

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ
ПРАВО СЕМЕЙНОЕ ПРАВО;
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЕДЕНИЯ ПРИРОДНЫХ КАДАСТРОВ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Ильясова М.Т.,

*доцент кафедры гражданского и трудового права
Карагандинский государственный университет им. академика Е.А.Букетова*

Жагалов Р.Б.,

*магистр юридических наук,
преподаватель кафедры гражданского и трудового права
Карагандинский государственный университет им. академика Е.А.Букетова*

Ключевые слова: кадастр природных ресурсов, земельный кадастр, водный кадастр, лесной кадастр, элементы системы экологического права.

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы роли правовых норм о кадастрах в системе экологического права Республики Казахстан. В результате проведенного теоретического и практического анализа экологического права, различных эколого-правовых институтов в сфере государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования, общей теории права следует, что нормы о природоресурсовых кадастрах являются отдельным самостоятельным правовым институтом, обеспеченным своей нормативной базой в составе комплексного интегрированного правового института – государственного регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования, которые входят в систему отрасли экологического права.

Keywords: inventory of natural resources, land inventory, water inventory, forest inventory, elements of the system of ecological law.

The summary: The questions of a role of legal norms about inventories in the system of ecological law of the Republic of Kazakhstan are considered in article. As a result of the carried-out theoretical and practical analysis of ecological law, various ecological legal institutions in the sphere of public administration in the sphere of environmental protection and environmental management, the general theory of law follows that regulations about the natural resource inventories are the separate independent legal institution provided with the regulatory base as a part of the complex integrated legal institution – State regulation in the sphere of environmental protection and environmental management which is a part of the system industries of the modern law.

Провозглашение Казахстаном независимости в 1991 году и распад СССР повлекли неизбежные изменения не только в политической жизни России и Казахстана, но и поставили новые задачи перед правовой наукой: в каком направлении дальше развивать действующее экологическое законодательство, какие его направления определить как приоритетные, чему отдать предпочтение - экономическим интересам или защите окружающей среды. Длительная ориентация экономической

политики в обеих странах на усиление эксплуатации природных ресурсов не могли не привести к негативным последствиям и изменениям в состоянии окружающей среды, в связи с чем, на сегодняшний день возникла объективная необходимость уточнения приоритетов развития законодательства и повышения роли законодательства экологического, его гармонизации на евразийском пространстве. Россия и Казахстан, долгое время существовавшие в рамках единого, союзного законодательства,

во многом сохранили общий взгляд на правоотношения, требующие законодательного регулирования, в том числе экологические.¹

Казахстан богат природными ресурсами, однако «несмотря на это, мы не можем обеспечить наши внутренние потребности на протяжении уже ряда лет. Это следствие системы распределения, которая была создана в советский период, а также отсутствия у нас необходимой инфраструктуры».² С учетом этого наследия, а также происходящих изменений, задачей первостепенной важности является укрепление государственно-правового механизма регулирования в области охраны окружающей среды, в функционировании, которого особое место занимает кадастровая деятельность. Ведение кадастров природных ресурсов приобретает особую актуальность в связи с законодательным закреплением рыночных преобразований, введением права частной собственности на землю, платности использования природных ресурсов. Одним из важнейших условий успешного функционирования прав на землю и другие природные ресурсы в гражданском обороте является возможность получения субъектами данных правоотношений соответствующей информации о природном, хозяйственном и правовом положении этих ресурсов в Республике Казахстан. Особую актуальность кадастрам природных ресурсов, правовому регулированию отношений по их ведению придает использование экономических нормативов длительного действия в интересах установления платы за природные ресурсы. В современных условиях процесс формирования отвечающей современным требованиям кадастровой системы, включая и само законодательство в данной сфере, находится в стадии становления. Правовое регулирование ведения кадастров природных ресурсов зачастую носит фрагментарный характер, и больше осуществляется на ведомственном уровне, что на практике порождает остаточный принцип в реализации правовых предписаний в области ведения кадастров природных ресурсов.

Целью исследования является анализ теоретических вопросов осуществления кадастровой деятельности, изучение действующего законодательства в области ведения кадастров природных ресурсов, выявление его пробелов и недостатков, разработка рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование кадастровой деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Определение места норм о государственных кадастрах в системе современного права имеет важное значение, так как это необходимо для выяснения их роли в регулировании кадастровых отношений, в организации и ведении хозяйства, в осуществлении использования и охраны природных ресурсов. Но, прежде чем мы определим это место, необходимо выяснить, что же следует понимать под системой права.

Система - это целостное множество взаимосвязанных элементов, объединенных по содержательным признакам, что позволяет ей выступать по отношению к другим системам как единое целое. Иногда под системой понимают совокупность элементов (любой природы), имеющую тот или иной вид упорядоченности по определенным свойствам и связям и обладающую относительно устойчивым единством, которое характеризуется внутренней целостностью, выражающейся в относительной автономности поведения и (или) существования этой совокупности в окружающей среде³. Для системы характерно наличие нескольких (или множества) элементов. Там, где нет хотя бы двух частей, нет и системы. Элементы ее не случайное скопление, лишенное каких-либо черт внутренней организации. Они определенным образом взаимодействуют. Однако не всякое их взаимодействие ведет к возникновению системы. Для ее организации необходимо наличие двух видов совместимости: совместимость однопорядковых элементов как обязательное условие взаимодействия; совместимость отдельно взятого элемента со всеми другими. Самое главное в характеристике системы — это не количество содержащихся в ней элементов, а установление степени организованности системы. Один объект, включив в себя множество элементов, может не быть системой, в то время как другой, состоя из двух-трех элементов, может выступать как система, обладающая качественной определенностью. Это зависит от характера связи между элементами, которая в возникшей системе является настолько тесной, что нередко изменение одного из элементов сопровождается изменением другого. Именно в силу такого тесного взаимодействия различных частей система выступает по отношению к внешней среде как нечто единое. Отсюда основное для системы — это упорядоченность ее, то есть качественная сторона⁴. Применительно к нашему исследованию, чтобы познать систему права, нам необходимо определить ее структуру - подразделение ее на отрасли, а отраслей

на институты. Правильное применение понятия системы, системный подход к познанию правовых явлений исключительно важны, поскольку позволяют вскрыть внутреннее единство права, органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие составляющих его частей.

Итак, система современного экологического права - это объективно существующая целостность внутренне взаимосвязанных элементов: общепризнанных принципов, норм экологического права, решений экологических организаций, решений органов управления в сфере экологии, и правовых институтов.

Рассмотрим систему экологического права как отрасли права, ее первооснову составляет правовая норма - общее правило, установленное для неопределенного круга лиц и рассчитанное на неоднократное применение.⁵ По мнению Казьминского И.Ф. и Сырых В.М институт права - это система взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства.⁶

Природа и особенности правового института могут быть правильно поняты если исходить из того, что это - такая общность норм - предписаний, которая в свою очередь является элементом следующего главного подразделения - отрасли права. С рассматриваемой точки зрения правовой институт есть основа отрасли права, «первичное, самостоятельное структурное подразделение отрасли, первая и наиболее важная ступень в формировании отрасли, где правовые нормы группируются ... по их юридическому содержанию». Юридические нормы образуют отрасль права не непосредственно, а через институты.⁷

Правовой институт - это система взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно обособленную группу однородных общественных отношений. Каждый правовой институт имеет свои особенности, характерные черты, определяемые своеобразием регулируемых им общественных отношений, и объединяет все относящиеся к этим отношениям правовые нормы, что имеет большое практическое значение. По мнению Алексеева С.С.: «Правовые институты нацелены на регламентирование определенного участка общественных отношений данного вида или рода: отдельной их разновидности, общей стороны отношений ряда видов, их элементов и т.д.».⁸ По мнению Керимова Д.А., понятие правового института определяет как «совокупность пра-

вовых норм соответствующей отрасли права, признанных регулировать с требуемой детализацией типичное отношение».⁹

Какое место занимают нормы государственных кадастров природных ресурсов в системе экологического права?

В Казахстане правовую основу ведения природоресурсных кадастров составляют положения ст. 149-151 Экологического кодекса РК. Так, в частности, действуют следующие правила.

Единая система государственных кадастров природных ресурсов РК создается и ведется как межотраслевая информационная система, объединяющая все виды государственных кадастров природных ресурсов РК в целях обеспечения единого общегосударственного комплексного учета и оценки природного и экономического потенциала РК.

Государственные кадастры природных ресурсов представляют собой систематизированный свод информации о количественных и качественных показателях природных ресурсов в порядке, установленном настоящим Кодексом и иными законодательными актами РК. Объектами Единой системы кадастров являются составные части окружающей среды: земля, вода, лес, почва, недра, растительный и животный мир в их взаимодействии.

Единая система кадастров ведется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды совместно со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими мониторинг соответствующих видов природных ресурсов, на основе данных учета состояния и использования природных ресурсов. Система государственных кадастров природных ресурсов содержит в цифровом виде на каждый учетный кадастровый объект документальные сведения о его состоянии с указанием географической привязки и организационно-правовой формы.

Основными принципами ведения Единой системы кадастров являются:

1. единство технологии обработки и предоставления кадастровой информации;
2. применение автоматизированных информационных технологий;
3. объективность пополнения и обновления информации.

Структуру Единой системы кадастров составляют следующие объекты учета, мониторинг по которым осуществляется следующими специально уполномоченными государственными органами:

1. по государственному земельному кадастру - центральным уполномоченным орга-

ном в области управления земельными ресурсами - в целом по республике, а его территориальными органами - в пределах административно-территориальных единиц;

2. по государственному водному кадастру (поверхностным и подземным водным источникам, использованию водных ресурсов) - уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды, использования и охраны водного фонда, по изучению и использованию недр - в целом по республике, а их территориальными органами - в пределах бассейнов рек и административно-территориальных единиц;

3. по государственному лесному кадастру - уполномоченным государственным органом в области лесного хозяйства - в целом по республике, а его территориальными органами - в пределах административно-территориальных единиц;

4. по государственному кадастру месторождений и проявлений полезных ископаемых, техногенных минеральных образований уполномоченным государственным органом по изучению и использованию недр - в целом по республике, а его территориальными органами - в пределах административно-территориальных единиц;

5. по государственному кадастру особо охраняемых природных территорий - уполномоченным государственным органом в области особо охраняемых природных территорий - в целом по республике, а его территориальными органами - в пределах административно-территориальных единиц;

6. по государственному кадастру животного мира - уполномоченным государственным органом в области охраны, воспроизводства и использования животного мира - в целом по республике, а его территориальными органами - в пределах административно-территориальных единиц.¹⁰

Нормы о кадастрах природных ресурсов не могут рассматриваться как самостоятельный институт экологического права. Хотя данная совокупность норм имеет собственное законодательное оформление, свой спектр деятельности, но подчинена она выполнению общей управленческой цели в области экологии.

Правовые нормы о государственных кадастрах - как самостоятельный правовой институт находятся соответственно внутри института Государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. К такому выводу мы пришли исходя из того, что деятельность по ведению кадастров природных ресурсов является одной

из важнейших функций государственного управления в области экологии. Кроме того, данная функция управления как часть управленческой деятельности в сфере экологии сама является важным компонентом института государственного регулирования в области охраны окружающей среды. По нашему мнению, правовой институт государственных кадастров является неотъемлемой составной частью отрасли экологического права и входит в комплексный институт государственного регулирования, который как было указано выше, является важнейшим компонентом всей экологической правовой науки в целом.

На основании вышеизложенного, на наш взгляд, в условиях современного экономического развития общества возникла необходимость разработки и принятия Закона Республики Казахстан «О кадастрах природных ресурсов». По нашему мнению, принятие данного закона необходимо для укрепления правового и социального статуса ведения природо-ресурсовых кадастров, как одной из важнейших для нашего государства хозяйственно-организаторских функций в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

¹ Иванова Е.Н. Возможности кадастрового учета в охране окружающей среды - Горманизация и развития экологического законодательства Казахстана и России:- Астана, 2013 – С.326

² Абдраимов Б.Ж. Проблемы совершенствования процессуальных форм реализации норм земельного права. - Алматы, 2010 – С. 25-26

³ Черниловский З.М. Всеобщая теория государства и права. - М.: Высшая школа, 1983. - С.11-12

⁴ Черниловский З.М. Всеобщая теория государства и права. - М.: Высшая школа, 1983. - С.15-16

⁵ Серикбаева Ш.Б. Проблемы правового регулирования государственной регистрации прав на землю в Республике Казахстан. - Алматы, 2013. - С. 36

⁶ Сырых В.М. Проблемы теории государства и права. М.:2008. – С.66

⁷ Сырых В.М. Проблемы теории государства и права. М.:2008. – С.71

⁸ Алексеев С. С. Теория права. — М.: Издательство БЕК., 1995. — С.119

⁹ Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. – С.141

¹⁰ Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями)

ями по состоянию на 01.01.2018 г.)
http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593