics in maintenance of protection and rational use of ground fund of the Republic of Kazakhstan and of the Russian Federation.