

Проверка земельной инспекции. Ответственность и последствия

А. Махметова, кандидат юридических наук, руководитель департамента
«Экологическое право» юридической фирмы «GRATA»

А. Бектурганова, юрист департамента «Судебные споры» юридической фирмы «GRATA»

Каждая компания периодически попадает в поле зрения органов государственного контроля за использованием и охраной земель. К ним, в частности, относятся межрегиональные земельные инспекции, созданные при Агентстве Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами (далее — земельные инспекции).

Требования законодательства Республики Казахстан к проведению проверок

Земельная инспекция осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель путем проведения проверок, которые подразделяются на плановые и внеплановые.

Плановые проверки проводятся по заранее составленному плану, утвержденному органами Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами.

Плановая проверка должна проводиться не реже одного раза в год, если ее предметом являются использование и охрана земель, на которых расположены объекты транспортировки минерального сырья и продуктов его переработки, а также земель, на которых осуществляются:

- разработка, добыча, переработка минерального сырья, полезных ископаемых и природных ресурсов;
- производство сельскохозяйственной продукции;
- переработка, утилизация и захоронение отходов производства и потребления;
- гидротехническая, гидромелиоративная и мелиоративная деятельность;
- строительство.

В отношении земель, на которых осуществляются иные виды деятельности, плановые проверки проводятся не реже одного раза в два года.

Срок проведения плановой проверки составляет 10 календарных дней; в исключительных случаях этот срок может быть продлен еще на 10 календарных дней.

Внеплановые проверки заранее не планируются. Они проводятся в следующих случаях:

- в связи со сложившейся социально-экономической ситуацией, требующей немедленного устранения угрозы жизни и здоровью физических лиц, окружающей среде, общественному порядку, национальной безопасности;
- по фактам, изложенным в обращениях и иной информации о нарушениях прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- в связи с непосредственным выявлением признаков нарушений законодательства Республики Казахстан;
- в целях контроля исполнения требований об устранении выявленных нарушений в результате плановой проверки.

Срок проведения внеплановой проверки не может превышать срока проведения плановой проверки.

Началом проведения проверки (как плановой, так и внеплановой) считается момент вручения проверяемому субъекту предпринимательства акта о назначении проверки. Акт о назначении проверки составляется до начала проверки и подлежит обязательной регистрации в Управлении Комитета правовой статистики и специальных учетов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан по территориальности.

При проведении проверки обязательно участие собственников земельных участков или землепользователей, а в случае их отказа —



без их участия, о чем делается соответствующая отметка в составленных по результатам обследований документах.

Нарушения земельного законодательства, выявленные в ходе проверки, оформляются актом с приложением чертежа полевого обследования, которые подписываются специалистами, проводившими эти работы, и передаются органу, в компетенции которого находится рассмотрение данного вопроса.

На практике инспекторы не всегда составляют чертежи полевого обследования, ссылаясь на то, что собственники или землепользователи не отрицали факты совершения правонарушений, выявленных в ходе проверки. Тем не менее пункт 5 статьи 145 Земельного кодекса Республики Казахстан четко указывает на то, что **выявленные правонарушения фиксируются как в акте, так и в чертеже полевого обследования.**

Административная ответственность за самовольное занятие земельных участков

Одним из самых распространенных правонарушений, выявляемых в ходе контроля, является самовольное занятие земельных участков, которое в соответствии с законодательством Республики Казахстан влечет за собой применение административной ответственности, а также истребование земельных участков у незаконных владельцев.

За данное правонарушение статья 118 КоАП РК предусматривает наложение штрафа:

- на физических лиц — в размере от 10 до 15 месячных расчетных показателей (МРП);
- на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями, — в размере от 20 до 25 МРП;
- на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, — в размере от 300 до 500 МРП.

Однако эти меры должны применяться в строгом соответствии с действующим законодательством, о чем инспекторы нередко «забывают».

Во-первых, административная ответственность применяется только при наличии соответствующего основания — состава правонарушения, предусмотренного особенной частью КоАП РК. В частности, штраф за самовольное занятие земельных участков применяется только в тех случаях, когда самовольное занятие действительно имело место.

События суды и споры

Как сообщил Жуманбай, «сегодня предъявлено обвинение Нурлану Исакову, бывшему министру охраны окружающей среды Республики Казахстан в злоупотреблении должностными полномочиями при проведении государственных закупок. До этого ему предъявлялось обвинение в хищении при проведении государственных закупок». «В настоящий момент Исаков находится в следственном изоляторе города Астаны», — проинформировал представитель финансовой полиции.

Как сообщалось ранее, в отношении экс-министра охраны окружающей среды Республики Казахстан Нурлана Исакова санкционирован арест.

По информации финансовой полиции, Н. Исакову и представителю ТОО «Меркурий плюс» Жайлганову 1 апреля было предъявлено обвинение в хищении бюджетных средств с использованием служебного положения при проведении государственных закупок с ущербом государству на сумму 1 млрд 172 млн тенге. «В тот же день с учетом добытых доказательств в ходе предварительного следствия Сарыаркинским районным судом № 2 города Астаны санкционирован арест Исакова и Жайлганова», — говорится в распространенном пресс-релизе.

Kazakhstan today. 08.04.2009.

В Западно-Казахстанской области Республики Казахстан с компании «Карачаганак Петролеум Оперейтинг» взыскано 8,5 млрд тенге за нарушение природоохранного законодательства

Природоохранная прокуратура Западно-Казахстанской области Республики Казахстан взыскала с компании «Карачаганак Петролеум Оперейтинг» за нарушение природоохранного законодательства в 2008 г. 8,5 млрд тенге. Об этом корреспонденту Kazakhstan today сообщил природоохранный прокурор Западно-Казахстанской области Республики Казахстан Молдагали Уапов.

«Из этой суммы прямой ущерб за загрязнение атмосферы составляет 4 млрд тенге. Кроме того, на 4 млрд тенге КПО была привлечена к административной ответственности, еще 500 млн тенге штрафа — за неполучение разрешения на проведение выбросов в атмосферу в октябре — ноябре прошлого года», — пояснил прокурор.

Как сообщалось ранее, в Республике Казахстан, по данным Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан, за сверхнормативное сжигание попутного газа в 2008 г. с пяти нефтяных компаний был взыскан ущерб в сумме 14,5 млрд тенге.

В частности, за сверхнормативное сжигание попутного нефтяного газа в течение 2008 г. с компании «Карачаганак Петролеум Оперейтинг» была взыскана компенсация ущерба в сумме 1,8 млрд тенге, «Тенгизшевройл» — более 1 млн тенге, «Казгермунай» — 8 млрд тенге, «Казакхойл Актобе» — более 4 млрд тенге, «СНПС-Актобемунайгаз» — 767 млн тенге.

Kazakhstan today. 17.04.2009.



В Республике Казахстан все земли находятся в государственной собственности, но могут быть предоставлены в частную собственность — на основаниях, в порядке и пределах, установленных законом. Являясь собственником земли, государство вправе предоставлять земельные участки физическим и юридическим лицам в землепользование.

Согласно пункту 27 статьи 12, а также пункту 11 статьи 43 Земельного кодекса Республики Казахстан земли, находящиеся в государственной собственности, считаются самовольно занятыми, если физическое или юридическое лицо занимает земельный участок до получения постановления Правительства Республики Казахстан или акимата о предоставлении на него права частной собственности или землепользования либо до установления границ земельного участка на местности.

Если же земельные участки находятся в частной собственности или землепользовании, то они считаются самовольно занятыми в тех случаях, когда посторонние лица занимают их **без разрешения** собственника земельного участка или землепользователя. **Именно данное обстоятельство не всегда учитывается инспекторами по использованию и охране земель.**

На практике имел место случай, когда компания, обладая правом первичного землепользования (т.е. аренды) на земельный участок, предоставила его другой компании во вторичное землепользование (в субаренду). Срок действия договора субаренды истек, но вторичный землепользователь продолжал использовать участок, а первичный не высказывал против этого никаких возражений. Этот факт был выявлен в ходе государственного контроля за использованием и охраной земель. На вторичного землепользователя был наложен штраф за самовольное занятие государственного земельного участка.

Между тем в данном случае состав самовольного занятия земельного участка в действиях вторичного землепользователя отсутствовал, так как он занимал участок с разрешения первичного землепользователя. И то обстоятельство, что срок действия договора истек, для дела в данном случае значения не имело: самовольное занятие участка выражается в его использовании **без разрешения** землепользователя, а разрешение может быть выражено **не только путем заключе-**

Нарушения земельного законодательства, выявленные в ходе проверки, оформляются актом с приложением чертежа полевого обследования, которые подписываются специалистами, проводившими эти работы, и передаются органу, в компетенции которого находится рассмотрение данного вопроса.

ния договора, но и другими способами, так как действующее законодательство не ставит четких требований к форме, в которой разрешение должно быть получено. Следовательно, землепользователь может дать разрешение на использование своего участка устно, письменно или в иной, не противоречащей закону форме.

Конечно, самым надежным свидетельством того, что собственник или землепользователь дал разрешение на использование своего участка, является договор. Поэтому использование чужого участка желательно начинать только после заключения договора с собственником земельного участка или землепользователем.

Во-вторых, административные взыскания налагаются только тем органом, который уполномочен на это КоАП РК. Другие законодательные акты, если они предусматривают для государственных органов такие полномочия, применению не подлежат.

С этой точки зрения особого внимания заслуживает такая мера, как приостановление деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, осуществляемой с нарушением земельного законодательства.

Согласно статье 148 Земельного кодекса Республики Казахстан должностные лица, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, имеют право приостанавливать в определенных случаях строительство жилых и производственных объектов, разработку месторождений полезных ископаемых, проведение агротехнических, геолого-разведочных, геологических и иных работ.

Между тем приостановление деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица является административным взысканием, которое согласно статье 53 КоАП РК **налагается только в судебном порядке и лишь в исключительных случаях — в административном.**

Иногда инспекторы заявляют, что они имеют право самостоятельно приостанавливать строительство объектов в соответствии со статьей 148 Земельного кодекса Республики Казахстан, так как КоАП РК и Земельный кодекс находятся на одной ступени иерархии нормативных правовых актов; но Земельный кодекс принят позднее, поэтому применению в данном случае подлежит статья 148 Земельного кодекса, а не статья 53 КоАП.



Между тем в КоАП РК есть нормы, которые препятствуют произвольному применению административных взысканий.

Так, согласно пункту 1 статьи 1 КоАП РК законодательство Республики Казахстан об административных правонарушениях состоит **из Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Иные законы, предусматривающие административную ответственность, подлежат применению только после их включения в КоАП РК.** Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 9 КоАП никто не может быть подвергнут административному взысканию... иначе, как **на основаниях и в порядке, установленных КоАП РК.**

Эти нормы обеспечивают единообразие и законность применения мер административной ответственности и предотвращают необоснованное расширение другими законодательными актами круга органов, уполномоченных на применение такого сурового взыскания, как приостановление деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства. **И указанные гарантии подлежат применению во всех случаях, потому что ни в одном из кодексов, принятых позднее, чем КоАП РК, нет и не может быть норм, которые отменяли бы действие этих гарантий.**

Следовательно, для того чтобы приостановить строительство на незаконно занятом участке, государственному инспектору следует обратиться в суд с заявлением о приостановлении деятельности. Данное заявление рассматривается судом в десятидневный срок.

Более того, при рассмотрении заявления суду следует установить, является ли приостановление деятельности необходимым. В соответствии с пунктом 3 статьи 53 КоАП РК мера административного взыскания в виде приостановления деятельности или отдельных видов деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица применяется в случаях, когда нарушение устранимо проведением необходимых действий (мероприятий) в срок, установленный судом для их устранения.

Последствия самовольного занятия земельного участка и его незаконной застройки

Последствия самовольного занятия земельного участка и его незаконной застройки могут быть очень серьезными.

Самовольное занятие земельного участка, как правило, сопровождается его незаконной застройкой. Однако бывают случаи, когда совершается только одно из указанных правонарушений.

СОБЫТИЯ Суды и споры

Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан не согласно с выводами Счетного комитета о финансовых нарушениях в министерстве

Министерство энергетики и минеральных ресурсов не согласно с выводами Счетного комитета о том, что в 2006–2008 гг. министерством были допущены финансовые нарушения на общую сумму 15,2 миллиарда тенге и не предъявлены штрафные санкции на сумму 29,9 миллионов тенге, сообщил вице-министр энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан Дусенбай Турганов.

«Они так считают, мы по-другому считаем. Мы еще отрабатываем эти вопросы, поэтому рано говорить о том, что выявлены какие-либо нарушения», – сказал он журналистам в кулуарах республиканского совещания энергетиков в Астане.

По его словам, руководство министерства не согласно с общим заключением Счетного комитета, однако считает, что часть выводов все-таки была сделана верно. «Естественно, мы не согласны: часть выводов, конечно, правильная, часть – не совсем», – отметил он.

На минувшей неделе Счетный комитет распространил информацию, в соответствии с которой в 2006–2008 гг. при использовании средств республиканского бюджета, выделенных Министерству энергетики и минеральных ресурсов, были допущены финансовые нарушения на общую сумму 15,2 миллиарда тенге, не предъявлены штрафные санкции на сумму 29,9 миллионов тенге.

В частности, не были достигнуты ожидаемые результаты, связанные с созданием парка ядерных технологий: ни по одному проекту не налажено производство, не функционируют созданные совместные предприятия, не завершено строительство административного здания, полностью остались неосвоенными средства на сумму 2,7 миллиарда тенге.

Так, вложенные АО «Парк ядерных технологий» средства в уставные капиталы АО «Акционерный инвестиционный фонд рискованного инвестирования «Венчурный фонд ТАБЫС» (1 млрд тенге), ТОО «Хелоп» (100 млн тенге) и ТОО «Kaz-Kor Nu Tech Company» (25 млн тенге) для финансирования работ по внедрению инноваций не освоены. Работы по совместным проектам не велись. В 2007–2008 гг. на содержание АО «Парк ядерных технологий» затрачены средства республиканского бюджета в сумме 479,5 миллионов тенге.

РГП «Национальный ядерный центр Республики Казахстан» в ходе реализации проекта по созданию реактора Токамак допущены нарушения на общую сумму 251,7 миллионов тенге.

В ходе контроля Счетного комитета было установлено, что при формировании доходной части республиканского бюджета не учитывались средства, полученные в последние годы согласно отдельным межправительственным соглашениям.



Например, если право на земельный участок приобретено в установленном порядке, но не получено разрешение на производство строительно-монтажных работ, то совершается только незаконное строительство.

В другой ситуации, когда на земельный участок для строительства объекта было приобретено в установленном порядке право землепользования и получены все необходимые для строительства разрешительные документы, но впоследствии срок права землепользования истек и новый договор не был заключен, действия компании могут рассматриваться только как самовольное занятие земельного участка.

Компании всегда должны помнить, что самовольное занятие земельного участка и незаконное строительство влекут за собой самостоятельные негативные последствия.

Если компания понесла административную ответственность за самовольное занятие земельного участка (по статье 118 КоАП РК), то постановление по делу об административном правонарушении в дальнейшем может рассматриваться как доказательство при истребовании государством земельного участка из чужого незаконного владения.

Согласно пункту 2 статьи 164-1 Земельного кодекса Республики Казахстан незаконный владелец обязан освободить самовольно занятый земельный участок в течение 30 (тридцати) календарных дней с момента применения административного взыскания и осуществить снос строения, возведенного (возводимого) на таком участке, самостоятельно либо за свой счет.

Споры, связанные с неисполнением незаконным владельцем обязанности по освобождению самовольно занятого земельного участка и сносу строения, возведенного (возводимого) на таком участке, разрешаются в судебном порядке.

Таким образом, если компания не согласна с принудительным освобождением незаконно занятого участка или сносом строения, все доводы и возражения должны быть направлены в суд.

Наши рекомендации

Как уже указывалось выше, согласно пункту 2 статьи 164-1 Земельного кодекса Республики Казахстан истребование незаконно занятого земельного участка входит в компетенцию местного исполнительного органа.

Одновременно гражданское законодательство предоставляет незаконному владельцу чужого земельного участка возможность избежать в определенных слу-

чаях сноса строения либо получить за него компенсацию.

Во-первых, если незаконный владелец в соответствии с законодательством приобретает право на земельный участок, суд может признать за этим лицом и право собственности на постройку.

Во-вторых, право собственности на незаконную постройку может быть признано судом также за собственником или землепользователем земельного участка, на котором осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом.

В-третьих, в исключительных случаях, с учетом социально-экономической целесообразности, самовольная постройка может быть передана в коммунальную собственность с возмещением расходов на постройку в размере, определенном судом.

Таким образом, компании в случае наложения административного взыскания по статье 118 КоАП РК необходимо немедленно приступить к приобретению самовольно занятого ею земельного участка в частную собственность или землепользование. **Следует помнить, что по истечении 30 календарных дней с момента применения¹ административного взыскания местный исполнительный орган может предъявить в суд иск об истребовании участка из чужого незаконного владения и сносе незаконной постройки.**

В то же время процесс предоставления права на земельный участок занимает свыше двух месяцев (п. 3 ст. 143 Земельного кодекса Республики Казахстан), поэтому компания может не успеть приобрести земельный участок до предъявления к ней иска; а если упустит слишком много времени, — то и до вынесения судом решения по этому иску. Добиться приостановления

¹ Правда, непонятно, что подразумевается под термином «применение» административного взыскания — вынесение постановления по делу об административном правонарушении, его вступление в законную силу или его исполнение.



производства по такому делу в суде до вынесения постановления о предоставлении права на земельный участок компания не сможет, так как суд приостанавливает производство по делу только в ограниченном числе случаев, предусмотренных статьями 242 и 243 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан.

Однако если компании до вынесения судом решения будет предоставлено право на земельный участок и она обратится в суд с иском о признании за ней права собственности на самовольную постройку, то суд по ее ходатайству приостановит дело по иску об истребовании у нее земельного участка и сносе самовольно возведенного строения до разрешения дела по иску компании о признании за ней права собственности на это строение.

Компаниям не следует возводить на самовольно занятых ими участках постройки и скрывать свою причастность к этим постройкам, так как в случаях невозможности установления личности (данных) незаконного владельца земельного участка по истечении одного месяца со дня выявления факта самовольного занятия земельного участка местный исполнительный орган после подтверждения сведений об отсутствии зарегистрированных прав на недвижимость и по решению суда осуществляет снос возведенного (возводимого) строения на таком участке (п. 2 ст. 164-1 Земельного кодекса Республики Казахстан).

Если против компании возбуждено административное производство по статье 237 КоАП РК (за строительство без лицензии, разрешения, полученных в установленном порядке), снос незаконно возведенного строения может быть назначен в качестве административного взыскания. В таком случае можно подать в суд, который рассматривает дело, ходатайство об освобождении компании от административной ответственности за малозначительностью вреда, причиненного административным правонарушением (ст. 68 КоАП РК). Но следует иметь в виду, что освобождение от ответственности по данному основанию является правом, но не обязанностью суда. **Поэтому компаниям следует уделять особое внимание наличию лицензий и разрешений на строительство, обеспечивая их получение до начала строительных работ.**

* * *

В заключение добавим, что при любых обстоятельствах компаниям желательно использовать услуги квалифицированных юристов, которые помогут не только обжаловать результаты проверок, но и предотвратить их незаконное проведение. ❧

СОБЫТИЯ Суды и споры

В 1996 г. после передачи в уставный фонд АО «KEGOK» производственно-технологического оборудования и помещений РГП «Национальные электрические сети «Казахстанэнерго» фактически прекратило деятельность, имея значительные задолженности перед хозяйствующими субъектами за поставленную электроэнергию и не представляя в министерство отчеты о своей работе. Счетный комитет утверждает, что до настоящего времени министерством не приняты необходимые меры по подтверждению имевшихся задолженностей этого предприятия, в том числе перед хозяйствующими субъектами Туркменистана.

Кроме того, по данным Счетного комитета, произведенная АО «Достык Энерго» оплата задолженности хозяйствующим субъектам Туркменистана в 2007–2008 гг. в сумме 748,2 миллионов тенге не подтверждена правомочными документами. А также, по данным комитета, министерством не организована, а АО «Достык Энерго» не проводится претензионно-исковая работа с должниками – резидентами Республики Казахстан по возмещению оплаченных за них задолженностей за счет республиканского бюджета.

Кроме того, говорилось в сообщении, бюджетная заявка министерства по программе «Предоставление кредитных ресурсов АО «Достык Энерго» на 2008 г. в установленном порядке не была подготовлена и в центральный орган по экономическому планированию не представлялась. Бюджетный кредит был выделен АО «Достык Энерго» для погашения задолженности АО «Западно-Казахстанская региональная электросетевая компания» перед российской стороной за поставленную электроэнергию в 1998–1999 гг. потребителям Западно-Казахстанской области. Погашение задолженности на сумму 2,5 миллиардов тенге противоречило положениям Бюджетного кодекса. При выделении средств не было принято во внимание постановление Правительства, согласно которому числившаяся задолженность АО «Западно-Казахстанская региональная электросетевая компания» перед поставщиками электроэнергии из Российской Федерации в сумме 25,7 миллионов долларов не была признана.

Счетный комитет рекомендовал Правительству при формировании доходной части республиканского бюджета учитывать средства, поступающие в соответствии с межправительственными соглашениями.

Счетный комитет заявил о необходимости рассмотреть целесообразность дальнейшего функционирования РГП «Национальные энергетические системы «Казахстанэнерго» и АО «Достык Энерго». Министерству энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан совместно с Министерством финансов предлагается провести инвентаризацию задолженностей в РГП «Национальные энергетические системы «Казахстанэнерго», в том числе уточнить задолженности перед зарубежными поставщиками электроэнергии.