

О необходимости совершенствования правового регулирования изъятия неиспользуемых и используемых с нарушением законодательства земельных участков*

Е.В. Нестерова, кандидат юридических наук, ассоциированный профессор Каспийского общественного университета

Введение

Как известно, глава государства на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан 11 октября 2013 г. дал указание вернуть государству неиспользуемые земли. В связи с этим профильные государственные органы активизировали работу по выявлению и изъятию у собственников и землепользователей неиспользуемых земельных участков, а также земельных участков, используемых не по целевому назначению или с другими нарушениями законодательства. В ходе этой работы был выявлен ряд несовершенств существующей системы правового регулирования изъятия неиспользуемых земельных участков, которые состоят, главным образом, в чрезмерной сложности, непрозрачности и бюрократичности данной процедуры, а также в излишней широте дискреционных полномочий территориальных органов по управлению земельными ресурсами.

Между тем постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 марта 2014 г. № 241 из Мажилиса (Парламента) Республики Казахстан был отозван проект закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирова-

Действующая редакция пункта 1 статьи 92 ЗК РК, с нашей точки зрения, несовершенна в связи с тем, что противоречиво и двусмысленно устанавливает сроки неиспользования земельных участков, позволяющие производить отчуждение.

ния земельных отношений», который был направлен на внесение точечных поправок в Земельный кодекс Республики Казахстан (далее — ЗК РК), Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее — КоАП) и Закон Республики Казахстан «О крестьянском или фермерском хозяйстве» в части регламентации процедуры изъятия неиспользуемых земельных участков.

В настоящее время процедура изъятия неиспользуемых и используемых с нарушением законодательства земельных участков регулируется статьями 92–94 ЗК РК. Важно отметить,

что регламентация данного вопроса, равно как и вопроса об изъятии земельных участков для государ-

ственных нужд, по сути, выведена из-под действия гражданского законодательства ввиду того, что акты земельного законодательства, регулирующие имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, имеют приоритет перед гражданским законодательством, которое к таким отношениям применяется лишь субсидиарно (п. 4 ст. 6 ЗК РК и п. 3 ст. 1 ГК РК).

Между тем в случае, если на подлежащем изъятию неиспользуемом или используемом с нарушением законодательства земельном участке располагается недвижимость, то к таким отношениям будет применяться, во-первых, статья 255 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее — ГК РК), регламенти-

* Выступление на «круглом столе» «Проблемы реформирования законодательства Республики Казахстан» (г. Алматы, 5 сентября 2014 г.)



рующая порядок прекращения права собственности на недвижимое имущество в связи с изъятием земельного участка, предусматривающая необходимость полной и справедливой компенсации всех потерь собственника такой недвижимости. Во-вторых, если какие-либо строения на подлежащих изъятию земельных участках возведены без надлежащих разрешений или без учета целевого назначения такого участка, то должна действовать статья 244 ГК РК, устанавливающая правовой режим самовольной постройки.

Таким образом, для усовершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земельных участков необходимо внести соответствующие поправки в специальный законодательный акт — ЗК РК.

Ниже предлагаем обзор необходимых поправок в ЗК РК.

1. Усовершенствование механизма административной ответственности за неиспользование земельных участков

Статья 92 ЗК РК устанавливает принудительное изъятие у собственника и землепользователя земельного участка, не используемого по назначению. При этом, исходя из содержания данной статьи, единственной санкцией за неиспользование является изъятие без предварительного привлечения собственника (землепользователя) к административной ответственности. То есть в действующей редакции статьи 92 ЗК РК существует пробел в отношении административной ответственности за неиспользование земельных участков. Между тем статья 251 действующего КоАП содержит указание на административную ответственность за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения (аналогичная норма содержится в статье 338 нового КоАП, который будет введен в действие 1 января 2015 г.). Данная норма КоАП, во-первых, не содержит указания срока, в течение которого неиспользование земельного участка может служить основанием предусмотренной ответственности, создавая тем самым коррупционный фактор, и, во-вторых, не предусматривает административной ответственности за неиспользование земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства.

В целях устранения обозначенных недостатков правового регулирования предлагается предусмотреть в пункте 1 статьи 92 ЗК РК административную ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, и установить четко определенный срок такого неиспользования, по истечении которого станет возможным применение санкций

На этом этапе приоритетной задачей Глава государства обозначил инновации, науку и высокие технологии. Действительно, сегодня Казахстан обладает огромным потенциалом, который необходимо рационально использовать с тем, чтобы улучшить качество жизни каждого гражданина и вместе с этим повысить роль государства, как на региональном, так и на международном уровне.

Пути реализации стратегии «Казахстан-2050» предполагают решение широкого спектра задач.

Причем немаловажная и весьма ответственная роль отведена вопросам энергетики и инноваций. Но, несмотря на продвижение мирного атома, отказа от общепринятых принципов не будет.

«Энергетику мы будем развивать в ее традиционных видах. Необходимо поддержать поиски и открытия по очистке выбросов ТЭС, повсеместной экономии электроэнергии на основе новейших технологий в производстве и в быту», — сказал Нурсултан Назарбаев.

По его словам, крупнейшие компании Евросоюза публично выступили против энергостратегии ЕС, принятой по известной концепции «зеленой» экономики. Так, только за четыре года ее реализации потери Евросоюза составили свыше 50 гигаватт энерго мощностей. При этом Нурсултан Назарбаев отметил, что Казахстану следует учесть эти ошибки, работая над своей программой «зеленой» экономики, в том числе в рамках предстоящей международной выставки.

«Подготовку к всемирной выставке «ЭКСПО-2017» в Астане надо использовать для создания центра изучения и внедрения лучшего мирового опыта по поиску и созданию энергии будущего и «зеленой» экономики. Группа специалистов под эгидой Назарбаев Университета должна приступить к этой работе», — сказал президент.

Нурсултан Назарбаев также заострил внимание на том, что Казахстану необходимо создавать условия для перевода общественного транспорта на экологически чистые виды топлива, а именно внедрять электромобили и создавать для них соответствующую инфраструктуру.

К слову, 2013 г. был объявлен годом развития общественного транспорта в Алматы. Так, в результате проведенных мероприятий подвижной состав общественного транспорта южной столицы обновился более чем на треть. За счет местного бюджета было приобретено 400 газовых автобусов, 17 трамваев, 195 троллейбусов и 200 экотакси. В ближайшее время город пополнится 200 автобусами, общее количество муниципальных газовых автобусов дойдет до 600.

Несмотря на это, в стране то и дело встает вопрос топливного дефицита. В этой связи президент дал поручение построить в стране новый четвертый нефтеперерабатывающий завод.



к собственнику или землепользователю в виде привлечения их к административной ответственности.

Наряду с предлагаемыми поправками в пункт 1 статьи 92 ЗК РК, по нашему мнению, необходимо также внести соответствующие коррективы в КоАП.

При этом санкция в виде изъятия земельных участков будет осуществляться только после применения мер взыскания, предусмотренных КоАП, что окажется хорошим стимулом для собственников и землепользователей по использованию земельных участков либо добровольному их отчуждению в случае отсутствия реальной возможности для такого использования.

Определение «момента первого выявления неиспользования» полностью зависит от усмотрения территориальных органов по управлению земельными ресурсами и может вовсе не наступить в зависимости от каких-либо субъективных обстоятельств.

но широкую свободу усмотрения государственных органов, применяющих данную норму, соз-

давая тем самым коррупционный фактор. Еще большая неопределенность возникает в отношении второго вышеобозначенного срока. То есть, по сути, определение «момента первого выявления неиспользования» полностью зависит от усмотрения территориальных органов по управлению земельными ресурсами и может вовсе не наступить в зависимости от каких-либо субъективных обстоятельств.

Во-вторых, в отношении первого двухгодичного периода не установлено, с какого момента он исчисляется, что создает чрезмер-

2. Прозрачное установление сроков неиспользования земельных участков, по истечении которых у государства наступает право на изъятие

Действующая редакция пункта 1 статьи 92 ЗК РК, с нашей точки зрения, не совершенна в связи с тем, что противоречиво и двусмысленно устанавливает сроки неиспользования земельных участков, позволяющие производить отчуждение.

Так, в соответствии с текущей редакцией пункта 1 статьи 92 ЗК РК в случаях если земельный участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, не используется в соответствующих целях в течение двух лет (если более длительный срок не предусмотрен законами Республики Казахстан), а земельный участок, предоставленный на праве землепользования для ведения сельскохозяйственного производства, в том числе для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, не используется в общей сложности два года в пятилетний период, исчисляемый с момента первого выявления неиспользования земельного участка по назначению, то такой земельный участок подлежит принудительному изъятию у собственника и землепользователя...

Из приведенной редакции, во-первых, не понятно соотношение таких сроков применительно к неиспользованию земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, и земельных участков, предоставленных на праве землепользования для ведения сельскохозяйственного производства, в том числе для ведения

крестьянского или фермерского хозяйства. Почему в первом случае срок неиспользования составляет просто два года, а во втором — в общей сложности два года в пятилетний период, исчисляемый с момента первого выявления неиспользования земельного участка по назначению?

В связи с этим предлагается единообразно применительно ко всем категориям земельных участков установить такой срок в пределах двух лет, привязав начало его течения к моменту возникновения у собственника и землепользователя соответствующего права.

В качестве сравнительного подхода следует отметить, что именно таким образом данный вопрос решен в законодательстве Российской Федерации с той лишь разницей, что в России данный срок составляет три года.

3. Введение обязанности по предъявлению иска об изъятии

Согласно текущей редакции пунктов 2 и 3 статьи 94 ЗК РК иск о принудительном изъятии земельного участка может быть предъявлен.

В целях повышения эффективности процедуры изъятия неиспользуемых и используемых с нарушением законодательства земельных участков и минимизации условий для совершения коррупционных правонарушений в данной сфере предлагается установить обязанность территориальных органов по управлению земельными ресурсами по предъявлению исков об изъятии вместо права, которое у них имеется согласно действующей редакции статьи 94 ЗК РК.



4. Сокращения срока, в течение которого после предупреждения собственника (землепользователя) следует производить изъятие

В соответствии с пунктом 2 статьи 94 ЗК РК иск о принудительном изъятии земельного участка в случае, предусмотренном статьей 92 настоящего Кодекса, может быть предъявлен только после письменного предупреждения собственника или землепользователя о необходимости использовать земельный участок по целевому назначению, сделанного не менее чем за год до предъявления иска и при условии, что за это время собственник земельного участка либо землепользователь не принял необходимые меры по использованию такого участка по целевому назначению.

Представляется необходимым сократить этот срок до шести месяцев.

5. Исключение обязанности теркомов по изменению целевого назначения земельных участков в рамках процедуры их изъятия

Согласно части второй пункта 3 статьи 94 ЗК РК, если нарушение законодательства Республики Казахстан собственником земельного участка или землепользователем заключалось в использовании такого участка не по целевому назначению, территориальный орган по управлению земельными ресурсами области, города республиканского значения, столицы до предъявления иска о принудительном изъятии обязан направить предложения в местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, акиму города районного значения, поселка, села, сельского округа по месту нахождения такого участка об изменении его целевого назначения по заявлению собственника земельного участка или землепользователя. Иск в этом случае может быть предъявлен лишь при отрицательном решении вопроса об изменении целевого назначения такого участка.

Предлагается исключить из пункта 3 статьи 94 ЗК РК норму об обязанности органа по управлению земельными ресурсами осуществлять посредничество между собственником (землепользователем) и местным исполнительным органом по изменению целевого назначения земельного участка. Так, пунктом 2 статьи 49–1 ЗК РК предусмотрено, что физические и юридические лица, заинтересованные в изменении целевого назначения земельного участка, подают заявление в местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы, района, города

По мнению руководителя правления «КазМунайГаз» Сауата Мынбаева, строительство объекта займет не менее пяти-шести лет, а его мощность оценивается в 6 млн тонн в год. Но согласно планам профильного ведомства продукция завода будет уходить на экспорт. Потенциальными покупателями казахстанских нефтепродуктов станут соседи по региону – Таджикистан, Узбекистан, Афганистан и Кыргызстан. Дело в том, что по прогнозам модернизация действующих НПЗ завершится к 2016 г., и это позволит на 100 % покрыть внутренние потребности Казахстана в нефтепродуктах вплоть до 2022 г.

Кроме традиционных следует развивать новые виды энергетики. По мнению Нурсултана Назарбаева, не следует бояться внедрения новых технологий, при этом он обозначил роль атомной энергетики, которая в обозримом будущем должна сыграть главенствующую роль в развитии экономики Казахстана.

«Нельзя забывать о перспективах развития ядерной энергетики. Потребность в дешевой атомной энергии в обозримой перспективе развития мира будет только расти. Казахстан – мировой лидер в добыче урана. Мы должны развивать собственное производство топлива для АЭС и строить атомные станции», – отметил президент. Кроме того, он поручил правительству решить вопрос о размещении АЭС. Следует отметить, что недавно Министерство индустрии и новых технологий назвало предположительные сроки грядущего строительства и запуска первых мощностей. Согласно озвученным планам, с 2018 г. в Казахстане начнется строительство атомной энергетической станции, а к 2023–2024 гг. начнут работу первые энергоблоки.

К слову, юридическая сторона сформирована и утверждена. Так, указом Президента Республики Казахстан от 16 января 2014 г. № 731 в Концепцию правовой политики Республики Казахстан внесены изменения и дополнения, определяющие развитие правовой системы Казахстана с учетом новых требований. Что касается энергетики, действующая концепция дополнена видением развития национального законодательства в сфере недропользования, которое должно быть ориентировано на стимулирование бережного и рационального отношения к природным ресурсам и развитие «зеленой» экономики, формируя правовую культуру, основанную на ресурсосберегающих ценностях.

Переход страны на «зеленые рельсы» невозможен без решения базовых вопросов энергосбережения. Об этом Нурсултан Назарбаев говорил на расширенном совещании правительства еще в октябре прошлого года. Мир диктует свои условия, при которых каждый шаг должен быть спланирован. А каждый казахстанец при этом должен экономить. Но кроме стимулирования бережливости у населения сегодня решаются вопросы инноваций в энергетической сфере. Так, по внедрению альтернативной энергетики руководство Министерства окружающей среды и водных ресурсов считает, что через 5–7 лет стоимость производства альтернативной электроэнергии будет дешевле стандартных источников.



областного значения по месту нахождения земельного участка. Поэтому наличие соответствующей обязанности органа по управлению земельными ресурсами представляется излишним, усложняющим процедуру изъятия используемых не в соответствии с целевым назначением земельных участков, создающим коррупционное поле.

6. Введение нормы, определяющей порядок компенсации потерь собственника (землепользователя) при невозможности реализации изымаемого земельного участка или права землепользования на торгах

Согласно части третьей пункта 4 статьи 94 ЗК РК при невозможности реализации такого земельного участка или права землепользования на него после проведения не менее трех торгов (конкурсов, аукционов) в течение одного года земельный участок зачисляется по решению суда в специальный земельный фонд.

Данная редакция видится несовершенной в связи с тем, что в ней не предусмотрены способы компенсации потерь собственника (землепользователя) при невозможности реализации изымаемого земельного участка или права землепользования после проведения не менее трех торгов (конкурсов, аукционов) в течение одного года. В этом случае земельный участок зачисляется по решению суда в специальный земельный фонд, а собственник или землепользователь не получает никакой компенсации. По нашему мнению, такое положение дел противоречит конституционным основам права собственности и создает предпосылки для неоправданного ущемления прав собственника (землепользователя). В целях устранения обозначенных недостатков правового регулирования предлагается распространить порядок оценки земельного участка при прекраще-

нии права собственности или землепользования, предусмотренный статьей 96 ЗК РК на вышеобозначенный случай невозможности реализации изымаемого земельного участка или права землепользования на торгах.

Обзор предлагаемой поправки в КоАП

Согласно статье 251 КоАП (статья 338 нового КоАП): «Нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения влекут...».

Действующая редакция статьи 251 КоАП (статья 338 нового КоАП) содержит указание на административную ответственность за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения. Данная норма КоАП, во-первых, не содержит указания на срок, в течение которого неиспользование земельного участка может служить основанием предусмотренной ответственности, создавая тем самым коррупционный фактор, и, во-вторых, не предусматривает административной ответственности за неиспользование земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства.

В целях устранения недостатков правового регулирования предлагается предусмотреть в КоАП административную ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, и установить четкий срок такого неиспользования, по истечении которого станет возможным применение санкций к собственнику или землепользователю в виде привлечения их к административной ответственности.

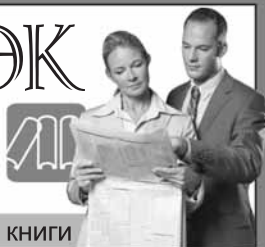
Однако такая ответственность не должна распространяться на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не достигших восемнадцатилетнего возраста. ❧❧❧

НОВЫЕ СЕРВИСЫ ГРУППЫ «ПравоТЭК»

media.lawtek.ru

www.lawtek.ru
ПравоТЭК
медиа

журналы, бюллетени, книги



Группа изданий «ПравоТЭК»

За 18 лет присутствия на информационном рынке наши журналы и бюллетени стали незаменимым источником информации для специалистов всех отраслей ТЭК.

РЕКЛАМА

media.lawtek.ru media.lawtek.ru media.lawtek.ru media.lawtek.ru