



Научная статья

Original article

УДК 349.6

DOI 10.55186/27131424_2025_7_3_10

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ И КАЗАХСТАНЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

**LEGAL REGULATION OF LAND AND ENVIRONMENTAL RELATIONS IN
RUSSIA AND KAZAKHSTAN: A COMPARATIVE ANALYSIS**

А.В. Грудин, студент, Государственный университет по землеустройству,
Москва, Россия

A.V. Grudin, student, State University of Land Use Planning, Moscow, Russia

Аннотация: статья посвящена сравнительному анализу правового регулирования земельных и экологических правоотношений в Российской Федерации и Республике Казахстан. Рассматриваются текущие изменения в законодательстве.

Abstract: This article provides a comparative analysis of the legal regulation of land and environmental relations in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. Current legislative changes are considered.

Ключевые слова: земельное право, экологическое право, природные ресурсы, Россия, Казахстан

Keywords: land law, environmental law, natural resources, Russia, Kazakhstan.

Keywords: land law, environmental law, natural resources, Russia, Kazakhstan

Важнейшей целью науки является практическая – наука существует не только для того, чтобы собирать, анализировать и систематизировать знания об окружающей действительности, но прежде всего для того, чтобы применять эти знания на практике во благо общества. Научный анализ позволяет выявлять закономерности, прогнозировать развитие процессов и разрабатывать решения, которые способны улучшить качество жизни и обеспечить устойчивое развитие.

В сфере земельного и экологического законодательства такая роль науки особенно значима: именно правовое регулирование природных ресурсов обеспечивает баланс между экономическими интересами, необходимостью охраны окружающей среды и требованиями устойчивого развития. Для совершенствования этих отраслей права важно опираться не только на национальный опыт, но и на международную практику, особенно на опыт государств постсоветского пространства, которые унаследовали близкие правовые модели и сталкиваются со схожими проблемами управления земельным фондом, реформирования институтов собственности и экологической безопасности.

В этом ключе Казахстан представляет интересный объект для исследования. Его аграрно-ресурсный потенциал огромен, и законодательство страны претерпевает активные трансформации. Казахстан занимает территорию примерно 2,7 млн км², являясь одной из крупнейших стран мира. По данным Комитета по управлению земельными ресурсами Республики Казахстан, в 2023 году в стране насчитывалось около 220 млн гектаров сельскохозяйственных земель, что составляет примерно 80% всей территории государства. По данным TheGlobalEconomy.com, в 2023 году доля занятых в сельском хозяйстве (включая сельское, лесное и рыбное хозяйство) составляет 12,13 % от общей занятости.

Все эти факторы – огромная территория, значительные аграрные ресурсы и неполное вовлечение земель в сельскохозяйственный оборот – делают Казахстан идеальным примером для анализа правовых механизмов землепользования и экологического регулирования. Изучение его законодательства и практики может дать полезные уроки и для России, и для других стран региона, стремящихся к устойчивому развитию и эффективному управлению природными ресурсами.

Земельное право

Основным нормативным актом, регулирующим земельные и экологические отношения в Республике Казахстан является его Конституция. Она закрепляет ключевые принципы собственности, определяет статус природных ресурсов и формирует правовую базу для дальнейшего законодательного регулирования.

Ч. 3 ст. 6 Конституции РК гласит: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.» Это означает, что государство (от имени народа) выступает собственником природы, но закон допускает частную собственность на землю в определённых пределах. Также стоит отметить норму, прямо указанную в Конституции, часть 2 той же 6-й статьи: «Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу...»

Ст. 31 предусматривает, что государство ставит задачей «защиту окружающей среды, благоприятную для жизни и здоровья человека».

Ст. 38 накладывает на граждан и государство обязанность «сохранять природу и защищать природные ресурсы».

Таким образом, конституционные нормы формируют не только рамки права собственности, но и ответственность государства и граждан за природоохранную деятельность.

У Земельного Кодекса РФ существует «младший брат» – Земельный Кодекс Республики Казахстан. Данный кодекс был принят менее чем через 2 года после Российского – в июне 2003 года (в России в сентябре 2001). ЗК РК является основным нормативным актом, регулирующим землепользование, в котором детально прописаны институты собственности, категории земель, ограничения и режимы использования. Местами данные кодексы похожи друг на друга «как две капли воды»:

Уже первая статья ЗК РК, устанавливающая 7 категорий земель в соответствии с их целевым назначением, полностью повторяет ст. 7 ЗК РФ и выделяет: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса .

В Земельном Кодексе Казахстана законодатель отошел от объяснения принципов земельного законодательства (которое есть в ЗК РФ и что, можно назвать прогрессивным явлением). По нашему мнению, данный подход следует перенять в остальных отраслях права, тем самым повышая качество законодательства и, соответственно, качество и точность правоприменения.

Особое место в земельном законодательстве занимает регулирование пастбищ. Земельный Кодекс Казахстана прямо запрещает предоставление пастбищ в частную собственность и землепользование и предписывает их использование только для нужд населения для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья. При этом некоторые виды пастбищ (например, отгонные пастбища, т.е. пастбища в отдалённых районах) могут предоставляться физическим и юридическим лицам в долгосрочное землепользование, в порядке, установленном Земельным кодексом (см. статью 43-1 ЗК РК). Местные органы власти (акиматы) обязаны ежегодно утверждать

планы пастбищ, управлять пастбищной инфраструктурой и обеспечивать доступ населения к пастбищам для выпаса.

Подобная охрана вызвана тем, что около 188 млн га (свыше 70% всех сельскохозяйственных угодий) заняты как раз пастбищами, а пахотные земли занимают всего около 21 млн га.

В России подобного прямого запрета нет. Пастбища прямо упоминаются как часть сельскохозяйственных угодий в ст. 79 ЗК РФ и имеют приоритетное значение и особый правовой режим в составе земель сельскохозяйственного назначения. Однако, законодатель умело пользуется федеративным устройством и допускает особо ценные сельскохозяйственные угодья (в т.ч. пастбища) могут быть включены субъектами РФ в перечень земель, «использование которых для других целей не допускается». Также, в ряде субъектов РФ (например, в особо северных регионах) могут быть введены специальные правила использования пастбищ – например, для традиционного древнего скотоводства (оленеводства) в рамках местных законов. Например, в Мурманской области законодательство предусматривает, что пастбищные участки (оленеводства) могут быть предоставлены на праве аренды или безвозмездного пользования, но не в частную собственность.

Интересным отличием от отечественного законодательства, которое в ЗК РФ ограничивается ст. 101 (Земли лесного фонда) и 102 (Земли водного фонда), является то, что, при наличии специальных законов – Лесной и Водный Кодексы РК – ЗК Казахстана подробно касается вопросов, связанных с землями лесного и водного фондов, отводя им отдельные главы, не просто «дает понятие», а устанавливает на них право собственности и занимается иным правовым регулированием: предоставлением земель в землепользование,

В РК существует Семипалатинская зона ядерной безопасности. В связи с этим возникает примечательна схема регулирования земли, подвергшейся радиоактивному загрязнению. По решению правительства, такие земли переводятся в состав земель запаса. Накладывается запрет на передачу этих земель в собственность или постоянное пользование без специальных

разрешений. Производится постоянный мониторинг состояния этих земель, организуется экологическая экспертиза и организуются работы по очистке, рекультивации и предупреждению жизни и здоровья населения.

Схожая норма права существует и в Российском законодательстве. В соответствии со ст. 14 ЗК РФ, на землях и земельных участках, подвергшихся химическому и радиоактивному заражению, запрещается производство и реализация сельскохозяйственной продукции. Данные земли используются в порядке, установленным Правительством, проводится научно-техническое исследование, но таких жестких мер, которые есть в Казахстане, включая запрет на отчуждение и попадание в собственность, а также выделение особой зоны ядерной безопасности нету. Даже сохраняется возможность проживания, объекты соцкультбыта и промышленности функционируют с учетом санитарных норм.

Обратимся теперь к сравнению экологического права в обоих государствах.

В отличии от России Казахстан имеет кодифицированный подход к регулированию экологических отношений: ключевым документом выступает новый Экологический кодекс Республики Казахстан, принятый в январе 2021 года .

Безусловно, экологические нормы также содержатся и в иных законодательных актах (включая Земельный, Водный, Лесной кодексы, закон о недрах и т.д.), однако сам по себе кодекс объединил и систематизировал множество других нормативных актов, создав единый, логически выстроенный и концептуально целостный массив экологического регулирования, который существенно упростил правовую систему Казахстана и повысил её предсказуемость для правоприменителей, бизнеса и граждан. Такое кодификационное решение можно рассматривать как значимый шаг вперёд по сравнению со многими другими государствами постсоветского пространства, где экологическое законодательство сохраняет фрагментарный и разноуровневый характер.

Экологическое законодательство России устроено иначе. В России отсутствует экологический кодекс как единый системообразующий акт; ядром регулирования выступает Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Существенные блоки норм также содержатся в Водном, Лесном, Земельном кодексах РФ, Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха», законах об отходах, недрах, животном мире и ряде подзаконных актов, включая СанПиН и ведомственные регламенты. Такая система неизбежно остаётся многоуровневой, фрагментированной и подверженной несостыковкам, а значительная часть регулирования в сфере экологической экспертизы, нормирования и контроля основана на подзаконных актах, что снижает прозрачность и стабильность правовой системы.

Рассмотрим несколько основных различий экологического права Казахстана и России:

1. Кодификация и системность. Казахстан выбрал модель «всё в одном»: Экологический кодекс формально объединяет экологические принципы, институты оценок, режимы ответственности, механизмы ремедиации исторического загрязнения и климатические инструменты (углеродные единицы), что повышает внутреннюю согласованность и предсказуемость правоприменения.

В РФ нормативы «разбросаны» по 7-ФЗ и отраслевым законам; это создаёт возможность точечной проработки отраслевых вопросов, но усложняет интеграцию климатических, кадастровых и надзорных механизмов на единой правовой основе.

2. НДТ/ВАТ и технологическое регулирование. Казахский Экологический кодекс прямо вводит понятие и критерии НДТ и связывает их с выдачей КЭР для объектов I категории – применение НДТ (или план их внедрения) является обязательным условием получения КЭР; предусмотрены правила разработки «справочников НДТ» и административные процедуры. Это делает переход на современные технологии законодательно институционализированным.

В РФ понятие ВАТ/НДТ формально введено в 7-ФЗ, разработку справочников и оценку соответствия поручено экспертным и техническим группам; при этом закон допускает программы повышения экологической эффективности и в ряде случаев поэтапные отступления, что делает применение НДТ менее строго обязательным, чем в казахской модели.

3. Комплексное экологическое разрешение (КЭР). В Казахстане КЭР – действительно интегрированный инструмент, который собирает в одном документе требования по выбросам/сбросам, обращению с отходами, электро- и энергопоказателям, НДТ и мониторингу; КЭР нацелен на замену разрозненных разрешений и связан с экономическими стимулами для модернизации.

Российский КЭР по сути также интегрирует ряд требований, но в ряде сфер (например, водопользование, лицензирование работ с отходами) сохранены отдельные процедуры; российский КЭР часто функционирует в «гибридной» модели.

4. Мониторинг, автоматизация и прозрачность данных. Казахстанский кодекс и подзаконные акты широко предусматривают автоматизированные системы мониторинга, ведение реестров (включая справочник объектов исторического загрязнения, реестр углеродных единиц) и публикацию КЭР/отчётов в открытом доступе, что повышает прозрачность.

В РФ существуют требования к мониторингу и ведению учёта (например, отчётность по выбросам, государственный надзор), но практика раскрытия данных и единых публичных реестров менее централизована; различные ведомства (Росприроднадзор, Минприроды, Росстат) ведут свои массивы.

5. Ответственность, ремедиация и историческое загрязнение. Экокодекс РК подробно описывает институт экологического ущерба, обязанности по устраниению (ремедиацию), государственную программу ликвидации последствий исторического загрязнения и механизм финансирования ремедиации (ст. 131–146 и смежные положения). Это даёт

ясный правовой путь к возложению ответственности и выполнению восстановительных работ.

В РФ ответственность и возмещение вреда также закреплены (граждано-правовые, административные и уголовные механизмы), но правила оценки экологического ущерба и порядок массовой ремедиации чаще реализуются через комплекс подзаконных актов и судебную практику, что усложняет правовую систему и иногда затрудняет оперативную ликвидацию.

6. Климатическая политика и углеродный рынок. Казахстан прямо встроил климатическую компоненту в Экокодекс: статьи о формировании государственного кадастра выбросов/поглощений, углеродных единицах и операторе системы торговли единицами (ст. 300–303 и др.).

В России механизмы регулирования выбросов и климатические инструменты развиваются через отдельные инициативы и ведомственные регламенты; кодифицированного единого «углеродного» раздела в 7-ФЗ нет, хотя идеи по интеграции климатического регулирования обсуждаются.

7. Обращение с отходами и циркулярная экономика. Казахстан включил в систему кодекса нормативы по обращению с отходами, классификаторы, правила ввоза/вывоза опасных отходов и обязанности операторов полигонов; приняты приказы и правила по лимитам накопления и захоронения отходов.

В РФ регулирование отходов исторически сосредоточено в ФЗ-89 «Об отходах производства и потребления» и в подзаконных актах; вопросы введения расширенной ответственности производителя (EPR), обращения с опасными отходами и перехода к циркулярной модели постепенно внедряются, но разнородность субъектов регулирования затрудняет быстрые реформы.

8. Институциональное строение и исполнение (централизация и федерализм). Казахстан централизовал экологическое регулирование вокруг уполномоченного министерства и единых реестров/правил, что упрощает единообразное внедрение НДТ и КЭР. В России распределение полномочий по федеральным органам, а также значимые полномочия субъектов РФ и

муниципалитетов создают пространство для региональных адаптаций, но и для разнотолков в применении норм.

9. Доступ к правосудию и общественный контроль. Экокодекс РК прямо закрепляет институты общественного экологического контроля, аккредитацию НКО и участие в слушаниях; это способствует вовлечению общества в мониторинг и контроль.

В РФ предусмотрены механизмы общественных слушаний и участие НКО в экологических экспертизах, но их реализация часто зависит от региональной практики и административной воли; доступ к информации и оперативность общественного реагирования варьируются.

По итогам сравнительного анализа земельного и экологического права России и Казахстана становится очевидным, что правовые системы обеих стран являются родственными и во многом взаимосвязаны. Исторически обе системы развивались на базе советского законодательства, что объясняет сходство в институтах права, принципах регулирования и подходах к государственному контролю. При этом в обеих странах активно заимствуются друг у друга современные механизмы регулирования, включая концепцию наилучших доступных технологий, комплексные экологические разрешения и принципы платности за природопользование.

Опыт Казахстана демонстрирует ряд прогрессивных решений, которым стоит поучиться. В частности, создание Экологического кодекса позволило систематизировать разрозненные нормы, объединить требования к КЭР, внедрить механизм строгой привязки к НДТ, а также интегрировать климатическую и энергоэффективную составляющую в общую правовую систему. Такой подход упрощает законодательство, делает его более прозрачным и предсказуемым для бизнеса и контролирующих органов, снижает риск коррупции и дублирования полномочий.

В целях унификации, упрощения и повышения эффективности регулирования природопользования и охраны окружающей среды целесообразно рассмотреть возможность создания в России собственного

экологического кодекса, который мог бы объединить федеральные нормы, стандартизировать применение КЭР и НДТ, а также установить единые принципы и стандарты мониторинга и ответственности. Такой кодекс позволил бы сократить фрагментацию законодательства, повысить прозрачность и предсказуемость правоприменения, а также стимулировать модернизацию промышленности и рациональное использование земельных и природных ресурсов.

Особенности федеративного устройства России и огромные размеры её территории ставят новые вызовы перед законодателем: необходимо создать такой кодифицированный документ, который и интегрирует правовые нормы и при этом сохранит достаточную гибкость, необходимую для эффективного регулирования экологических отношений, в условиях наличия множества локальных проблем природопользования, особенностей климата, почв и в целом экономического положения субъектов федерации

Недавно, 21 октября 2025 года, глава Росприроднадзора Светлана Радионова предложила Президенту России создать Экологический кодекс, что подчеркивает актуальность и своевременность подобных реформ для развития правовой системы в сфере экологии и природопользования.

Список источников

1. TheGlobalEconomy.com. Численность занятых в Казахстане, 1991-2024 гг. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.theglobaleconomy.com/Kazakhstan/employed_persons/ (дата обращения: 17.11.2025).
2. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-II (с изм. и доп. по состоянию на 01.01.2024) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2003. – № 15. – Ст. 124.
3. Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI (с изм. и доп. по состоянию на 01.01.2024) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2021. – № 1. – Ст. 1.

References

1. TheGlobalEconomy.com. employed in Kazakhstan, 1991-2024 [electronic resource]. — URL: https://www.theglobaleconomy.com/Kazakhstan/employed_persons (17.11.2025).
2. Land Code of the Republic of Kazakhstan dated June 20, 2003 No. 442-II (as amended and supplemented as of 01.01.2024) // Bulletin of the Parliament of the Republic of Kazakhstan. – 2003. – No. 15. – Art. 124.
3. Environmental Code of the Republic of Kazakhstan dated January 2, 2021 No. 400-VI (as amended and supplemented as of 01.01.2024) // Bulletin of the Parliament of the Republic of Kazakhstan. – 2021. – No. 1. – Article 1.

© A.B. Грудин, 2025 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №3, 121-132

Для цитирования: А.В. Грудин Правовое регулирование земельных и экологических отношений в России и Казахстане: сравнительный анализ// Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №3, 121-132