



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРЛІГІ
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN



Л. Н. ГУМИЛЕВ АТЫНДАҒЫ
ЕУРАЗИЯ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ
ЕВРАЗИЙСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Л. Н. ГУМИЛЕВА
GUMILYOV EURASIAN
NATIONAL UNIVERSITY



ЖАС ҒАЛЫМДАР КЕҢЕСІ

Студенттер мен жас ғалымдардың
«Ғылым және білім - 2015»
атты X Халықаралық ғылыми конференциясының
БАЯНДАМАЛАР ЖИНАҒЫ



СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ
X Международной научной конференции
студентов и молодых ученых
«Наука и образование - 2015»

PROCEEDINGS
of the X International Scientific Conference
for students and young scholars
«Science and education - 2015»

УДК 001:37.0
ББК72+74.04
Ғ 96

Ғ96

«Ғылым және білім – 2015» атты студенттер мен жас ғалымдардың X Халық. ғыл. конф. = X Межд. науч. конф. студентов и молодых ученых «Наука и образование - 2015» = The X International Scientific Conference for students and young scholars «Science and education - 2015». – Астана: <http://www.enu.kz/ru/nauka/nauka-i-obrazovanie-2015/>, 2015. – 7419 стр. қазақша, орысша, ағылшынша.

ISBN 978-9965-31-695-1

Жинаққа студенттердің, магистранттардың, докторанттардың және жас ғалымдардың жаратылыстану-техникалық және гуманитарлық ғылымдардың өзекті мәселелері бойынша баяндамалары енгізілген.

The proceedings are the papers of students, undergraduates, doctoral students and young researchers on topical issues of natural and technical sciences and humanities.

В сборник вошли доклады студентов, магистрантов, докторантов и молодых ученых по актуальным вопросам естественно-технических и гуманитарных наук.

УДК 001:37.0
ББК 72+74.04

ISBN 978-9965-31-695-1

©Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия
ұлттық университеті, 2015

сотрудничества и взаимности в отношениях между всеми людьми, народами и государствами, на идее единого международного правопорядка, добровольно устанавливаемого и последовательно соблюдаемого суверенными государствами.

Литература

1. Гуго Гроций // Электронный ресурс [Режим доступа]: http://ru.wikipedia.org/wiki/Обращение_23.04.2014г.
2. Гроций Г. О праве войны и мира: Репринт с изд. 1956 г. М.: Ладомир, 1994. – С. 868.
3. Чичерин Б.Н. Политические мыслители // Б.Н. Чичерин. СПб., 1999.– С.157.
4. Саунина Е.В. Политико-правовые учения о войне в эпоху Средневековья и Нового времени и роль Г. Гроция в становлении правовой доктрины справедливой войны. Электронный ресурс [Режим доступа]: <http://www.istoriya.org/pravo/80-england/280-grosii.html> Обращение 23.04.2014г.
5. Баскин Ю.А. Роль Г. Гроция в становлении и развитии науки международного права // Советский ежегодник международного права.
6. Буткевич В.Г. Политико-правовые взгляды Г. Гроция.
7. Электронный ресурс [Режим доступа]: <http://www.istoriya.org/pravo/80-england/280-grosii.html> Обращение 23.04.2014 г.
8. Гроций Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М.: Ладомир, 1994.– С. 867.
9. Казарин А.И. Г. Гроций как политический мыслитель.
10. Электронный ресурс [Режим доступа] <http://kazbook.narod.ru/knigi/ippu/13.htm>. Обращение 23.04.2014г.
11. Буткевич В.Г. // Советское государство и право. 1984. № 9.
12. Казарин А.И. // Вестник истории мировой культуры. 1958. № 6.
13. Международное право / Ред. Кузнецов. М., 2007. С. 944.
14. Мережко А.А. История международно-правовых учений. Киев, 2008.
15. Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. М., 1990.

УДК 340.7

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

Саймова Шолпан Алтынбековна

Saimova85@gmail.com

Доктор Ph.D, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права ЕНУ им. Л.Н. Гумилева
Астана, Казахстан

Одной из самых злободневных проблем в Казахстане является охрана земельных угодий, состояние которой находится на грани кризиса. По нашему мнению, в данной ситуации приобретают особое значение проблемы научной обоснованности и практической реализации общественного земельного контроля.

Конституция РК, открывает новые экономико-правовые возможности для широкого участия общественности на каждом уровне управления государством, а неправительственные организации уже делают практические шаги в реализации государственных социальных заказов в различных сферах жизнедеятельности общества. В соответствии с задачами Главы государства о модернизации системы государственного управления передача и делегирование части государственных функций в органы местного

самоуправления, а также в негосударственный сектор предполагают необходимость определения механизмов участия представителей общественности в предоставлении государственных услуг населению, включая контроль в этой сфере. Независимо от своих прав на землю в качестве собственника, государство в качестве суверена осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель. Казахстан не является исключением в том, что государственное управление земельными отношениями неразрывно связано с функцией контроля за использованием и охраной земель. Государственный контроль является одним из давно возникших, структурно устоявшихся и в нормативно-правовом отношении достаточно проработанных институтов регулирования земельных отношений. Тем самым, именно государственный контроль является неотъемлемой функцией государственного управления, направлен на достижение целей управления, решение задач, стоящих перед государством. Осуществление соблюдения земельного законодательства производится путем проверок, которые подразделяются: плановые и внеплановые. Государственный земельный контроль также осуществляется при проведении инвентаризации, обследовании земель, ведении государственных кадастров и мониторинга земель. Согласно Аналитической записке к оперативной отчетности за 2014 г. территориальными органами Комитета по управлению земельными ресурсами РК проведено 18549 проверок субъектов земельных отношений на предмет соблюдения земельного законодательства на площади 4,4 млн.га, из них плановых - 2213, внеплановых - 16336. При осуществлении проверок выявлено 5733 нарушений земельного законодательства на площади 2,0 млн. га, предусматривающие административную ответственность. Из общего числа нарушений устранено 4314 на площади 1,8 млн. га, из них 845 материалов переданы в судебные органы для принудительного устранения выявленных нарушений. По итогам 2014 года устраняемость нарушений земельного законодательства составила 75%. Инспекциями проводится постоянный контроль за исполнением субъектами земельных отношений предписаний об устранении нарушений земельного законодательства.

Законность административного взыскания, налагаемого в ходе осуществления государственного земельного контроля, может подвергаться судебному рассмотрению, поскольку в формируемом правовом государстве оно должно следовать требованиям закона. Осуществление контроля должно проводиться полномочным органом, что нередко становится предметом судебного разбирательства. Однако неутешительно выглядит практика рассмотрения гражданских дел по вопросам использования и охраны земель.

Не секрет, что иски по охране окружающей среды подаются в основном уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. Среди рассмотренных гражданских дел низкое количество гражданских дел об использовании и охране земель или же с применением норм земельного законодательства по охране земель как части окружающей среды. Малочисленность исковых заявлений по использованию и охране земель свидетельствует, что уполномоченные органы по охране земель не в полной мере реализуют свои права и обязанности по выявлению нарушений при использовании земель.

Анализируя земельное законодательство нашей страны, приходим к выводу, что, объективным недостатком земельного законодательства в области государственного контроля за использованием и охраной земель является полное отсутствие правовой регламентации общественного земельного контроля.

Несомненно, государственный земельный контроль является наиболее действенным. Государственный земельный контроль осуществляется уполномоченным органом власти. Должностные лица, в обязанности которых его осуществление и входит, обладают широкой компетенцией в указанной сфере, имеют возможность не только предупредить земельное правонарушение, но и остановить его, привлечь к ответственности лиц, его совершивших, направить материалы проверки по данному нарушению правоохранительным органам. Однако государственный контроль не в состоянии осуществляться по всем случаям использования земельных участков, контролирующие органы не охватывают всей совокупности земельных отношений.

Полагаем, что для большей эффективности охраны и рационального использования земель, предотвращения нанесения ущерба земли и устранения его последствий законодательно закрепить общественный земельный контроль.

Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в сфере исполнительной власти посредством применения мер общественного воздействия. Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.

Аналогичная форма контроля в Казахстане законодательно закреплена ст. 135 ЭК РК, общественный экологический контроль проводится в целях привлечения общественности к экологическим проблемам государства. Порядок проведения общественного экологического контроля определяется общественными объединениями в соответствии с их уставами. В отличие от государственного, общественный экологический контроль не имеет свойства обязательности. Контрольные заключения, исходящие от общественности, носят рекомендательный характер.

Представляется, что новое образование общественный земельный контроль должен осуществляться не инспекторами, а гражданами самостоятельно или общественными организациями землеохранной направленности. Считаем, необходимым законодательно закрепить четкие и точно определенные рамки деятельности указанных субъектов общественного земельного контроля, а также формы и оперативные сроки реагирования на выявленные представителями общественности земельные правонарушения.

Позитивом данного предложения является то, что реакция со стороны государства станет более быстрой, а значит вред, наносимый земле землепользователями, будет меньше. Кроме того, каждый, кто обнаружил земельное правонарушение, получит возможность не только сообщить о нем, но и принять участие в процессе обеспечения гарантированных государством права на благоприятную для жизни и здоровья человека охрану окружающей среды (ст.31 Конституции РК), что позитивно отразится на формировании правовой культуры общества.

Нет лучше способа построить гражданское общество, чем инициировать гражданские инициативы и реализовывать их. Так, мы приходим к пониманию гражданских инициатив как источника гражданского общества. Гражданские инициативы являются действенной формой реализации декларируемых гражданских прав.

Наряду с этим следует отметить и тот факт, что равенство и взаимная ответственность государства и других участников общественных отношений является основным критерием признания государства правовым.

Считаем, что наличие расширенных функций общественного земельного контроля, широкой компетенции лиц, его осуществляющих, возможно, сыграет роль превентивного фактора для потенциального землепользователя - правонарушителя, тем самым, обеспечив меньшее негативное влияние на состояние земель в наших странах.

Рассмотрим ситуацию, которая может сложиться при ненадлежащем использовании арендуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения. Обязанности землепользователей составляют: сохранение и повышение плодородия почв, а также улучшение других полезных качеств земли, защита земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, а также от других неблагоприятных природных и техногенных процессов, сохранение геодезических знаков, противоэрозионных сооружений, сетей оросительных, осушительных систем. Понятно, что реализация каждой из перечисленных обязанностей характеризуется в той или иной степени своими особенностями. К примеру, действия, относящиеся к сохранению и повышению плодородия почв, а также улучшению других полезных качеств земли, должны осуществляться землепользователями путем внесения удобрений, чередованием сельскохозяйственных культур, методической посадкой плодовых насаждений и кустарников. Надлежащее исполнение данной обязанности создает благоприятные условия для повышения урожайности растительных культур. Если же землепользователи не выполняют указанной

обязанности, возникает вопрос о возможности применения к ним соответствующих санкций. Но вот возможность выявить данное правонарушение есть только у государственных инспекторов по использованию и охране земель. Вольное обращение с землей, свобода действий собственника земельного участка может причинить непоправимый урон обществу и государству. Учитывая тот факт, что количество арендуемых земель сельскохозяйственного назначения в Казахстане высоко (81,6%), землепользователи не всегда неукоснительно соблюдают законодательные предписания, складывается ситуация, при которой земельным участкам сельскохозяйственного назначения наносится вред, при этом реакции со стороны государства на данное правонарушение нет. В то же время, при наличии возможности осуществления контроля, например, общественным объединением, масштаб наносимого ущерба стал бы гораздо меньшим.

Становится все более очевидным, что общие негативные процессы в сфере землепользования оказывают отрицательное воздействие на состояние земельных ресурсов, качество и уровень пригодности земель для использования в соответствии с их целевым назначением. В стране неуклонно сокращается площадь земель, вовлеченных в хозяйственный оборот. При этом происходит дальнейшее ухудшение качественного состояния земель. Угрожающих масштабов приобрела деградация пахотных земель и пастбищ. Деградация, главным образом, явилась следствием экстенсивного освоения целинных земель, перевыпаса и недостаточной обводненности пастбищ. В результате экстенсивного использования земель во всех регионах страны произошло снижение запасов гумуса (плодородного слоя почвы).

Почва обладает ничем не заменимым природным качеством - плодородием, которое в большей мере зависит от воздействия человека на землю. Обязанность беречь и охранять природные ресурсы возведена в нашей стране в ранг конституционного положения. Однако, фактов нарушений земельного законодательства и нерадивого отношения к земле, к сожалению, еще немало.

Безусловно, решение экологических проблем земель связано с правовым регулированием землепользования. Мир земель многообразен. Во Флориде, например, необходимы меры, направленные на снижение заболоченности территорий, а в Калмыкии актуальна проблема борьбы с опустыниванием. Особенно аккуратного отношения требуют земли, самовосстановление которых занимает длительное время, как, например, земли российского Севера или засушливых зон.

В Казахстане специальной охране подлежат сельскохозяйственные угодья, особенно наиболее ценные из них: орошаемые и осушенные земли, пахотные и улучшенные кормовые угодья. Каждое сельскохозяйственное предприятие обязано располагать данными о характере и особенностях почв на закрепленных за ним землях в целях рациональной организации внесения удобрений, правильного управления процессами, которые регулируют жизнь самой почвы и влияют на урожай производимых на ней культур.

Земельный фонд Республики Казахстан в силу своих природных особенностей предоставлен в основном сельскохозяйственными угодьями (222,2 млн.га или 81,6%).

В составе сельскохозяйственных угодий пашня составляет 25 млн.га. В стране числится 2,1 млн. га орошаемых земель. Более 65 % богарной пашни приходится на долю Акмолинской, Костанайской и Северо-Казахстанской областей, 63,3 % орошаемой пашни сосредоточены в Алматинской, Южно-Казахстанской и Кызылординской областях.

По данным земельного баланса по состоянию на 01.01.2015 года, в Казахстане числится 204,9 тыс. крестьянских и фермерских хозяйств, 11,3 тыс. негосударственных и 0,9 тыс. государственных сельскохозяйственных организаций. Использование почв для целей сельскохозяйственного производства не должно приводить к сокращению площадей или ухудшению качества плодородных земель. Закон запрещает ввод в сельскохозяйственное использование земель, эксплуатация которых может привести к смыву и выдуванию почв, росту оврагов, разеванию песков, образованию оползней, засолению, заболачиванию почв и другим формам утраты плодородия почв.

Между тем, в республике неиспользуемой пашни установлено на площади 349,6 тыс. га, из них в Северо-Казахстанской - 101,9 тыс. га, Восточно-Казахстанской - 81,4 тыс. га, Жамбылской - 43,7 тыс. га, Карагандинской - 43,0 тыс. га областях.

В составе неиспользуемых земельных участков числятся большие площади низкопродуктивных необводненных пастбищ. Имеются случаи добровольного отказа сельхозтоваропроизводителей от этих площадей. Так, в Каракиянском районе Мангистауской области от хозяйств поступили заявления в местные исполнительные органы об отказе от 700 тыс. га пастбищ.

Наличие большого количества неиспользуемых земельных участков свидетельствует о недостаточном контроле за состоянием использования земель и соблюдением земельного законодательства со стороны местных исполнительных органов и территориальных земельных инспекций. Несмотря на проводимые в республике мероприятия по оптимизации площади пашни и выводу из сельхозоборота низкопродуктивной ее части, инвентаризацией выявлено наличие пашни с низким качеством почв в 1,5 тыс. хозяйствах площадью 195,6 тыс. га. Дальнейшее их использование рекомендуется как естественные кормовые угодья (97,4 тыс. га), а более лучшие по плодородию - под улучшение сенокосов и пастбищ (90,8 тыс. га). Участки орошаемой пашни, потерявшие связь с источником орошения, площадью 7,4 тыс. га, рекомендуется перевести в неорошаемую пашню.

Разумеется, нельзя не отметить, что хозяйствующие субъекты аграрного сектора улучшением состояния земельных участков не занимаются. Неутешительная оценка Агентства свидетельствует о недостаточном государственном контроле за использованием и охраной земель. Степень эффективности контроля зависит от адекватности правового регулирования организации контроля, от взаимодействия и согласованности усилий всех участвующих в контрольной деятельности подразделений, от сознательности и ответственности должностных государственных органов.

Считаем объективным, что с целью укрепления законности в сфере земельных отношений и совершенствования контрольной деятельности необходимо принципиально активнее осуществлять работу по взаимодействию контролирующих органов между собой.

На законодательном уровне проблему отсутствия правовой регламентации общественного земельного контроля представляется возможным решить путем принятия нормативного правового акта, в форме Постановления Правительства РК «Об общественном земельном контроле», где необходимо закрепить права общественных инспекторов, порядок организации их деятельности, источники их финансирования, объекты контроля, а так же порядок взаимодействия с государственными органами. Кроме того, в целях стимулирования интереса закрепить ответственность государства за безопасность их жизни и здоровья, установить гарантии компенсации вреда, полученного общественными инспекторами при осуществлении ими своих должностных обязанностей. Соответствующие изменения внести потребуются в ЗК РК, КоАП РК и иные нормативные акты. Введение и развитие общественного земельного контроля обеспечит соблюдение принципа участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решение задач охраны окружающей среды.

УДК 347.1.3

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УНИТАРНОГО ГОСУДАРСТВА

Сактаганова Индира Советовна

Aridnis@mail.ru

К.ю.н., доцент кафедры Теории и истории государства и права, Конституционного права ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, г. Астана, Казахстан

Сактаганова Алина Данияровна