

Жетысуский государственный университет имени И. Жансугурова

УДК 349.41(574) (1-856)

На правах рукописи

**КАЛДАРБЕКҰЛЫ ӨМІРҰЗАҚ**

**Правовое регулирование изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя (Сравнительный анализ законодательства и практики его применения в Республике Казахстан и зарубежных странах)**

6D030100 – Юриспруденция

Диссертация на соискание степени  
доктора философии (PhD)

Научные консультанты:

доктор юридических наук,  
профессор  
Еркинбаева Л.К.

доктор PhD, ассоциированный  
профессор права  
Мишель Реми Нджики

Республика Казахстан  
Алматы, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА У СОБСТВЕННИКА И ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ У ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯ.....	18
1.1 Становление и развитие законодательства Казахстана об изъятии земли: историко-правовой аспект.....	18
1.2 Правовое регулирование изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя по законодательству Республики Казахстан .....	29
2 ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА У СОБСТВЕННИКА И ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ У ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯ .....	42
2.1 Научные подходы к разработке понятийно-терминологической системы изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя.....	42
2.2 Понятие «освоение земельного участка» как категория правового института изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя.....	46
2.3 Место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права Республики Казахстан.....	55
3 ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН...59	59
3.1 Анализ правоприменительной практики Республики Казахстан в области изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя.....	59
3.2 Зарубежный правовой опыт в области изъятия земли и защиты прав на землю собственников и землепользователей.....	71
3.3 Основные направления совершенствования законодательства Республики Казахстан в части изъятия земельных участков и практики его применения.....	82
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	88
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	93
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	105

## **НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ**

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:

- 1 ГОСТ 7.32-2001. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления
- 2 ГОСТ 7.1-2003. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления.

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

БАКАД	- Большая Алматинская Кольцевая Автодорога
ВЦИК	- Всероссийский центральный избирательный комитет
ЗК РК	- Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ
ГЧП	- государственно-частное партнерство
КААСР	- Казахская Автономная Социалистическая Советская Республика
КоАП РК	- Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V
ЛК РК	- Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года
ЛПХ	- личное подсобное хозяйство
М.	- Москва
МИИР	- Министерство индустрии и инфраструктурного развития
млн.	- миллион
п.	- пункт
ПДП	- план детальной планировки
подп.	- подпункт
пр.	- прочее
ПРООН	- Программа развития Организации Объединенных Наций
РК	- Республика Казахстан
РСФСР	- Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ	- Российская Федерация
С.	- страница
см.	- смотрите
СНГ	- Содружество Независимых Государств
СНК	- Совет Народных Комиссаров
СССР	- Союз Советских Социалистических Республика
ст.	- статья
США	- Соединенные Штаты Америки
УК РК	- Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226- V ЗРК
ЦИК	- Центральный избирательный комитет
ЭК РК	- Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-ІІІ

## ВВЕДЕНИЕ

**Общая характеристика работы.** Диссертация посвящена правовым проблемам принудительного отчуждения земли в Республике Казахстан. В работе изучено развитие казахстанского законодательства в части изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в историко-правовом аспекте для установления опыта преемственности норм права, проведен анализ понятия и сущности изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, разработан понятийно-терминологическая система изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, определено место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права, проведен обзор правоприменительной практики Республики Казахстан в области изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, выявлены особенности модели изъятия земли в странах ЕАЭС, ЕС и США, осуществлен анализ проблем совершенствования законодательства РК в области изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, разработаны предложения и рекомендация теоретического и практического плана.

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Земельный вопрос был и остается одним из злободневных вопросов, интересующих не только граждан, но и в целом общество и государство, что обусловлено политическими и государственными приоритетами. Об этом говорится в Послании Президента Республики Казахстан К. К. Токаева, «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». Президент отдельно остановился на волнующем общество земельном вопросе и отметил, что «вопрос неэффективного использования земельных ресурсов становится все более актуальным». Он указал на сложившийся «целый слой так называемых «латифундистов», получивших право земельной аренды бесплатно и не использующих землю, хотя при этом возникла проблема «нехватки у фермеров земли для выращивания кормовых культур». «Пора приступить к изъятию неиспользуемых сельхозземель, - указал Президент, - «Земля – наше общее богатство и должна принадлежать тем, кто на ней работает» [1].

Также Президент дал поручение Правительству и Парламенту разработать и «предложить соответствующие механизмы» [1].

Сказанное Президентом подтверждается и на практике. Только по Алматинской области выявлено 576 неиспользуемых земельных участков (Карсайский район 40/900 га, Аксуский 27/1,1 тыс.га, Балхашский 400/90 тыс.га, Енбекшиказахский 39/ 9,4 тыс.га, Сарканский 26/12,5 тыс.га, Панфиловский 44/11,3 тыс.га), общей площадью 125,2 тыс.га. По городу Алматы выявлено 332 неосвоенных участков данной категории общей площадью 2596 га (Медеуский, Алатауский, Наурызбайский и Турксибские районы). Всего же по городу Алматы уполномоченными органами выявлено 1852 неосвоенных участков, площадью 5581 га (коммерческая зона – 1376

участков площадью 2737 га, сельскохозяйственного использования – 332 участков площадью 2596 га, жилищная зона – 144 участков площадью 248 га) [2].

Анализ причин неосвоения земель выявил следующие проблемы:

1) несоответствие целевого назначения земель населенных пунктов планам детальных планировок. С этой проблемой столкнулась почти половина землепользователей. Значительная часть этих земель находятся в центре города Алматы (Бостандыкский район – 399, Медеуский – 378, Ауэзовский – 87, Алмалинский – 26 и т.д.). Они не могут получить разрешительные документы и различные согласования в архитектуре (архитектурно-планировочное задание, согласование эскизного и рабочего проектов и т.д.). В итоге земля годами простаивает без освоения. Суды по этим основаниям отказывают в изъятии земель ввиду непреодолимых обстоятельств;

2) отсутствие инфраструктуры, инженерных сетей. Многие выданные участки не могут быть освоены в течение нескольких лет, ввиду отсутствия инженерных сетей и возможности проектирования объекта. Такие участки по действующему законодательству в случае их принудительного изъятия не возвращаются государству, а реализуются органами юстиции на аукционах, где земля может быть куплена новым собственником (в том числе аффилированным лицом бывшего собственника). При таких обстоятельствах они все равно не будут в дальнейшем освоены до разрешения упомянутых проблемных вопросов и все процедуры повторятся заново, сведя на нет затраченные усилия уполномоченного органа;

3) наличие на землях городов земельных участков с неточным статусом, например земли с целевым назначением «для ведения сельскохозяйственного производства». Согласно некоторых генеральных планов развития ведение сельскохозяйственного производства в городе не предусмотрено. В данном случае целевое назначение указанных земель подлежит изменению на гражданско-промышленное. Соответственно, при изменении целевого назначения данных земель они также не будут в дальнейшем освоены в течении нескольких лет до разрешения упомянутого проблемного вопроса. Ввиду вышеуказанных обстоятельств добросовестные землепользователи лишены возможности своевременного освоения земель. Предусмотренный статус этих земельных участков приводит к увеличению времени неосвоения земель. В соответствии с пунктом 2 статьи 92 Земельного кодекса, если участок, предназначенный для строительства, не используется по назначению в течение 3-х лет со дня принятия решения о его предоставлении, то такой участок подлежит изъятию (по истечении 1 года с момента вручения предписания) [3]. В то же время, для земель сельскохозяйственного назначения, пунктом 3 статьи 92 Земельного кодекса предусмотрены периоды времени, в течение которого участок не мог быть использован по назначению вследствие непреодолимой силы, и соответственно, при наступлении такого случая, участок не может быть принудительно изъят за неиспользование [3]. Этот же пункт статьи Земельного кодекса применяется на практике и в отношении участков, предназначенных

для строительства объектов (коммерческого назначения), в случае наличия у их собственников, объективных и неоспоримых причин и обстоятельств, не зависящих от него и исключающих возможность использования участка по целевому назначению (отсутствие утвержденного ПДП, инженерных сетей, арест, банкротство, судебные тяжбы и т.д.);

4) низкая степень привлечения к административной ответственности за неосвоение земель. Некоторое время это было связано с тем, что с мая 2018 года компетенция по принятию административных мер за неиспользование сельскохозяйственных земель с центральной вертикали была передана акиматам и с того момента земельные инспекции были на некоторое время лишены правовых оснований проверять и реагировать по фактам неиспользования таких земель. Соответствующего правового регламентирования еще не было;

5) механизм изъятия земель через суд является недостаточно эффективным. В соответствии со статьей 94 Земельного кодекса РК [3] изъятый земельный участок поступает не в государственный фонд, а реализуется, как указывалось выше, судебными исполнителями через аукцион. При этом вырученная сумма возвращается собственнику земли. Более того, сам землепользователь может участвовать на этих торгах, или, даже, подставные лица. В итоге земля возвращается к тому же собственнику и продолжает не осваиваться. Таким образом, уполномоченный орган впустую тратит огромное количество времени и ресурсов, а принимаемые меры в итоге не достигают своей цели;

б) законодательные пробелы. Так, в законодательстве нет понятия неиспользуемый земельный участок. По Земельному кодексу земельный участок, предоставленный для строительства, подлежит изъятию, если он не используется по назначению в течение 3-х лет со дня принятия решения о его предоставлении (если более длительный срок не предусмотрен проектно-сметной документацией) (пункт 2 статьи 92) [3]. Неиспользование и теоретиками, и практиками трактуется по-разному. В некоторых случаях факт целевого использования признается только при наличии постройки, акта ввода объекта в эксплуатацию, в других – достаточно установления забора, вырытия котлована, заливки фундамента или возведен каркаса. Это может длиться несколько лет. Такие обстоятельства также препятствуют изъятию, хотя фактически земля не используется.

Реализация задачи, указанной в Послании Президента РК приведет к увеличению случаев выявления и изъятия неиспользуемых или нерациональной используемых земельных участков. А это очень серьезный вопрос, так как касается лишения имущественных прав отдельных граждан и негосударственных юридических лиц, что повлечет судебные тяжбы и недовольство многих из них.

Уже накопленный опыт изъятия земель показал множество пробелов и противоречий при решении данного вопроса. Судебная практика показывает, как много граждан остается недовольными вынесенными решениями судов,

сколько жалоб и обращений направляется в соответствующие государственные органы, насколько неоднозначна судебная практика при разрешении земельных споров, связанных с изъятием земельных участков и права землепользования, определением суммы компенсации и иными вопросами.

Практика деятельности уполномоченных органов также показывает негативные тенденции. Регулярно поступают жалобы на действия местных исполнительных органов, связанных с отказом в продлении права землепользования, непрозрачность системы предоставления местными исполнительными органами права землепользования, изъятия земельных участков у собственников и землепользователей для государственных нужд, закрытости информации о наличии либо отсутствии проектов детальной планировки на ту или иную часть населенного пункта, наличии свободных земельных участков с указанием их целевого назначения, ненадлежащего исполнения должностными лицами своих функциональных обязанностей.

Выбранная тема является актуальной и с политической точки зрения. В некоторых случаях и, особенно, в условиях социально-экономической напряженности, вызванной продолжающимся экономическим кризисом и усложненной эпидемией COVID-19, введением чрезвычайного положения в стране и карантина, нелояльность государственных органов при процедуре изъятия земельных участков может привести к организации несанкционированных митингов, пикетов, нагнетанию напряженной социально-политической обстановки. Тем более что, как показала практика, к неправильному решению земельных вопросов население Казахстана относится очень болезненно.

В международно-политическом аспекте проблема изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя также очень важна. Мировая общественность активно обсуждает ситуацию в Казахстане, включая его в многочисленные рейтинги, в том числе в Индекс восприятия коррупции, а сфера предоставления и изъятия земель является очень коррупциогенной. К сожалению, даже собственники земельных участков и землепользователи вынуждены всяческими путями избегать возможного изъятия земель из-за затяжного характера данного процесса и крайне низкой денежной компенсации, что также порождает различные формы коррупционных взаимоотношений между первыми и уполномоченными государственными органами.

Актуальность выбранной темы обусловлена не только практикой регулирования земельных отношений, но и теорией. Основные теоретические проблемы в науках земельного и гражданского права касаются определения понятий «государственные нужды», «общественные нужды», «выкупная цена», «равноценное возмещение», «имущественное право на земельный участок», а также их разграничения, установления оптимального перечня исключительных случаев изъятия земель и т.д. Причем дискуссия началась еще в советское время. Уже тогда поднимались вопросы возмещения изъятия земель [4],



убытков землепользователям и потерь сельхозпроизводства при изъятии земель [5], гражданско-правовых последствий данного процесса [6].

Изъятие земельных участков и права землепользования стали предметом дискуссий на всем постсоветском пространстве. Так, проблемами изъятия земельного участка занимались такие ученые Казахстана, как Л.К. Еркинбаева [7], В.П. Борисов [8], А.С. Дошанова [9], Е.К. Серекбаев [10] и другие.

Известные ученые России также активно обсуждают данную проблему. Довольно много диссертаций и учебных пособий было посвящено изъятию земель и сопутствующим ему вопросам. Это работы Грицковой Ю.В. [11], Дедовой Н.А. [12], Дихтяр А.И., Клейменовой Е.С. [13-14], О.В. Орешкиной [15], Д.Д. Сониной [16].

Также вопросы изъятия земель в гражданско-правовом аспекте рассматривали в своих диссертациях Р.Г. Аракельян [17], Д.В. Верещагина [18], Е.А. Гринь [19], в административно-правовом – Н.В. Макарчук [20].

В конституционно-правовом и сравнительно-правовом аспектах опыт изъятия земель в России и США был рассмотрен С.Д. Афанасьевой [21], России, США и Великобритании – С.А. Рухтиным [22].

Рассмотрение обеспечения защиты прав граждан при изъятии земель являлось задачей, поставленной в диссертациях И.С. Илюхина и Е.Л. Сидоровой [23-24].

В государствах на постсоветском пространстве ученые также исследовали данную проблему. Особенности данного процесса в Республике Таджикистан была посвящена диссертация А.Ш. Азимзоды [25].

Краткий обзор научных исследований показывает их многоаспектность, но при этом и профильно-отраслевую направленность. Отсутствие комплексности в рассмотренных диссертационных исследованиях является еще одним аргументом в пользу выбранной нами темы.

**Степень разработанности темы.** Несмотря на частое обращение к теме изъятия земельных участков, исследователи обычно сосредотачивались на рассмотрении какой-то одной стороны данного вопроса. В трудах Б.Ж. Абдраимова основным акцентом было исследование гражданско-процессуальной стороны земельного процесса [26-29], А.Е. Бектургановым изучались в общем земельные правоотношения [30], Е.Ш. Дусиповым – основы частной собственности на землю [31], у Л.К. Еркинбаевой особое внимание уделялось вопросам возмещения ущерба, причиненного земельным участкам, проблемам освоения земель сельскохозяйственного назначения [32-33], А.Т. Джусупов и Ж.Х. Косанов посвятили свои труды исследованию права собственности на землю и праву землепользования [34; 35], Е.Ш. Рахметов – защите земельных прав [36], А.Х. Хаджиев [37; 38].

Более молодое поколение отечественных ученых больше основного внимания уделяло другим проблемам: Г.Т. Айгаринова – проблемам правового регулирования платы за использование и охрану земель и, в частности, особенностям определения рыночной стоимости земельного участка и оценке земельного участка (что стало полезным в нашем исследовании, так как

справедливая компенсация за изъятие земельного участка предполагает именно такую цену) [39], а также общим вопросам земельного права [40-41], Б.Р. Алимжанов – правовому регулированию рынка земли [42], Б.Б. Бегалиев – земельной реформе в Республике Казахстан [43], А.С. Доцанова – предоставлению земельных участков для жилищного строительства [44], Ерали Әбдікарім – правовым основам собственности на землю [45], Г.Г. Нурахметова – сделкам с землей [46].

Как видим, в большинстве исследований изучение изъятия земельных участков носит фрагментарный характер.

Из вышеуказанных работ большее по объему место изъятию земель уделено в докторской диссертации Е.Ш. Рахметова на тему «Теоретико-правовые проблемы института реализации и защиты земельных прав в Республике Казахстан» [47]. Данное исследование носит более концептуальный характер, так как в целом охватывает вопросы не только изъятия земель, но и государственно-правового принуждения, защиты земельных прав, их реализации, государственного контроля за использованием и охраной земель.

Представленная нами работа отличается от данной докторской работы тем, что здесь дополнительно проанализировано земельное законодательство Республики Казахстан за последние десять лет, предлагается ряд определений основных понятий института изъятия земель, определено место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права.

Из кандидатских диссертаций теме изъятия земельных участков посвящены работы П.К. Умирзакова [48] и Е.К. Серекбаева [10].

В работе П.К. Умирзакова «Вопросы правового регулирования изъятия земельного участка для государственных нужд в Республике Казахстан» (на государственном языке) рассмотрен ряд проблем, которые также рассматриваются и в нашей работе.

Данный автор изучил правовую природу и сферу осуществления изъятия земельного участка для государственных нужд, доказав, что оно в комплексе регулируется как земельным законодательством, так и жилищным, административным и гражданским законодательством. В нашей работе такая цель не ставилась, так как данный тезис уже не требует доказательств, но мы постарались сосредоточиться на другом аспекте – сравнительно-правовом анализе не только отраслей права и законодательства, но и казахстанского права и зарубежного, изучив лучшие методики изъятия земель в современных государствах.

Также нами не предлагается заменить понятие «изъятие для государственных нужд» словом «выкуп», так как мы считаем, что суть изъятия в проведении административных и судебных процедур, а компенсация – это сопутствующее условие. При этом нами предлагается новое – ввести в Казахстане при изъятии земельных участков для государственных нужд механизм справедливой компенсации за изъятие земель.

В дополнение к предложению П.К. Умирзакова закрепить в законе документы и их справки, послужившие основанием для изъятия земельного участка для государственных нужд мы предлагаем закрепить обязательным условием предоставление государственными органами соответствующих документов в качестве доказательства отсутствия альтернативных вариантов размещения, строительства и реконструкции объектов, имеющих важное государственное значение.

В отличие от работы данного автора мы не уделяем в рамках целого подраздела внимания основным принципам изъятия земель, однако предлагаем дополнить статью 84 Земельного кодекса принципами принудительного отчуждения земельного участка.

При изучении оснований изъятия земельного участка для государственных нужд в отличие от П.К. Умирзакова, который защитил диссертацию в 2008 году, нами изучены новые основания для изъятия, которые появились позже – создание и функционирование специальных экономических зон, удовлетворение нужд населения в пастбищных угодьях, обеспечение потребности населения в земельных участках для индивидуального жилищного строительства и т.д. и сделан вывод о нецелесообразности выделения некоторых из них как оснований для изъятия земель.

Новшествами, также отличающими нашу работу от работы вышеуказанного автора, является разработка ряда определений, характеризующих институт изъятия земель для государственных нужд – «освоение земельного участка», «правоустанавливающий документ на земельный участок», «правоизменяющий документ на земельный участок», «правопрекращающий документ на земельный участок», «правоустанавливающие (правоизменяющие, правопрекращающие) документы», определение места норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права.

Исследованием, непосредственно посвященным процедуре изъятия земель, является диссертационное исследование Е.К. Серекбаева [10]. В этом исследовании рассмотрено понятие и сущность изъятия земли, его место в системе принудительного отчуждения прав на землю, основания и принципы изъятия земли, особенности изъятия земель для государственных нужд, а также земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда, проанализирована судебная практика изъятия земли.

В отличие от данного исследования наше характеризуется следующими моментами:

- здесь проведен анализ законодательства Казахстана с учетом последних десяти лет, которые не были охвачены исследованием Е.К. Серекбаева. Именно в этот период в земельном законодательстве произошли существенные изменения и были внесены ряд дополнений не только в основополагающие статьи Земельного кодекса РК, но и в нормы, касающиеся изъятия земель, в

частности, существенно расширился перечень оснований для принудительного изъятия земельных участков для государственных нужд;

- разработка понятийного аппарата произведена более углубленно, предложена не только обновленная версия понятий «изъятие земельного участка для социально значимых целей», «выкуп земельного участка для социально значимых целей», но и предложены новые определения – «освоение земельного участка», «правоустанавливающий документ на земельный участок», «правоизменяющий документ на земельный участок», «правопрекращающий документ на земельный участок», «правоустанавливающие (правоизменяющие, правопрекращающие) документы»;

- сделан подробный анализ понятий «освоение земельного участка» и «использование земельного участка по целевому назначению» и проведено их соотношение;

- в дополнение к принципам и условиям изъятия земельных участков, установленных Е.К. Серекбаевым, предложено закрепить обязательным условием предоставление государственными органами подтверждающих документов как доказательства отсутствия альтернативных вариантов размещения, строительства и реконструкции объектов, имеющих важное государственное значение;

- диссертационная работа построена на сравнительном анализе отечественной, американской и европейских моделей изъятия земли, а также постсоветских стран;

- рассмотрено место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права и выявлены предпосылки к формированию правового субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя».

**Объект диссертационного исследования.** Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с изъятием и в процессе изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя.

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормы действующего законодательства РК и законов зарубежных стран в области изъятия земли, анализ и сравнение законодательного регулирования и правоприменительной практики в рамках отечественного и зарубежного института изъятия земельных участков, а также материалы судебной практики.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Основная цель данной работы – комплексный научный анализ закономерностей развития общественных отношений, возникающих в связи с изъятием земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, научная проработка проблем правоприменения института изъятия земель, разработка предложений и рекомендаций теоретического и практического плана, базирующихся на глубоком анализе законодательства, практики

деятельности государственных органов по изъятию земель, зарубежном опыте рассматриваемых процессов.

Достижению поставленной цели будет способствовать решение следующих задач:

- изучение развития казахстанского законодательства в части изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в историко-правовом аспекте для установления опыта преемственности норм земельного права и установления места норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права;

- анализ понятия и сущности изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, а также разработка его понятийно-терминологической системы;

- изучение процедуры изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, установление связи и соотношения понятий «освоение земельного участка» и «использование земельного участка по целевому назначению»;

- исследование оснований изъятия земельных участков у собственников и права землепользования у землепользователей, разработка критериев для такого изъятия;

- выявление особенностей моделей изъятия земли в странах ЕАЭС, ЕС и США и изучение возможности применения в Казахстане их отдельных элементов.

**Методами научного исследования** являются такие общенаучные методы, как: диалектический, исторический, системного анализа, логический, сравнения, обобщения.

Историко-правовой метод использовался при рассмотрении в первом разделе истории формирования и развития норм об изъятии земель, сравнительно-правовой – при изучении зарубежного опыта, логический, анализ и синтез – при исследовании понятия и сущности изъятия земель, изучении норм казахстанского законодательства, точек зрения на рассматриваемую проблему ученых-теоретиков. В исследовании связи между нормами и практикой были использованы методы эмпирического наблюдения, интервьюирования, статистический метод.

**Теоретическую базу диссертационного исследования** составили работы известных ученых – Г.А. Аксененка, Б.Ж. Абдраимова, А.Е. Бектурганова, С.А. Боголюбова, Г.Е. Быстрова, А.Т. Джусупова, Е.Ш. Дусипова, А.Е. Еренова, Л.К. Еркинбаевой, Б.В. Ерофеева, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Ж.Х. Косанова, Е.Ш. Рахметова, А.С. Стамкулова, А.Х. Хаджиева.

**Нормативной основой диссертационного исследования** послужили Гражданский кодекс Республики Казахстан [49], Земельный кодекс Республики Казахстан [3], Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» [50], Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» [51], Лесной

кодекс Республики Казахстан [52], а также нормы законодательства зарубежных стран.

**Эмпирическую основу исследования** составили материалы судебной практики, в частности, практики Верховного Суда РК и иных судов, практики уполномоченного органа в сфере земельных отношений и его территориальных подразделений а также опубликованные в средствах массовой информации и интернете факты.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что работа представляет собой одну из первых работ, в которой проведен сравнительно-правовой анализ источников права и фактического материала в различных аспектах – 1) в историческом при изучении эволюции и современного состояния института изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя; 2) в комплексе норм ряда отраслей права, непосредственно посвященных институту изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя – земельного, гражданского, административного права; 3) при выявлении проблем в современных отечественной и зарубежных моделях правового регулирования института изъятия и поиск возможных путей их разрешения.

Также здесь учтена практика применения норм об изъятии земель за последние десять лет, на основе чего выявлены современные проблемы изъятия земель, которых не было более десятилетия назад, и для решения которых предложены новые пути решения, ранее не предлагавшиеся в казахстанских диссертациях.

Диссертантом предложены уточненные определения ряда терминов, характеризующих правовой институт изъятия земель – «правоустанавливающий документ на земельный участок», «изъятие для государственных нужд», а также разработаны авторские дефиниции понятий «правоизменяющий документ на земельный участок», «правопрекращающий документ на земельный участок», «выкуп земельного участка», «выкуп права аренды земельного участка», «освоение земельного участка».

В процедуре изъятия земельного участка выделены такие стадии, как «освоение земельного участка» и «использование земельного участка по целевому назначению», рассмотрено их соотношение и выделены четкие критерии их разграничения.

Рассмотрено место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права.

Представлена обновленная редакция статьи 84 ЗК РК.

Разработаны предложения и рекомендации теоретического и практического плана, направленные на решение проблем совершенствования законодательства РК в области изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя.

Диссертационная работа построена на сравнительном анализе отечественной, американской и европейских моделей изъятия земли, а также постсоветских стран.

## **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Развитие отечественного земельного права обусловило возникновение предпосылок к формированию правового субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя». Данный субинститут является составной частью более обширного института прекращения прав на земельные участки и иных прав на земли, расположенного в общей части земельного права. Обособленность субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя» подтверждается единым предметом правового регулирования – отношениями по принудительному отчуждению земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, относительной однородностью норм (практически все они носят императивный характер), наличием достаточно самостоятельных принципов, увеличением количества норм, содержащихся как в законах, так и в подзаконных правовых актах.

2. Понятийный аппарат правового субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя», а также смежных институтов земельного права требует уточнения некоторых терминов, а также разработки определений, которые активно используются в деловом обороте, но не нашли отражения в законодательстве Республики Казахстан. С этой целью предложены авторские определения таких понятий, как «изъятие земельного участка для социально значимых целей», «выкуп земельного участка для социально значимых целей», «освоение земельного участка», «правоустанавливающий документ на земельный участок», «правоизменяющий документ на земельный участок», «правопрекращающий документ на земельный участок», «правоустанавливающие (правоизменяющие, правопрекращающие) документы». Разработанные определения рекомендуется включить в статью 12 Земельного кодекса РК, а последний термин – в п.16 статьи 1 Закона РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» от 26 июля 2007 года.

3. В теории земельного права и в практике применения земельного законодательства нет единообразного подхода к пониманию термина «освоение земельного участка», что приводит к вынесению решений, в одном случае об изъятии земельного участка, в другом – об отказе в удовлетворении судом иска уполномоченного органа об изъятии земельного участка. Причиной является отождествление понятий «освоение земельного участка» и «использование земельного участка по целевому назначению».

В целях обеспечения единообразного понимания и устранения противоречий по данному вопросу, как в теории, так и на практике, предлагается, разграничивая данные понятия и процессы определив, что освоение земельного участка это стадия, предшествующая стадии использования земельного участка по целевому назначению.

4. Наблюдается неоправданно увеличенное количество «исключительных оснований» изъятия земельных участков у собственников и права

землепользования у землепользователей, что не всегда является отражением государственных и общественных интересов, и как следствие это приводит к ущемлению прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

В целях установления четких критериев изъятия земельных участков у собственников и права землепользования у землепользователей действительно для публичных интересах предлагается внести коррективы в п.п.1, 2 и название статьи 84 ЗК РК, где указать, что данное изъятие осуществляется для социально значимых целей, дополнить статью принципами принудительного отчуждения земельного участка, а количество оснований такого изъятия ограничить (проект статьи 84 ЗК РК прилагается – Приложение А).

Кроме того, для упорядочения случаев принудительного изъятия земельных участков у собственников и права землепользования у землепользователей и снижения коррупционных рисков предлагается внести дополнения в ст. 84 ЗК РК и ст.62 Закона РК «О государственном имуществе», где закреплены принципы и условия изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, и закрепить обязательным условием предоставление государственными органами соответствующих документов в качестве доказательства отсутствия альтернативных вариантов размещения, строительства и реконструкции объектов, имеющих важное государственное значение.

5. В целях ограничения необоснованных изъятий земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя предлагается ввести в законодательство Республики Казахстан ряд новелл, которые нашли свою апробацию в странах как дальнего, так и ближнего зарубежья. В частности, предлагается:

- установить минимальные стандарты справедливой компенсации за изъятие земель для социально значимых целей по опыту США (не менее 125% от рыночной стоимости отчуждаемого имущества в случае, когда земельные участки изымаются для строительства объектов государственной инфраструктуры, не менее 200% - если для целей экономического развития (например, для создания и функционирования специальных экономических зон) в интересах частного предпринимательства;

- предусмотреть адресную компенсацию, т.е. при изъятии земельных участков для целей экономического развития в интересах частного предпринимательства или развития государственно-частного партнерства, по опыту Российской Федерации равноценное возмещение будет выплачиваться заинтересованными организациями.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что оно развивает и дает новые импульсы правовому институту «Прекращение прав на земельные участки и иных прав на земли» Особенной части земельного права Республики Казахстан, дополняет теорию земельного права, способствует развитию интереса к рассматриваемым проблемам со стороны новых исследователей, ученых, студентов и других заинтересованных лиц.



**Практическая значимость результатов диссертационного исследования.** Анализ позитивного и негативного опыта законодательной и правоприменительной практики Республики Казахстан, Российской Федерации, европейских стран, США при формировании и развитии института изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя может быть использован в разработке модели изъятия земельного участка в Республике Казахстан. Выработанные в работе рекомендации могут лечь в основу законопроекта, который поможет усовершенствовать правовое регулирование изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, в том числе достичь баланса между частными и публичными интересами, удовлетворяющего насущную необходимость в повышении защищенности прав частной собственности.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре гражданско-правовых дисциплин, факультета права и экономики Жетысуского государственного университета имени Ильяса Жансугурова, где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения и выводы изложены в опубликованных научных работах по теме диссертации и раскрыты в сообщениях на научно-практических и научных конференциях.

**Структура и содержание работы** обусловлены целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, включающих подразделы, заключения, библиографического списка использованных нормативных актов и литературы.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА У СОБСТВЕННИКА И ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ У ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯ

## 1.1 Становление и развитие законодательства Казахстана об изъятии земли: историко-правовой аспект

В теории земельного права институт изъятия земель является не достаточно изученным. Обосновать это можно тем, что законодательно существовало лишь понятие изъятия земель для государственных надобностей. В советском праве формирование института изъятия земель для государственных и общественных надобностей произошло не сразу. Изначально первые документы такого характера, то есть декреты Советской власти, в частности декрет «О земле» от 26 октября 1917 г. [53] и декрет «О социализации земли» от 19 (6) февраля 1918 г. [54], не предусматривали изъятие земель для государственных и общественных надобностей. Впервые упоминание об изъятии земель у землепользователей встречается в Положении от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» [55]. Позднее более подробные правила об изъятии земель были сформулированы в Законе о трудовом землепользовании от 22 мая 1922 г. [56] Эти правила воспроизведены в Земельном Кодексе РСФСР 1922 года [57], который на тот момент действовал на территории Казахской ССР (КАССР).

«В период с 1920 по 1936 гг. в КАССР было принято более 14 местных нормативных актов – Резолюция от 06.10.1920 г. «По земельному вопросу», Приказ Семиреченского облревкома от 04.02.1921 г. «О проведении земельно-водной реформы», Декрет ЦИК от 19.04.1921 г. «О возврате киргизскому трудовому народу земель, отчужденных царским правительством в собственность: а) Сибирскому казачьему войску, б) Уральскому казачьему войску из киргизских земель», Постановление ВЦИК и СНК от 17.04.1924 г. «О землеустройстве кочевого, полукочевого и переходящего к оседлому хозяйству населения КАССР», Революция от 14.04.1925 г. «О землеустройстве в КАССР», Постановление ЦИК и СНК от 04.03.1928 г. «О порядке землеустройства и регулирования землепользования в КАССР» и другие» [58, с.22].

Среди принятых в то время подзаконных актов наиболее важным и самостоятельным по рассматриваемому нами вопросу было «Положение об изъятии земель для государственных или общественных надобностей» (1929 г.) [59]. Он устанавливал процедуру, основания и условия земель для государственных или общественных надобностей.

Данное положение не распространялось на земли, «а) находящимся в ведении общесоюзных и объединенных народных комиссариатов СССР в случае недостижения изымающими народными комиссариатами РСФСР соглашения с ними на передачу земли; б) находящимся в пользовании по концессионным договорам» [59].

Остальные земли могли изыматься бессрочно или временно на определенный срок.

Под государственными или общественными надобностями тогда понималось строительство или установление сооружений, предприятий, оборудования для обслуживания железнодорожных дорог, портов, гаваней, пристаней, шоссе и грунтовых дорог и других транспортных сооружений; объектов промышленности, энергетики, связи, обороны, а также «коммунальных сооружений и предприятий, отвода и расширения мест общественного пользования и регулирования застройки городских поселений, рабочих, дачных и курортных поселков» [59].

Обоснование изъятия и размеры изымаемых земельных участков устанавливались народным комиссариатом или центральным органом (в некоторых случаях Народным комиссариатом по военным и морским делам), в чьем ведении находились государственное или общественное учреждение или предприятие, в чьих интересах совершалось изъятие. Все это находило отражение в специально принятом и утвержденном в установленном порядке плане строительства. Аналогичная процедура была предусмотрена на местном уровне. План строительства утверждался соответствующим советом народных комиссаров автономной республики, краевым, областным и губернским исполнительным комитетом.

Заинтересованное в изъятии учреждение представляло в соответствующий совет народных комиссаров постановление государственного органа с обоснованием и размерами изъятия, проектный план участка, на котором были указаны все сооружения и постройки, расположенные и проектируемые на нем, схему, копию проекта планировки, если участок изымался в пределах черты населенных пунктов; проектный план изымаемого участка – в случае внегородских местностей. Дополнительные материалы предоставлялись при строительстве железнодорожных и других дорог (карта местности с трассой с общим описанием региона, встречающихся в нем объектов, количеством изымаемых земель) также общего, подлежащих изъятию).

При положительном решении, принятом советом народных комиссаров автономной республики, краевым, областным или губернским исполнительным комитетом соответствующий местный окружной или уездный исполнительный комитет или городской (поселковый) Совет немедленно назначал оценочную комиссию, в которую входили представители из соответствующих земельного отдела и финансового отдела, от заинтересованных сторон, сведущие специалисты.

Оценочная комиссия не назначалась, если изымались участки государственных учреждений или предприятий в пользу других государственных организаций.

При изъятии согласно статьи 12 Положения заинтересованным лицам возмещались убытки: а) стоимость утраченных «строений, сооружений, насаждений и посевов или стоимость их переноса и устройства на новом месте»; б) «неиспользованные затраты по обработке, удобрению, обводнению,

осушению и пр.»; в) «расходы по восстановлению остающегося после изъятия имущества» [59]; г) расходы по переустройству хозяйства.

При возмещении учитывались цены, существующие к моменту составления акта оценки (ст. 9) [59].

Для умаления вреда и убытков, причиненных изъятиями земельных участков, на заинтересованных в них субъектов могли возлагаться дополнительные обязательства: по а) устройству и содержанию «мостов, плотин, водостоков, переездов, дорог, ограждений и пр.» [59]; б) по допуску прежних пользователей к участию в «пользовании изъятыми участками и имуществом и в ограничении в той или иной мере учреждений и предприятий, которым передается земля, в пользовании изъятыми участками или имуществом» (ст. 14) [59].

Землепользователям, у которых изъяли всю или часть земли, предоставлялось «преимущественное право в течение двух лет с момента изъятия земли получить соответственные участки земли из государственного земельного или переселенческого фонда» [59]. Землепользователи населенных пунктов имели в течение одного года преимущественное право получения в черте населенного пункта новый земельный участок под застройку.

Согласно статьи 22 «акты описи и оценки, составленные оценочными комиссиями и подписанные без возражений заинтересованными сторонами (ст. 9), являются окончательными и не подлежат дальнейшему оспариванию» [59].

При возникновении спора оценочное производство направлялось «оценочной комиссией в двухнедельный срок» в окружную или уездную земельную комиссию (в сельских местностях), в народный суд по месту нахождения изымаемого участка (в городах).

Согласно статье 23 передача изымаемых земли и имущества производилась «немедленно после окончания оценки и уплаты землепользователю или собственнику отчуждаемого имущества или арендатору или залогодержателю» [59].

На территории всего Советского союза вопросы изъятия земель регулировались Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденными Законом от 13 декабря 1968 года [60].

В статье 16 был расписан порядок изъятия земель для государственных или общественных нужд.

Основанием для изъятия было постановление Совета Министров союзной республики или Совета Министров автономной республики либо решение исполнительного комитета соответствующего Совета депутатов трудящихся.

Была установлена норма об ограничении изъятия земель: только в случаях особой необходимости изымались участки из земель сельскохозяйственного назначения, из земель, имеющих культурное либо научное значение, а особо ценные земли (орошаемые и осушенные земли, пашня, земли занятые многолетними плодовыми насаждениями и виноградниками, лесами 1 группы, защитными лесами и т.д.) могли изыматься лишь «в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров союзной республики».

Заинтересованные в изъятии организации обязаны были «до начала проектных работ предварительно согласовать с землепользователями и органами, осуществляющими государственный контроль за использованием земель, место расположения объекта и примерные размеры намечаемой к изъятию площади» [60].

Интересным правилом было то, что изъятие участков из земель, находящихся в пользовании колхозов, могло производиться «только с согласия общих собраний членов колхозов или собраний уполномоченных», а из государственных земель – «по согласованию с землепользователями и соответствующими министерствами и ведомствами Союза ССР или союзных республик» [60].

Аналогичные нормы содержались в принятом на основе указанных Основ Земельном кодексе КазССР 1971 года [61]. «Земельный кодекс Казахской ССР регулировал земельные отношения до 1990 года» [62].

Следующим кодифицированным правовым актом был Земельный кодекс Казахской ССР от 16 ноября 1990 г. [63], в котором содержалась Глава IV «Прекращение права владения и права пользования землей».

При отсутствии в данный период в Казахстане частной собственности на землю изъятие земель как процедура являлась административным актом и выкупа земельного участка не существовало, что существенно упрощало процедуру – без включения в данный процесс органов правосудия.

В ст.24 ЗК КазССР «Основания прекращения права владения и права пользования землей» были перечислены как добровольные основания прекращения этих прав, так и принудительные.

«Право владения и право пользования всем земельным участком или его частью прекращаются в случаях:

- 1) добровольного отказа от земельного участка;
- 2) истечения срока, на который был предоставлен земельный участок;
- 3) прекращения деятельности предприятия, учреждения, организации крестьянского хозяйства;
- 4) использования земли не по целевому назначению;
- 5) прекращения трудовых отношений, в связи с которыми был предоставлен служебный надел, за исключением некоторых случаев (при уходе на пенсию по старости или инвалидности. За семьями работников, призванных на действительную срочную службу в ряды Вооруженных Сил СССР или поступивших на учебу, - на весь срок нахождения этих работников на действительной военной службе или в учебном заведении, а также за семьями работников, погибших в связи с исполнением служебных обязанностей: для нетрудоспособного супруга и престарелых родителей - пожизненно, а для детей - до их совершеннолетия).
- б) нерационального использования земельного участка, выражающегося для сельскохозяйственных угодий в уровне урожайности ниже нормативного по кадастровой оценке в течение трех лет подряд;

- 7) использования земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому и радиоактивному загрязнению, ухудшению экологической обстановки;
- 8) засорения полей злостными и карантинными сорняками;
- 9) использования орошаемых земель способами, приводящими к заболачиванию, вторичному засолению и возникновению очагов ирригационной эрозии;
- 10) невнесения земельного налога или арендной платы в течение трех месяцев со дня истечения срока платежа;
- 11) неиспользования в течение одного года земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства (за исключением крестьянского хозяйства), и двух лет для несельскохозяйственного производства;
- 12) неиспользования в течение двух лет подряд земельного участка, предоставленного крестьянскому хозяйству;
- 13) изъятия земель для государственных или общественных нужд» [63].

Из данного списка можно сгруппировать несколько оснований для изъятия земель: 1) минование надобности в земельном участке; 2) использование земель с нарушением законодательства – не по целевому назначению; 3) нерациональное использование земельного участка; 4) ухудшение состояния земель; неиспользование земель; 5) нарушение финансовой дисциплины (невнесение земельного налога или арендной платы в течение трех месяцев со дня истечения срока платежа); 6) изъятие для социально важных целей (для государственных или общественных нужд) (например, для создания специального земельного фонда в целях увеличения класса землепользователей).

Принятое решение об изъятии могло быть обжаловано в судебные органы.

Изъятию земель для государственных или общественных нужд была посвящена специальная Глава V «Изъятие земель для государственных или общественных нужд».

Согласно ст.28 ЗК КазССР такое изъятие было основано на решении соответствующего Совета народных депутатов по согласованию с заинтересованными лицами.

В случае спора решение Совета народных депутатов об изъятии земельного участка могло быть обжаловано в суд.

В ЗК КазССР в статье 29 был сохранен запрет на изъятие особо ценных продуктивных земель, а также земель занятых особо охраняемыми природными и историко-культурными объектами.

По ЗК КазССР 1990 года в Главе XXVIII «Возмещение убытков землевладельцам и землепользователям» предусматривалось возмещение убытков при изъятии земель землевладельцам и землепользователям, которое производилось заинтересованными организациями.

В Главе XXIX «Возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства» было предусмотрено возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства государству.

Таким образом, об изъятии земельного участка говорили только для государственных надобностей, хотя прекращение права землепользования по таким основаниям как не использование в течение 2 лет или использование с нарушением законодательства прекращалось путем изъятия государственным органами этих участков. Кроме того, прекращение права землепользования, возможно было в результате изъятия излишков земли, превышающих установленные нормы землепользования. Так, например, приусадебные участки колхозников не могли превышать размеров, указанных в уставах колхозов, приусадебные участки рабочих и служащих, проживающих в сельских местностях, не могут превышать 0,15 га для индивидуально-жилищного строительства - 600 кв.м. Если отдельные нормы землепользователей будут превышать установленные нормы, то излишки земли должно быть у них отрезаны и изъяты.

Изъятие земель было предусмотрено и некоторыми промежуточными нормативными правовыми актами, например, Законом Казахской Советской Социалистической Республики «О земельной реформе в Казахской ССР» от 28 июня 1991 года [64].

В частности здесь была предусмотрена статья 12 «Изъятие земель, зачисленных в специальный земельный фонд». Данный фонд как раз-таки формировался из изъятых земельных фонда участков.

Принятие Конституции Республики Казахстан 30 августа 1995 года [65] внесло конструктивные поправки в земельное законодательство Казахстана, так как ввела частную собственность на землю. Появились земельные участки, которые изъять посредством обычных административных процедур было невозможно, здесь потребовался новый рыночный механизм изъятия – выкуп.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О земле» от 22 декабря 1995 года [66] уже предусматривал выкуп.

Статья 60 «Основания прекращения права частной собственности на земельный участок или права землепользования» Указа «О земле» уже отличалось от аналогичной статьи в старом Земельном кодексе КазССР.

Здесь уже разделяются добровольные и принудительные основания прекращения прав на земли.

В ч.1 указаны добровольные основания – «1) отчуждение земельного участка собственником или права землепользования землепользователем другим лицам; 2) отказ собственника от права собственности или землепользователя от права землепользования; 3) утрата права собственности на земельный участок или права землепользования в иных случаях, предусмотренных законодательными актами» [66]. В ч.2 – случаи принудительного изъятия:

«1) обращение взыскания на земельный участок или право землепользования по обязательствам собственника или землепользователя;

2) изъятие (выкуп) у частного собственника или землепользователя земельного участка для государственных надобностей;

3) изъятие у собственника или землепользователя земельного участка, не используемого по назначению или используемого с нарушением законодательства;

4) конфискация».

Появилось новое основание прекращения права на землю – обращение взыскания на земельный участок или на право землепользования по обязательствам собственника или землепользователя.

Сама статья об изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд (ст.63 Указа) также подверглась изменениям. Вместо указания на общественные нужды последовало «государственные надобности».

Был предусмотрен выкуп, обусловленный введением частной собственности на землю.

Основанием стали служить генеральные планы городов и иных поселений схемы зонирования территорий.

Была установлена процедура – предупреждение собственника земельного участка или негосударственного землепользователя не позднее чем за год до предстоящего выкупа участка в форме письменного уведомления.

В ст.65 Указа были закреплены права собственника или землепользователя земельного участка, подлежащего выкупу для государственных надобностей

Определяются условия суммы возмещения за земельный участок и сроки. Первая состояла из рыночной стоимости земельного участка или прав на него, недвижимости, расположенной на ней, убытков. Заложен механизм натуральной формы оплаты.

В Указе в ст.67 предусмотрено оспаривание своих прав в судебном порядке [66]. Иск предъявляется по истечении 1 года, но не позднее 2-х лет с момента вручения уведомления, если иные сроки не установлены законом.

В Указе нет запрета на изъятие особо ценных земель, что является негативной тенденцией (ст.69) [66].

Детально закреплены случаи изъятия земель при нарушении земельного законодательства РК: при неиспользовании по назначению в течение трех и более лет (ст.71), при нарушении законодательства (ст.72).

Эти два случая изъятия земельных участков у собственников и землепользователей производятся в судебном порядке по иску уполномоченного органа.

Сохраняется письменное уведомление не менее чем за год до предъявления иска.

Новеллой являлась ст.74 Указа «Конфискация», сто обусловлено введением частной собственности. Она осуществляется как мера наказания за уголовные или административное правонарушения.

Новый Закон «О земле» от 24 января 2001 года [67] сохранил ряд положений, закрепленных в Указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона, «О земле» от 22 декабря 1995 года и содержал новеллы.



В Законе РК «О земле» от 24 января 2001 года основания изъятия земель сконструированы были более удачно. Все основания прекращения права собственности, права землепользования, которые происходят путем изъятия - как принудительного действия были расположены в п.2 ст.63 Закона о земле, а п.1 называет основания прекращения права собственности, права землепользования, которые происходят по воле самого субъекта.

В ст.63 Закона «Основания прекращения права частной собственности на земельный участок или права землепользования» указано новое основание - изъятие у собственника или землепользователя земельного участка, подвергнувшегося радиоактивному загрязнению, с предоставлением равнозначного земельного участка.

В статье 66 «Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных надобностей» Закона были включены новые основания изъятия:

- 1) международное обязательство;
- 2) предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 3) обнаружение под участком месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных);
- 4) строительство дорог, линий электропередачи, связи и магистральных трубопроводов, а также других объектов, имеющих государственное значение, определяемых Правительством Республики Казахстан;
- 5) генеральные планы городов и иных населенных пунктов, схемы зонирования территории и иная утвержденная в установленном порядке градостроительная или землеустроительная документация» [67].

Изменились сроки: вместо 3 лет указан более короткий срок 1 год и для земель сельскохозяйственного назначения, и для производства либо жилищного и иного строительства. Сюда не включались время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование [67].

Теперь установлена административная преюдиция (ст.75 Закона). То есть для изъятия необходимо, чтобы при грубом нарушении правил рационального использования земли, существенном снижении плодородия сельскохозяйственных земель либо значительном ухудшении экологической обстановки, процедура запускалась только после применения административных мер взыскания.

Это новшество коснулось и порядка изъятия земельного участка в данном случае.

В Законе «О земле» более подробно расписана статья 77 «Конфискация».

С введением земли в экономический оборот земельные отношения стали регулироваться не только земельным, но и гражданским законодательством [68, с.379].

В настоящее время правовому регулированию изъятия земель посвящена

глава 9 Земельного кодекса от 20.06.2003 года.

Так, п.1 ст.81 ЗК РК устанавливает, что рассматриваемые права прекращаются при отчуждении участка другим лицам, отказе от права собственности или землепользователя от права землепользования и при потере указанных прав в иных случаях, установленных законом. В части первой статьи основания прекращения являются добровольными. Часть вторая этой же статьи предусматривает основания изъятия земельного участка, которое всегда носит принудительный характер, то есть может совершаться и помимо воли владельца земельного участка. В таких случаях права собственников и землепользователей становятся уязвимыми, не защищенными. Поэтому закон должен предусмотреть целый правовой механизм защиты прав собственников и землепользователей при изъятии у них земельных участков, которая должна выражаться в четкой правовой регламентации порядка и условий изъятия земель. Так, изъятие земельных участков допустимо только в случаях, прямо перечисленных в п.2.ст.81 ЗК РК [69].

Этот перечень является исчерпывающим, не допускающим его расширения иным законом. В этом состоит одна из важных гарантий защиты прав собственника и землепользователя.

В Земельном кодексе РК от 20 июня 2003 года появилось определение изъятия. В п.1 ст.12 ЗК РК дается следующее понятие:

«изъятие - действие государственных органов, направленное на прекращение у частного собственника или землепользователя права собственности или права землепользования на земельный участок в порядке и на условиях, предусмотренных настоящим Кодексом» [3]

Земельный кодекс РК конкретизирует, дополняет и изменяет некоторые положения предыдущего Закона РК «О земле».

В ст.81 «Основания прекращения права частной собственности на земельный участок или права землепользования» законодатель усилил терминологию, добавив к некоторым видам изъятия слово «принудительное». Например, «принудительное отчуждение, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных нужд», «принудительное изъятие у собственника или землепользователя земельного участка, не используемого по назначению или используемого с нарушением законодательства Республики Казахстан», «принудительное отчуждение у собственника или землепользователя земельного участка, подвергшегося радиоактивному загрязнению, с предоставлением равноценного земельного участка».

В ст.84 «Принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд» появились новые основания для принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд – предоставление земель для создания и функционирования специальных экономических зон, строительство инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением); строительство объектов, предусмотренных государственными и региональными программами, и инвестиционных проектов, обеспечивающих

государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

При выкупе земельного участка теперь специально оговаривается возможность выкупа земельного участка до истечения года со дня получения собственником или негосударственным землепользователем письменного уведомления о выкупе, но только с согласия собственника или негосударственного землепользователя.

Также была изменена редакция статьи 87 «Цена за выкупаемый земельный участок».

Цена за земельный участок, выкупаемый при принудительном отчуждении для государственных нужд, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником земельного участка или негосударственным землепользователем.

Цена за земельный участок сельскохозяйственного назначения (без учета убытков), приобретенный собственником земельного участка у государства в соответствии с выкупаемым при принудительном отчуждении для государственных нужд, определяется в размере суммы, уплаченной государству.

При неполной оплате суммы за земельный участок (без учета убытков), проданный государством в рассрочку, и выкупе его при принудительном отчуждении для государственных нужд цена выкупаемого земельного участка определяется в размере выплаченной государству суммы.

При определении цены за выкупаемый земельный участок при принудительном отчуждении для государственных нужд в нее включаются рыночная стоимость земельного участка или прав на него и находящегося на нем недвижимого имущества на момент прекращения права собственности или землепользования, а также все убытки в полном объеме, причиненные собственнику земельного участка или негосударственному землепользователю в связи с принудительным отчуждением земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами.

Рыночная стоимость земельного участка определяется в соответствии с законодательством Республики Казахстан об оценочной деятельности.

По соглашению с собственником земельного участка или негосударственным землепользователем ему может быть предоставлен взамен земельного участка, выкупаемого при принудительном отчуждении для государственных нужд, другой земельный участок с зачетом стоимости предоставляемого земельного участка или права на него в стоимость выкупаемого земельного участка или права на него в рыночной стоимости на момент прекращения права собственности или землепользования.

В случаях, когда принудительно отчуждаемый для государственных нужд земельный участок или право на него должны были быть выкуплены у государства, но выкуп не был произведен, рыночная стоимость земельного участка в цену не включается, по соглашению с негосударственным землепользователем ему может быть предоставлен взамен другой равноценный

земельный участок.

Изменилось и содержание статьи 90 ЗК РК. Так ограничения изъятия земель отдельных категорий теперь применимы и для земель водного фонда, чего раньше не было, а к исключительным случаям, в которых изъятие допускается теперь строительство инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, объектов по использованию ВИЭ, а также объектов, имеющих не важное государственное значение, а государственное значение вообще.

Изменились сроки неиспользования земельных участков по назначению, которые являются основой для принудительного изъятия.

Теперь, на основании ст.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), то такой земельный участок подлежит принудительному изъятию у собственника и землепользователя. В этот период не включается время, необходимое для освоения такого участка, а также время, в течение которого данный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Условия и сроки освоения земельных участков устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Редакция статьи 93 «Принудительное изъятие у собственника и землепользователя земельного участка, используемого с нарушением законодательства Республики Казахстан» также была изменена:

В случаях если использование земельного участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных настоящим Кодексом или иными законами Республики Казахстан, в частности, если земельный участок используется не в соответствии с целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо к значительному ухудшению экологической обстановки, то после применения мер взыскания, предусмотренных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, такой земельный участок подлежит принудительному изъятию у собственника или землепользователя в порядке, предусмотренном статьей 94 земельного кодекса Республики Казахстан.

В случаях, предусмотренных частью первой настоящей статьи, собственник земельного участка или землепользователь обязан возместить государству ущерб в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан, за исключением случаев, возникших при чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельствах (действиях непреодолимой силы).

Изменения и дополнения статьи 94 ЗК РК:

Во-первых, теперь в статье конкретно указан орган, подающий иск о принудительном изъятии - территориальный орган по управлению земельными ресурсами области (города республиканского значения, столицы) по месту

нахождения земельного участка.

Во-вторых, 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, аула (села), аульного (сельского) округа по месту нахождения такого участка об изменении его целевого назначения по заявке собственника земельного участка или землепользователя. Иск в этом случае может быть предъявлен лишь при отрицательном решении вопроса об изменении целевого назначения такого участка [59].

Таким образом, можно сделать вывод о существенном изменении содержания института изъятия земли и механизма реализации рассматриваемых норм. На первом этапе (1917 - август 1995 гг.) механизм реализации правовых норм, регулирующих изъятие земли, характеризуется: 1) наличием исключительно императивных норм; 2) регулированием преимущественно нормами земельного законодательства; 3) использованием административно-властных методов перераспределения земель внутри государственного сектора в условиях исключительной собственности государства на землю. На втором этапе (сентябрь 1995 г. - по настоящее время) механизм реализации правовых норм, регулирующих изъятие земли, характеризуется: 1) наличием не только императивных норм, но и диспозитивных; 2) регулированием нормами земельного и гражданского законодательства; 3) использованием наряду с административно-властными методами перераспределения земель гражданско-правовых методов в условиях государственной и частной собственности на землю.

## **1.2 Специфика правового регулирования изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя по законодательству Республики Казахстан.**

Институт изъятия земель был трансформирован в условиях суверенного Казахстана и развивается в сторону разумного сочетания публичных и частных интересов в области использования и охраны земель, что связано с «новым регулятивно-функциональным качеством земельного права рыночного периода, которое из публично-правовой трансформировалось в частно - публичную отрасль права» [60]. Вследствие этого изъятие – это не просто чисто административная процедура, поэтому некоторые утверждения о том, что «изъятие как юридическое действие представляет собой способ прекращения прав субъектов на конкретные земельные участки» [70, с.84] не всегда верны.

Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя регулируется не только Земельным кодексом, но и рядом

других правовых актов, среди которых наиболее значимым и основополагающим является Конституция Республики Казахстан.

В Конституции заложены основы равной защиты как государственной и частной собственности (п.1 ст.6). П.2 данной статьи закреплено, что «...объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом» [65]. Таким законом, в первую очередь, является гражданский кодекс РК В п. 5 статьи 188 ГК РК установлено, что «Право собственности на имущество может быть принудительно прекращено только по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом» [49]. В кодексе перечисляются основания прекращения права собственности на имущество, но так как земельные участки являются особым видом недвижимости, для них предусмотрены свои, персонифицированные нормы. Они указаны в Земельном кодексе РК. Кроме того, отражая тесную взаимосвязь земельного и гражданского права, нормы об изъятии расположены в Законе РК «О государственном имуществе».

В Земельном кодексе РК целая глава 9 посвящена прекращению права собственности, права землепользования и иных вещных прав на земельный участок.

Отсюда следует, что институт изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя является лишь составной частью более обширной совокупности норм, следовательно, является не институтом, а, скорее всего, субинститутом.

Более обширная совокупность норм включает в себя все нормы, регулирующие прекращение прав на землю. Глядя на Главу 9, можно выделить несколько разновидностей такого прекращения.

Во-первых, можно выделить добровольное и принудительное прекращение таких прав.

В силу различных причин собственник или землепользователь могут по собственному желанию отказаться от всех прав на свой земельный участок или от права на него. В одном случае такой отказ (активное прекращение) сопровождается дополнительными юридическими фактами в виде конкретного отчуждения, то есть в результате сделок с землей, когда земельный участок продается, дарится, передается в качестве доли в уставной фонд какого-либо предприятия и т.д. В другом случае (пассивное прекращение – отказ) собственник или землепользователь не преследует цели передачи земельного участка или права на него конкретному лицу, а желает просто избавиться от него и от всех хлопот по его содержанию.

Отказ от права частной собственности или права землепользования регулируется статьей 82 ЗК РК. В нее внесен ряд изменений и дополнений с времен принятия первоначального Земельного кодекса. Если раньше четко не было урегулировано, каким образом информация об отказе собственника от права собственности на принадлежащий ему земельный участок должна дойти до государственных органов, так как было прописано лишь, что он должен объявить об этом или совершить другие действия, недвусмысленно

свидетельствующие об его отказе, то с марта 2011 года требуется нотариально удостоверенное письменное заявление собственника земельного участка. Это является основанием для постановки на учет земельного участка как бесхозного имущества. Это упорядочило отношения по добровольному отказу от земельного участка, хотя и не устранила возможности неофициальной «бесхозности» земельного участка до его постановки на учет в государственных органах.

В период нахождения на учете такого земельного участка, его могли передать во временное землепользование третьим лицам.

Отказ от права временного землепользования или от права временного пользования на земельный участок, находящийся в частной собственности, производится проще, так как здесь есть конкретный контрагент стороны договора аренды или договора о временном безвозмездном землепользовании.

Помимо отказа право землепользования может прекращаться и по другим основаниям:

- 1) по окончании срока, на который был предоставлен участок;
- 2) прекращения договора аренды земельного участка или договора временного безвозмездного землепользования до истечения срока;
- 3) прекращения оснований, по которым предоставляется служебный земельный надел, т.е. трудовых, служебных отношений.

Принудительное прекращение права собственности, права землепользования и иных вещных прав на земельный участок означает утрату таких прав без желания собственника или землепользователя. Это происходит в следующих случаях:

- 1) из-за обязательств собственника или землепользователя, которые в силу объективных или субъективных причин их не исполняют, вследствие чего следует обращение взыскания на земельный участок или право землепользования;
- 2) в интересах государственных нужд;
- 3) при неиспользовании земельного участка по назначению или используемого с нарушением законодательства РК;
- 4) при значительном ухудшении состояния земельного участка после радиоактивного загрязнения и в интересах самого собственника или землепользователя для сохранения их жизни, здоровья, безопасности;
- 5) конфискации, т.е. принудительного изъятия вследствие совершения правонарушения.

При неисполнении обязательств в некоторых случаях следует отсрочка взыскания сроком до одного года. Это случаи стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций, т.е. то, что относят к уважительным причинам (это относится ко всем видам земельных участков). Отсрочка касается еще одного случая – в отношении заложенного земельного участка (права землепользования) из числа земель сельскохозяйственного назначения.

Для полноценной защиты земельных прав собственника (землепользователя), как отмечает О.И. Крассов нужны четыре обязательных условия, соблюдаемых одновременно:

- а) в основе изъятия только решение суда;
- б) цель – направленность на удовлетворение государственных нужд;
- в) момент возмещения – до фактического изъятия;
- г) равноценность и справедливость возмещения [71, с. 543].

Некоторые авторы выделяют основные моменты, которые должны быть учтены в земельном законодательстве:

- перечень государственных нужд должен быть исчерпывающим, без возможности расширения этого перечня посредством принятия новых или изменения существующих законодательных актов;

- следует уточнить характер международных обязательств, в силу которых принудительно отчуждается земельный участок;

- законодательно предусмотреть понятия «аварийное жилье», «ветхое жилье»;

- необходимо предусмотреть и ужесточить порядок и сроки изменения генеральных планов населенных пунктов, а также характер и содержание государственных, региональных программ и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей;

- необходимо однозначно определить государственный орган, на основании решения которого подлежит принудительному отчуждению земельный участок для дальнейшего предоставления в целях строительства [72, с. 18];

- необходимо законодательно закрепить законодательное определение понятия «равноценный земельный участок», которое содержало бы требования к местоположению, размерам, плодородию, целевому назначению, соотношению и взаимосвязью с объектами недвижимости, наличию инфраструктуры и другим параметрам, определяющим функционально-целевое значение, рыночную стоимость земельного участка;

- необходимо законодательное закрепление правового статуса собственника, как основного, определяющего субъекта отношений изъятия, наделив его правом требования доказательств наличия государственной нужды и неизбежности изъятия как способа обеспечения публичного интереса;

- следует законодательно закрепить несправедливость компенсации, несогласие собственника с ее размером как основания приостановления изъятия;

- необходимо сделать волеизъявление собственника основным условием запуска механизма изъятия [72].

Статья 84 ЗК РК регулирует условия, принципы и основания принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд.

Здесь при внимательном анализе можно выявить принципы и условия такого изъятия, однако, для прочтения рядовыми гражданами они



сформулированы недостаточно четко. Мы можем выделить такие принципы и условия, как

1) исключительность изъятия земельного участка, что предполагает крайнюю редкость этой процедуры (впрочем, это сведено на нет количеством исключительных случаев, перечисленных в данной статье) и отсутствие иного способа удовлетворения государственных нужд;

2) принудительный характер, что указывает не только на явное нежелание собственника земельного участка или землепользователя добровольно передать искомое, то есть тот случай, когда государство начинает подключать силовые рычаги воздействия в интересах государства, как предполагается, обоснованных общественным развитием, но и на отсутствие его инициативы в данной затее;

3) равноценное возмещение имущества, т.е. предполагается, что за изымаемый земельный участок или отчуждаемое право землепользования их собственникам будет направлена справедливая компенсация (однако в данном случае часто из-за экономии бюджетных средств такого не происходит);

4) условие добровольного согласия с процедурой изъятия либо в противном случае запуск обязательной процедуры судебного процесса;

5) равномерность объема изъятия, т.е. должно изыматься не более того количества земельного участка, который необходим государству. Правда, считаем, что в том случае, если изымаемый земельный участок неразрывно связан с другими земельными участками, другой недвижимостью, объектами инфраструктуры, которые останутся бесполезными для собственника или землепользователя при изъятии, государство обязано выкупить и их. Такое правило предусмотрено законодательством Российской Федерации;

б) отсутствие на момент инициативы изъятия земельного участка коммерческой цели и цели удовлетворения негосударственных интересов, каких-то иных целей, за исключением общественно значимых целей. Данный принцип является весьма прогрессивным, но малоосуществимым, так как даже при преследовании общественно полезной цели всегда существует коммерческая заинтересованность тех субъектов, которые будут воплощать в жизнь достижение данной цели (подрядчики, строители и т.д.), а также, иногда, политическая заинтересованность представителей государства (должностных лиц государственных органов). В связи с этим, реализация Генерального плана развития города Алматы – города республиканского значения, являющегося самым крупным мегаполисом страны, невозможно осуществить только за счет бюджетных средств, без участия инвестиций частных инвесторов, которые преследуют при этом определенные коммерческие интересы. Генеральный план развития г. Алматы предусматривает собой глобальную реконструкцию города, включающую строительство новых дорог, автомобильных развязок, линий метрополитена, объектов образования и медицины, а также других объектов, которые в силу своей социальной направленности будут строиться за счет бюджетных средств. Как в свое время отмечал А.Х. Хаджиев, «здесь обнаруживается социально-несправедливая, потому и методологически

ущербная нормативная конструкция: «обеспечение публичного интереса посредством ущемления частного интереса». Забывается непреложный социальный постулат о том, что любой публичный интерес в конечном итоге выступает воплощением частного интереса» [73, с. 200].

7) гласность процедуры изъятия. Начало процедуры изъятия должно быть опубликовано в СМИ регионального или республиканского масштаба, а также на веб-сайте исполнительных органов в срок – 3 рабочих дня;

8) судебный процесс как гарантия защиты прав собственника земельного участка или землепользователя;

9) самозащита собственника земельного участка или землепользователя путем инициации согласительных процедур. Это новшество введено недавно, с 2019 года и регулируется статьей 69 Закона РК «О государственном имуществе». В течение 15 дней после получения письменного уведомления о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд собственник или негосударственный землепользователь могут начать согласительные процедуры путем подачи соответствующего обращения в местный исполнительный орган. Последний в течение 10 дней обязан рассмотреть данное обращение. Затем после получения проекта договора об отчуждении земельного участка для государственных нужд собственник или негосударственный землепользователь может с момента может внести свои встречные предложения и замечания в обращении, передаваемом в местный исполнительный орган в течение 20 календарных дней.

Эти предложения местный исполнительный орган рассматривает в течение 1 месяца и при необходимости инициирует дополнительную оценку стоимости отчуждаемого имущества, так как, как правило, предложения собственника или землепользователя касаются состава отчуждаемого имущества, размера убытков, подлежащих возмещению, содержания возмещения.

Достигнув соглашения и разработав новый проект договора об отчуждении земельного участка для государственных нужд, стороны направляют его на согласование в местный представительный орган. При отсутствии соглашения существо прений переносится в суд.

В пункте 5 ст.69 Закона РК «О государственном имуществе» закреплено правило, согласно которому не допускается достижение соглашения по серьезным вопросам, например, отмена требования о выплате возмещения до перехода права собственности на имущество к Республике Казахстан или административно-территориальной единице, размер, единовременность и полнота возмещения.

В части 2 статьи 84 ЗК РК установлены государственные нужды, которые служат основаниями для принудительного отчуждения земельных участков.

Их количество существенно увеличилось со времен опубликования Земельного кодекса в 2003 году.

В данной части указано перечислено 7 пунктов, в них описано более 25 исключительных случаев. В предшествующих законах в качестве основания для изъятия были указаны «генеральные планы городов и иных поселений

схемы зонирования территорий и иная, утвержденная в установленном порядке, градостроительная или землеустроительная документация» [56], и еще 7 случаев, «связанных с созданием и расширением особо охраняемых природных территорий, выполнением международных обязательств, обнаружением под участком месторождения ценных полезных ископаемых, строительством дорог, линий электропередач и магистральных трубопроводов, а также объектов, имеющих важное государственное значение» [56]. Последние указанные объекты можно было расширительно толковать. Законом РК «О земле» от 24 января 2001 года были добавлены новые случаи – для нужд обороны, для оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, при обнаружении под участком месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных), при строительстве линий связи. Также пунктом 3 статьи 66 Закона «О земле» была установлена возможность расширительного толкования и включения дополнительных исключительных случаев, если это будет установлено законодательными актами.

Изначально редакция ст.84 ЗК РК содержала все предыдущие основания для изъятия, за исключением одного нового основания – «снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением)» [59], затем, законами о внесении изменений и дополнений был исключен «снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением)» и были внесены новые исключительные случаи:

- «создание и функционирование специальных экономических зон» Законом РК от 06.07.07 г. № 279-III;

- «для нужд обороны и национальной безопасности» Законом РК от 13.02.12 г. № 553-IV;

- «строительство объектов, предусмотренных документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, за счет бюджетных средств» Законом РК от 03.07.13 г. № 124-V;

- «строительство (реконструкция) аэропортов, аэродромов, объектов аэронавигации и авиатехнических центров, объектов железнодорожного транспорта, мостов, метрополитенов, тоннелей, объектов энергетических систем, объектов, обеспечивающих космическую деятельность, инженерно-коммуникационных сетей, объектов нефтеперерабатывающего производства, отнесенных к стратегическим объектам, реализация концессионных проектов, объектов общего пользования населенных пунктов» Законом РК от 29.03.16 г. № 479-V;

- «удовлетворение нужд населения в пастбищных угодьях для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья»; «обеспечение потребности населения в земельных участках для индивидуального жилищного строительства в соответствии с генеральным планом или схемой развития и застройки населенных пунктов» Законом РК от 04.05.18 г. № 151-VI.

Более подробный анализ всех этих исключительных случаев будет представлен позднее, хотя можно резюмировать, что некоторые из них не

подпадают под государственные нужды.

Статья 85 ЗК РК является отсылочной и закладывает основы процессуальной процедуры изъятия земельного участка и права землепользования для государственных нужд. Более подробно алгоритм изъятия расписан в Главе 6 Закона РК «О государственном имуществе».

В самой статье 85 ЗК РК указано три важных момента – 1) обязательность письменного уведомления о принудительном отчуждении в установленные сроки и установленном порядке; 2) государство имеет преимущественное право покупки земельного участка с момента получения собственником или землепользователем уведомления; факт прекращения права собственности у собственника земельного участка и права землепользования у негосударственного землепользователя должен быть зарегистрирован в государственных органах.

В ст.86 ЗК РК закреплены права собственника или негосударственного землепользователя при принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд.

Даже с момента получения уведомления о начале принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд и до государственной регистрации права государственной собственности на земельный участок или прекращения права землепользования они имеют право использовать земельный участок и иное недвижимое имущество, финансировать мероприятия по их использованию, но затраты и убытки, связанные с продвижением новых проектов, остаются на риске самих собственников или негосударственных землепользователей.

Однако на практике происходит далеко не так. В случае если земельный участок попал на территории, изымаемую для государственных нужд, действия собственника полностью «парализуются», так как он не имеет возможности получить разрешение на проектирование, строительство и реконструкцию объектов на земельном участке, принадлежащем ему на праве собственности. Более того, ситуация усугубляется тем, что при реализации проектов социальной сферы (строительство школ, дорог, больниц и т.д.), администраторами программ являются государственные органы, финансируемые из государственного бюджета. То есть «судьба» земельных участков, попавших под изъятие для государственных нужд, напрямую зависит от наличия финансовых средств в бюджете для реализации той или иной государственной программы. С учетом постоянной корректировки бюджета, а тем более в условиях экономического кризиса, карантина из-за коронавируса реализация многих государственных программ затягивается на неопределенный срок (это может длиться годами). Таким образом, собственники земельных участков/землепользователи становятся «заложниками» решения об изъятии земель в целях государственных нужд без возможности реализации своих имущественных прав на землю. Кроме того, в таких случаях есть риск попасть под статью 92 Земельного Кодекса о принудительном изъятии. В земельной практике Алматы имели место случаи, когда, несмотря на имеющееся

постановление об изъятии земельного участка под государственные нужды, собственник земельного участка получал предписание от уполномоченного органа (земельная инспекция) о его неосвоении и ему приходилось в судебном порядке доказывать факт того, что использовать его по назначению он не имел возможности.

Все вышеизложенное говорит о том, что до настоящего времени вещное право на землю, предусмотренное Земельным Кодексом РК, не реализуется в полной мере. На практике по-прежнему доминирует административный ресурс без учета экономической составляющей процесса. Такой подход вынуждает собственников и землепользователей пытаться всяческими путями избежать аналогичных ситуаций, что также порождает различные формы коррупционных взаимоотношений между уполномоченными государственными органами и землепользователями.

Также согласно ст.86 ЗК РК собственник или негосударственный землепользователь имеют право на то, чтобы государство выкупило бы у них неостребованную часть земельных участков, оставшиеся у них, но которые невозможно использовать.

87 статья является отсылочной к главе 6 Закона РК «О государственном имуществе». В ней идет речь о возмещении стоимости земельного участка при его принудительном отчуждении для государственных нужд. Глава 6 Закона РК «О государственном имуществе» расписывает размер, формы платежа и сроки выплаты суммы за земельный участок при его принудительном отчуждении для государственных нужд.

В ст.88 расписаны сроки судебной процедуры: при несогласии с решением государственных органов собственники или землепользователи имеют «право обратиться в суд с иском о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд» «по истечении трех месяцев с момента получения собственником земельного участка или негосударственным землепользователем уведомления о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд». Крайний и последний срок для предъявления иска – но не позднее момента осуществления принудительного отчуждения. Также в статье указан срок рассмотрения такого рода дел – 1 месяц со дня окончания подготовки дела к судебному разбирательству.

В 89 статье регулируется изъятие земельного участка у государственного землепользователя для государственных нужд. Необходимость выделения такой статьи была вызвана тем, что одностороннее расторжение договора временного землепользования отнесено к принудительному изъятию земельного участка. Между тем, в соответствии с законодательством принудительное изъятие земельного участка осуществляется по решению суда, а односторонне расторжение договора является одним из видов досрочного прекращения договорных отношений. В этой связи, и в целях не нарушения концепции Земельного кодекса законодатель дополнил его отдельной статьей, в рамках которой предусмотреть процедуры одностороннего расторжения договоров временного землепользования с учетом норм земельного и

гражданского законодательства Республики Казахстан. Указанное решение всегда может быть обжаловано в вышестоящий орган либо в судебном порядке.

Земельный кодекс сохранил особый режим ценных земель и устанавливает в ст.90 ограничения на изъятие земель отдельных категорий, характеризующихся обильным плодородием, например, орошаемых сельхозугодий, земельных участков, предназначенных для опытов в НИИ и учебных заведениях естественнонаучного профиля (обучающих специалистов сельского, водного, рыбного хозяйства), также земельных участков из фондов – лесного (что обусловлено небольшим количеством лесов на территории Республики Казахстан) и водного (во избежание изменения русла рек, уничтожения водохранных зон и полос). Однако, как и указывалось ранее, количество исключительных случаев существенно увеличилось, что не является хорошей идеей. Считаем, что нет особой необходимости изымать особо ценные, плодородные земли для строительства инфраструктуры населенных пунктов, тем более инженерно-коммуникационных сетей общего пользования, для размещения объектов ВИЭ. А то, что теперь такие земли могут изыматься под любой объект, имеющий государственное значение, и при этом не обязательно важное, как это было до внесения поправок, множит и множит число исключительных случаев.

Случаям реквизиции посвящена статья 91 ЗК РК. Это такой вид изъятия, при котором земельный участок изымается временно акиматами, на период устранения опасности для населения, либо для решения важной общественной задачи. Например, в случае военного положения возникла необходимость изъятия участков, находящихся на приграничных территориях. При этом собственнику или землепользователю возмещаются убытки. При миновании опасности или надобности земельный участок должен быть возвращен владельцу. Если вернуть его не возможно, то владельцу должны вернуть стоимость изъятого.

Нецелевое использование земельных участков предусмотрено статьей 92. К таким случаям относится целый ряд случаев. Статья выделяет два вида земельных участков, для которых оговорены особые правила – это сельхозземли и участки, предназначенные для строительства.

Участки под строительство изымаются, если они не использованы в течение 3 лет со дня принятия решения о его предоставлении. Исключение – если установлен согласно проектно-сметной документации другой срок либо это участок, предназначенный под ИЖС и выданный частному собственнику. Если последний выдан землепользователю и на неподготовленных площадках, срок освоения такого участка начинает исчисляться после возведения инженерной (коммунальной) инфраструктурой.

Сельхозучастки изымаются при неиспользовании в течение 2 лет подряд после первоначального выявления факта неиспользования. Но в период неиспользования не засчитывается время, когда действовала непреодолимая сила.

На практике фермерские хозяйства, которые имеют пастбища, но не

занимаются животноводством, привлекаются к административной ответственности за нецелевое использование земельных участков. Также в десятикратном размере оплачивают единый земельный налог по этим землям. При этом государственными органами не учитывается тот факт, что фермерское хозяйство состоит из участников, которые ранее внесли право на условную земельную долю в него. Вся земля фермерского хозяйства сформирована ими и каждый из них занимается личным подсобным хозяйством. Плоды и продукция делятся по результатам сельскохозяйственного года согласно заключенного договора о совместной деятельности. Пастбища используются ими для выгона скота и заготовки кормов на зиму. Поэтому нельзя никак говорить о нецелевом использовании пастбищ в данных случаях и требуется изменить подход земельной инспекции к данному вопросу.

В соответствии с п.п.18-1 ч.3 ст.14-1 Кодекса, выявление неиспользуемых земель (сельхоз назначения и под коммерцию) является прямой обязанностью территориальных уполномоченных органов районов и городов. В соответствии с п.1 ч.1 ст. 65 Кодекса собственники земельных участков и землепользователи обязаны использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, а при временном землепользовании - в соответствии с актом предоставления земельного участка или договором аренды (договором временного безвозмездного землепользования).

Указанное правило не распространяется на некоторые категории субъектов: на детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения ими возраста двадцати одного года.

В 93 статье ЗК РК освещены условия принудительного изъятия земельных участков, используемых с нарушением законодательства РК.

Помимо предупреждения об адмответственности в этой статье перечислены случаи пользования землей с нарушением. К ним относятся: 1) использование не по целевому назначению; 2) нерациональное использование земельного участка из земель сельхозназначения; 3) несоблюдение требований к орошаемым инженерно подготовленным землям (соблюдение положенной схемы чередования культур, проведение необходимых мелиоративных и восстановительных работ, и т.д.); 4) использование, при котором значительно ухудшилась экологическая обстановка.

При обнаружении такого случая земельный участок принудительно изымается.

В части 4 данной статьи установлено правило, которое считаем негативно сказывающимся на целевом использовании земель. Там указано, что после выданного предписания об устранении нецелевого использования земельного участка в течение 2-х месяцев нарушитель может обратиться в акимат с ходатайством об изменении целевого назначения этого участка.

При существенном снижении плодородия сельхозземель или значительном ухудшении экологической обстановки, субъект обязан возместить ущерб государству. Исключение – случаи, возникшие вследствие непреодолимой силы.

Порядок принудительного изъятия регламентирован статьей 94. Оно осуществляется по иску региональных земельных инспекций.

По негативным основаниям (неиспользование, использование не по назначению, неосвоение, использование с нарушением) изъятие земельных участков, находящихся в залоге, осуществляется после уведомления залогодержателя о начале процедуры изъятия таких земельных участков.

Кроме того, в таких случаях иск о принудительном изъятии земельного участка предъявляется после применения мер административное взыскания, и «по истечении срока предписания, данного собственнику земельного участка или землепользователю для принятия мер по использованию земельного участка по назначению и по устранению нарушений законодательства Республики Казахстан» [3].

Установлены сроки:

- для принятия мер по использованию земельного участка по назначению - 1 год;

- по устранению нарушений законодательства - 3 месяца с момента выявления данного факта.

Предписание о необходимости устранения нарушения законодательства РК как обременения права на земельный участок подлежит государственной регистрации.

В случае конкуренции видов принудительного изъятия приоритет отдается изъятию для госнужд. Земельная инспекция может прекратить процедуру изъятия земельного участка на основании ходатайства акимата, инициировавшего принудительное отчуждение указанного земельного участка для госнужд.

Когда земельный участок принудительно изымается по негативным условиям в судебном порядке, права на него продаются на торгах (конкурсах, аукционах).

Когда принудительно изымается земельный участок, предоставленный безвозмездно, он включается в специальный земельный фонд для дальнейшего перераспределения без компенсации. Впоследствии такой субъект может повторить попытку получения безвозмездного земельного участка.

После реализации земельного участка сумма, за вычетом расходов по принудительному изъятию земельного участка и выплаты залогодержателю, выдается бывшему собственнику земельного участка или землепользователю. Если участок реализовать не представляется возможным, то после 3-х торгов в течение 1-го года он зачисляется в спецземельный фонд по решению суда.

Действующие процедуры по продаже неиспользуемого земельного участка посредством торгов не стимулируют землепользователей и собственников по использованию земельного участка, так как даже в случае принудительного изъятия такого участка государство само его продаст и вырученную сумму им же и выплачивает, и зачастую стоимость данных участков значительно превышает сумму, уплаченную государству при выкупе земельного участка или права аренды. В целях законодательного закрепления права залогодержателя



передать право землепользования, находящееся в залоге, в доверительное управление. Так как на сегодняшний день институт залога права землепользования развит недостаточно, многие кредитные организации не берут такие земли в залог, и у субъектов земельных отношений значительно снижается ресурсная база.

Согласно ч.6 ст.94 ведется реестр лиц, у которых принудительно изъяты земельные участки, куда данные лица зачисляются после вступления решения суда в законную силу.

Статья 95 ЗК РК урегулирует вопросы конфискации, которая представляет собой безвозмездное изъятие земельного участка как наказание за совершение административного или уголовного правонарушения. В этом случае также есть исключения. Так, не могут быть конфискованы земельные участки, на которых стоят дом ихозпостройки, земельные участки с целевым назначением ЛПХ (личное подсобное хозяйство), принадлежащие не только осужденному, но и лицам, находящимся у него на его иждивении.

Статья 96 ЗК РК рассматривает такой важный вопрос, как оценка земельного участка при прекращении права собственности или землепользования. В отношении земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, для ведения ЛПХ (кроме полевых наделов), на котором находится индивидуальный жилой дом, стоимость определяется как стоимость земельного участка, не превышающая рыночную стоимость.

Стоимость земельного участка, полученного в результате гражданско-правовой сделки или по решению суда, определяется в размере стоимости, которая указана в договоре или в решении суда, но не превышающей рыночную стоимость. Если цена не указана, то стоимость оценивается по его кадастровой (оценочной) стоимости.

Анализ действующего земельного законодательства показывает, что в правовом регулировании данного правового института имеются существенные особенности, отличающие его от аналогичных институтов зарубежных государств.

Первое. Наличие купли-продажи прав на землю привело к тому, что у нас наряду с выкупом земельного участка для государственных нужд имеется и выкуп права землепользования.

Второе. Изъятие земельного участка для государственных нужд может рассматриваться двояко: 1) как действия государственных органов, направленные на прекращение у частного собственника права собственности на земельный участок с выкупом или без; 2) как действия государственных органов, направленные на прекращение у землепользователя права землепользования.

## **2 ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА У СОБСТВЕННИКА И ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ У ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯ**

### **2.1 Научные подходы к разработке понятийно-терминологической системы изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя**

Уже сложившийся, по нашему мнению, в земельном законодательстве Казахстана правовой субинститут «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя» в настоящее время как никогда актуален, поэтому ведется активная работа по разработке новых норм земельного права и совершенствование уже существующих. И в этом случае важным является сочетание теоретических и практических аспектов этой проблемы. Так, в практике судебных и иных государственных органов «наболевшим» вопросом стало установление единого понимания некоторых терминов. Например, в Казахстане отсутствует единообразное понимание такого термина, как «освоение земельного участка». В одном регионе незастроенный земельный участок под застройку даже при наличии у собственника утвержденного эскизного проекта, иных разрешительных документов, считается «неосвоенным» и ставится на изъятие, а в другом – этого достаточно, чтобы отказать в удовлетворении иска соответствующего органа об изъятии земельного участка.

Вместе с тем разработка нового или уточнение существующего юридического определения – прерогатива теории права. В науках земельного и гражданского права дискуссионными остаются вопросы определения понятий «изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд», «государственные нужды», «общественные нужды», «выкуп земельного участка» и т.д. Причем дискуссия началась еще в советское время. Уже тогда поднимались вопросы возмещения изъятия земель [2], убытков землепользователям и потерь сельхозпроизводства при изъятии земель [3], гражданско-правовых последствий данного процесса [4].

Изъятие земельных участков и права землепользования стали предметом дискуссий на всем постсоветском пространстве. Так, проблемами изъятия земельного участка занимались такие ученые Казахстана, как Л.К. Еркинбаева [5], В.П. Борисов [6], А.С. Дощанова [7], Е.К. Серекбаев [8] и другие. Соответственно в каждой из этих работ поднималась дискуссия по поводу тех или иных понятий, и были сформулированы их определения.

Определенную сложность составляет выработка нормативно-правовых определений. В классификации дефиниций (определений), разработанной российским ученым С.Н. Болдыревым, «нормативно-правовые (легальные) дефиниции» занимают особое место среди доктринальных, обыденных и практических, так как они «устанавливаются или закрепляются нормативным правовым актом» [74, с.317-319], являются менее изменчивыми, потому что

закреплены в нормативных актах. «Именно поэтому легальные дефиниции являются основой правового регулирования» [74, с.318]. С.Н. Болдырев акцентирует внимание на главной задаче юристов – составлении точных терминов, при этом приводя слова великого русского ученого М.В. Ломоносова: «ибо употребление слов неограниченных и сомнительных и двусмысленных приводит к великим беспорядкам и отдаляет от правды к заблуждению и ябедам» [75, с. 149].

Наиболее вызывающим дискуссию, как в Казахстане, так и других странах СНГ, понятием, требующим четкого определения, является понятие «изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд». Периодически в законодательстве использовались словосочетания «изъятие земельного участка для государственных нужд» или «изъятие земельного участка для общественных нужд», таким образом происходило отождествление этих понятий.

Ученые давно пришли к заключению, что на практике государственные органы «определяют государственные и муниципальные нужды по собственному субъективному усмотрению, относя к ним «реконструкцию города», «комплексную реконструкцию», «застройку муниципального образования» и т. п.» [76, с.207; 77, с.66]. Вследствие этого узковедомственные или бюрократические интересы начинают подменять понятие «общественные нужды», хотя изначальный смысл заключался в том, что прекращение права частной собственности субъекта оправдывается публичными интересами, причем интересами не самого государства, а общественными интересами, то есть государство идет на такие действия в интересах общества. Как указывают российские ученые, «используемое ранее понятие «общественная польза» вообще исчезло из законодательства, хотя именно оно было положено в основу данного института» [78, с.213].

Считаем, что понятия «общественный» и «публичный» должны закладываться в понятие «изъятие для государственных нужд». Это подтверждается практикой зарубежного конституционно-правового регулирования. «В европейских конституциях изъятия такого рода связаны с обществом и его потребностями, но не с государством. Их диапазон достаточно широк: от общего блага до общественных нужд, но все они ориентированы на общество, а не на государство» [79, с.46]. Социум и его интересы должны ставиться «во главу угла» и рассматриваемую процедуру изъятия нужно обозначить более четко – «изъятие для социально значимых целей», а также указать на то, что конечная цель – это достижение общественных благ.

Для выработки определения «изъятия земельного участка для социально значимых целей» за основу можно взять уже закрепленное в п.1-1 ст.12 Земельного кодекса РК определение изъятия и дополнить его еще одним условием, гарантирующим частным собственникам и землепользователям равноценное возмещение затрат на приобретение земельного участка или платного права землепользования.

В Земельном кодексе РК часто встречается такой термин как «выкуп земельного участка». При этом четкое определение отсутствует. Данный вопрос прорабатывался некоторыми авторами, например, Е.К. Серекбаевым. Так, по его мнению, «нужно разграничивать понятие «изъятие» и «выкуп», так как у них различная правовая природа, регулирование осуществляется в первом случае нормами публичного права, во втором - частного права, с использованием противоположных методов» [8, с.30], с чем мы согласны. Некоторые авторы (Умирзаков П.) предлагают «заменить понятие «изъятие» словом «выкуп», так как сейчас, как на праве собственности, так и на праве землепользования, земельный участок будет продан и обращен для государственных нужд с возмещением убытков, причиненных собственнику и землепользователю» [72, с.8]. Здесь мы не согласны, и аргументом является тезис, предложенный вышестоящим автором.

При выработке термина «выкуп земельного участка для социально значимых целей» следует учесть основные положения, касающиеся купли-продажи, закрепленные в Гражданском кодексе РК, но применительно к земельным отношениям и с учетом ситуации – т.е. выкуп, сопряженный с изъятием земельного участка или права землепользования, и с определением сторон данной сделки.

Как уже было отмечено выше, одним из спорных понятий, порождающих отсутствие единообразия в судебной практике и практике иных государственных органов, является понятие «освоение земельного участка».

Считаем нужным вкратце осветить основные составляющие определения «освоение земельного участка».

Прежде всего, это совокупность каких-либо действий, мероприятий, подготавливающих земельный участок к его непосредственному использованию по целевому назначению. Таким образом, мы делаем разграничение между понятиями «освоение земельного участка» и «использование земельного участка». Также считаем, что стоимость земельного участка при производстве этих действий увеличивается за счет вложения денежных средств или физического приложения труда. Если земли подготавливают для сельскохозяйственных целей, например, земледелия, то производят вспашку земель, внесение минеральных удобрений, чернозема, навоза и т.д. При подготовке земельного участка к строительству, истребуется необходимая разрешительная документация, закладывается фундамент и т.п.

Еще одним понятием, требующим более четкого определения, является понятие «документ на земельный участок».

В п.24 Земельного кодекса РК дается определение понятия «правоустанавливающий документ на земельный участок», но нечеткое, размытое. Исходя из смысла этого определения, получается, что к правоустанавливающим документам относятся и те, которые не устанавливают какие-либо права, а наоборот изменяют или прекращают их. Также используется неудачный прием – перечисление ряда документов. А согласно пункту 3.13 Рекомендаций по основным принципам и методам стандартизации

терминологии, принятыми Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации (протокол № 10 от 4 октября 1996 года), «определение понятия должно быть оптимально кратким и состоять из одного предложения. Оптимальная краткость определения возможна при отсутствии избыточной информации: недопустимы выражения в скобках, перечисления понятия, относящиеся к определяемому понятию, сокращения типа «и т.п.», «и т.д.», «и пр.» [80]. Считаем нужным не только оптимизировать определение «правоустанавливающий документ на земельный участок», но и выделить еще два новых – «правоизменяющий документ на земельный участок» и «правопрекращающий документ на земельный участок».

Вывод: предлагается дополнить понятийный аппарат правового субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя» следующими определениями и в дальнейшем закрепить их в законодательстве:

в статью 12 Земельного кодекса РК внести соответствующие изменения и дополнения:

- дополнить статью 12 п.1-2:

«1-2) изъятие земельного участка для социально значимых целей – действия государственных органов, направленные на прекращение у частного собственника права собственности на земельный участок или у землепользователя права землепользования (при условии равноценного их возмещения) для удовлетворения государственных интересов, вытекающих из функций государства и преследующих социально значимые цели;»;

- п.24 изложить в следующей редакции:

«24) правоустанавливающий документ на земельный участок – документ, подтверждающий наступление юридических фактов, на основании которых возникает право на земельный участок;»;

- дополнить статью 12 Земельного кодекса РК пунктами:

«22-1) выкуп земельного участка для социально значимых целей – действия государственных органов, направленные на передачу равноценного возмещения стоимости земельного участка частному собственнику или права землепользования землепользователю и причиненных им убытков, в связи с изъятием земельного участка в состав государственного имущества;».

«24-1) правоизменяющий документ на земельный участок – документ, подтверждающий наступление юридических фактов, на основании которых изменяется право на земельный участок;»;

«24-2) правопрекращающий документ на земельный участок – документ, подтверждающий наступление юридических фактов, на основании которых прекращается право на земельный участок;»;

Дополнить статью 12 новым определением:

«Освоение земельного участка – это совокупность мероприятий по его подготовке к последующему использованию по целевому назначению, повышающих его стоимость».

Также для установления единообразия в терминологии предлагается внести изменения в п.16 статьи 1 Закона РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» от 26 июля 2007 года и изложить его в следующей редакции:

«16) правоустанавливающие (правоизменяющие, правопрекращающие) документы - документы, на основании которых возникают (изменяются, прекращаются) права (обременения прав) на недвижимое имущество;».

## **2.2 Понятие «освоение земельного участка» как категория правового института изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя**

Серьезной проблемой, требующей глубокого научного подхода, как в теории земельного права, так и в практике применения земельного законодательства Республики Казахстан, является определение понятия «освоение земель».

На данную проблему обращают внимание представители уполномоченных органов в сфере земельных отношений, правоохранители в лице прокуроров и судьи, а также предприниматели и иные заинтересованные лица.

Так, из интервью с судьей Верховного суда Валерием Ноздриным, проведенным журналистом Р. Мейрамовым, выяснилось, что актуальным вопросом остается вопрос о понятии «освоение земельного участка», а также о пределах освоения земельного участка, так как они не прописаны в казахстанском законодательстве. «То есть можно ли считать освоением, если имеется эскизный проект разработки, участок огорожен и возведена сторожка? Или когда собственник уже построил магазин без документов?» [81].

Судебная практика показывает, как много граждан остается недовольными вынесенными решениями судов, сколько жалоб и обращений направляется в соответствующие государственные органы, насколько неоднозначна судебная практика при разрешении земельных споров, связанных с изъятием земельных участков и права землепользования, связанных с неосвоением земельных участков. «К примеру, если в одном регионе незастроенный (пустой) земельный участок, предназначенный для строительства объекта, при наличии у собственника действующей разрешительной документации (АПЗ, ТУ, утвержденного эскизного проекта и др.) признается судом «неосвоенным» и изымается, в другом регионе наличие указанной документации является основанием для отказа в удовлетворении судом иска уполномоченного органа об изъятии земельного участка» [82].

Актуальность обусловлена не только практикой регулирования земельных отношений, но и теорией. В науке казахстанского земельного права также нет единого мнения, что же понимается под освоением земель и как данное понятие разграничивается с понятием «использование земель». Более того, отсутствуют

диссертационные или монографические исследования, в которых бы поднималась дискуссия о понятии «освоение земельного участка».

В странах СНГ данному вопросу уделялось больше внимания. Наибольшее количество работ, посвященных данному вопросу, было опубликовано в Российской Федерации [17; 76-79]. Именно здесь термину «освоение земель» придается особое значение и уже сложился правовой субинститут «комплексное освоение территорий». Дискуссия о понятии «освоение земельного участка», понятии «комплексное освоение земельного участка» рассматривалась в работах таких ученых, как Гринь Е.А. [17], Зайнуллина Д.Р. [83], Левов Н.А. [84-85], Фатхриева Д.И., Рахматуллина Е.С. [86].

Анализ данных работ и сопоставление с нормами земельного права РК позволило выдвинуть основную гипотезу – в земельное законодательство Республики Казахстан необходимо введение четко сформулированного определения понятия «освоение земельного участка», так как на практике, в деятельности государственных, судебных органов иногда происходит подмена понятия «освоение земельного участка» другим понятием – «использование земельного участка», что приводит к отсутствию единообразной практики.

В ходе исследования были исследованы работы известных ученых-земельников – Г.А. Аксененка, Б.Ж. Абдраимова, А.Е. Бектурганова, С.А. Боголюбова, Г.Е. Быстрова, А.Е. Еренова, Л.К. Еркинбаевой, Б.В. Ерофеева, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Ж.Х. Косанова, Е.Ш. Рахметова, А.С. Стамкулова, А.Х. Хаджиева по рассматриваемому вопросу. Выяснено, что этими учеными в их работах освоение земель описывалось в историческом аспекте – освоение целины (А.Е. Еренов, Л.К. Еркинбаева, Ж.Х. Косанов, А.С. Стамкулов, А.Х. Хаджиев). Также освоение земель рассматривалось как мера по культивированию земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и т.д. (Г.А. Аксененок, С.А. Боголюбов, Г.Е. Быстров, Б.В. Ерофеев, Ю.Г. Жариков, И.А. Иконицкая). Вместе с тем, понятие «освоение земельного участка» как таковое не рассматривалось. Нами же предлагается определение данного правового явления для включения в действующее законодательство Республики Казахстан. Этим данное исследование отличается от исследований вышеуказанных авторов.

Больше ответов на поставленные вопросы было получено из современных исследований таких авторов, как Гринь Е.А. [17], Зайнуллина Д.Р. [83], Левов Н.А. [84-85], Фатхриева Д.И., Рахматуллина Е.С. [86]. Здесь данный вопрос был рассмотрен более обстоятельно и прагматично. Более того, в законодательстве Российской Федерации уже устоялся термин «комплексное освоение территорий».

Поэтому были изучены Земельный [87] и Градостроительный [88] кодексы Российской Федерации, Закон города Москвы от 14 мая 2003 г. «О землепользовании и застройке в городе Москве» [89].

Также были рассмотрены законы о земле таких государств как Азербайджанская Республика, Грузия, Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Молдова, Республика

Таджикистан, Республика Узбекистан, Эстония.

При исследовании был задействован ряд методов. Сравнительно-правовой метод использовался при изучении зарубежного опыта, логический, анализ и синтез – при исследовании понятия и сущности освоения и изъятия земель.

Понятие «освоение земельного участка» давно и активно используется в правоприменительной практике по регулированию земельных отношений. Вместе с тем в земельном законодательстве РК такое определение не закреплено ни на законодательном, ни на внутриведомственном уровне.

Анализ ЗК РК показал, что данный термин и производные от него словосочетания используются в тексте закона 19 раз. При этом его толкование не всегда однозначно. Например, в Главе 10 «Земли сельскохозяйственного назначения» термин «освоение земельного участка» используется применительно к новым землям, которые необходимо культивировать, подготовить для использования в сельскохозяйственных целях (произвести вспашку, обеспечить земельный участок водоснабжением, улучшить плодородие, вплоть до нанесения нового плодородного слоя). В Главе 12 «Земли промышленности, транспорта, связи, для нужд космической деятельности, обороны, национальной безопасности и иного несельскохозяйственного назначения» под освоением, например, земель промышленности понимается их предварительная подготовка к размещению и эксплуатации объектов промышленности.

Если же сделать анализ ст.92 «Принудительное изъятие у собственника и землепользователя земельного участка, не используемого по назначению и не освоенного», то не совсем ясно, чем же «освоение земельного участка» отличается от понятия «использование земельного участка». Так, в самом названии говорится об изъятии земельного участка, одновременно и не используемого по назначению, и не освоенного, хотя уже то, что земельный участок не освоен, свидетельствует о том, что он не используется.

При этом в ч.2 приведенной статьи говорится, что, если земельный участок для строительства не используется в течение определенного периода (3 лет) со дня принятия решения о его выдаче, то он принудительно изымается. Но исключением являются земельные участки, находящиеся в частной собственности граждан под индивидуальное жилищное строительство.

Если же земельные участки под индивидуальное жилищное строительство находятся на праве землепользования и находятся на неподготовленных площадках, то идет отсчет срока освоения этого земельного участка с момента его обеспечения инженерной (коммунальной) инфраструктурой.

Срок освоения указан и для нового правообладателя, когда банк второго уровня, либо иная организация согласно Закону «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» отчуждает земельный участок.

Таким образом, в данной статье смешались понятия «освоение земельного участка» и «использование земельного участка». С какого момента начинается освоение, а с какого – использование?



В праворазъясняющих правовых актах также трудно найти ясный ответ. Так, в Нормативном постановлении Верховного суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года N 6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства» в пункте 10 внимание судов обращено на причины несвоевременного освоения земельных участков, а также установлены первоначальные действия судов по подтверждению факта не освоения: были ли проведен комплекс строительно-монтажных работ, есть ли разрешение уполномоченных органов на строительство, эскизный проект. Таким образом, Верховный Суд РК включает указанные действия в понятие «освоение».

Исходя из вышеуказанного, можно прийти к следующим выводам:

Первое. В настоящее время в земельном законодательстве Казахстана нет четкого разграничения понятиям «освоение земельного участка» и «использование земельного участка».

Второе. Понятие «освоение земельного участка» бывает различным применительно к разным категориям земельных участков.

Третье. Возникла потребность к включению в земельное законодательство Казахстана категории «освоение земельного участка».

Четвертое. При формулировании определения «освоение земельного участка» следует исходить из различий в категориях земельных участков.

При обращении к зарубежному опыту нормативно-правового закрепления категории «освоение земельного участка» выясняется следующее.

Земельное законодательство зарубежных государств (Азербайджанская Республика, Грузия, Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Эстония) в большинстве случаев не закрепляет в самих законах данное определение.

Один правовой акт, в котором закреплено данное понятие – это Закон города Москвы № 27 от 14 мая 2003 года «О землепользовании и застройке в городе Москве». Здесь дается следующее определение:

«освоение земельного участка - осуществление собственниками, землевладельцами, землепользователями, арендаторами земельных участков мероприятий по застройке или иных мероприятий на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием земельного участка» [89].

Несмотря на прогрессивность данного закона в плане отражения определения освоения земель, сущности этого правового явления он не раскрывает.

Первое. Идет отождествление понятий «освоение земельного участка» и «застройка».

Второе. Не раскрыты иные мероприятия.

В Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ в ст.46.4 «Договор о комплексном освоении территории» раскрыто содержание понятия «комплексное освоение территории». Здесь указано, что оно включает в себя «подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах данной территории, строительство

на земельных участках в границах данной территории объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, а также иных объектов в соответствии с документацией по планировке территории» [88].

Считаем, что данное определение можно взять за основу для формулирования определения «освоение земельного участка».

В Кодексе Республики Беларусь о Земле в ст.1 в определении понятия «занятие земельного участка», в раскрывающем его сущность содержании, упоминается понятие «иное освоение земельного участка» – «осуществление комплекса работ в соответствии с целевым назначением и условиями предоставления земельного участка» [90]. Данное понятие дается для освоения земельных участков, на которых не предполагается строительство капитальных строений. В отношении земельных участков, на которых планируется строительство, под освоением понимается «осуществление строительно-монтажных работ в соответствии с утвержденной проектной документацией, в том числе в отношении нежилых построек на придомовой территории на предоставленном земельном участке». Такой вывод следует из внимательного анализа определения «занятие земельного участка», так как оно является собирательным. Также можно сделать вывод, что здесь отождествляются понятия «занятие земельного участка» и «освоение земельного участка», с чем мы не согласны, так как строительно-монтажные работы относятся к самому факту строительства, а не к освоению земель.

Хотя четкого и раскрывающего сущность освоения земельного участка определения нет и в земельном законодательстве зарубежных государств, здесь часто обращаются к этому понятию.

В частности, термин «освоение земель» используется применительно к землям сельскохозяйственного назначения и лесного фонда (в большей части к первой категории земель) в Земельном кодексе Азербайджанской Республики от 25 июня 1999 года № 695-IQ (ст.102) [91], Земельном кодексе Кыргызской Республики от 30 апреля 1999 года (ст.32) [92], Земельном кодексе Республики Молдова от 25 декабря 1991 года № 828-XII (ст.99-100) [93], Земельном кодексе Украины от 25 октября 2001 года № 2768-III (ст.ст.42, 165, 205, 209) [94]. Это статьи, касающиеся возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Также данный термин используется и по отношению к другим категориям земель. При этом данные законы разграничивают освоение и использование земель. Например, в Земельном кодексе Кыргызской Республики [94] в ст.32 ч.2 указано, что малопродуктивные сельскохозяйственные угодья, предоставляются для освоения и ведения сельскохозяйственного производства, то есть отдельно – «освоение» и отдельно «сельхозпроизводство». В Земельном кодексе Украины разграничиваются «застройка» и «освоение земельного участка» (ст.111 ЗК Украины). В Земельном кодексе Российской Федерации различают «освоение территории» и строительство и эксплуатацию строения (ст.52 ЗК РФ).

Заметим, что именно в Земельном кодексе Российской Федерации наиболее четко отграничены понятия «освоение земельного участка» и «использование земельного участка».

Так, в ст.45, где предусмотрены основания прекращения прав на пользование земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком, закреплено, что в трехгодичный период неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, влекущий правовые последствия в виде изъятия земельного участка, не включается время, необходимое для освоения участка. Это правило касается всех участков кроме сельскохозяйственных. Но даже идя «от обратного», на примере п.4 ст.6 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [95], где сказано, что срок освоения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения включается в срок неиспользования или использования с нарушениями, что дает основание для санкций, можно сделать вывод, что данные понятия «освоение земельного участка» и «использование земельного участка» различаются.

Эти правила следует учесть и в нашем законодательстве.

Еще одним нормативным правовым актом, конкретизирующим понятие «освоение земельного участка», хотя при этом четкое определение там отсутствует, является Положение о порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2008 года № 306 [96]. Здесь указаны цель – повышение плодородия почв, поддержание экологического баланса (п.4 Положения), объекты – малопродуктивные сельхозугодья (п.5 Положения), сроки – от 7 до 10 лет (п.6 Положения), краткое содержание мероприятий – соответствующие строительные и мелиоративные мероприятия (п.6 Положения) по освоению земель.

Также в зарубежных законах о земле термин «освоение» отделяют и от термина «улучшение земель»: (ст.81 Земельного кодекса Молдовы, стст. 70, 205, 209 ЗК Украины, ст.42, 54 Земельного кодекса Республики Таджикистан от 13 декабря 1996 года № 327 [97]), от термина «восстановление земель» (ст.99 Земельного кодекса Молдовы, ст.102 Земельного кодекса Республики Таджикистан), от термина «повышение их плодородия» (ст.99 Земельного кодекса Молдовы, ст.102 Земельного кодекса Азербайджанской Республики, ст.102 Земельного кодекса Республики Таджикистан), от термина «увеличение продуктивности земель» (ст.102 ЗК Азербайджанской Республики).

В нашем законодательстве данные понятия также носят различную смысловую нагрузку.

Итак, можно сделать следующие выводы.

Первое. В земельном законодательстве зарубежных государств нет достаточно четкого определения понятия «освоение земельного участка».

Второе. В земельном законодательстве РФ, Республики Беларусь есть нормы об освоении земельного участка, комплексном освоении территории, которые можно использовать в качестве исходного материала для формулирования определения «освоение земельного участка».

Третье. При выработке определения «освоение земельного участка» следует учесть смысловые различия в понятиях «освоение земельного участка», «улучшение земель», «восстановление земель», «повышение их плодородия», «увеличение продуктивности земель».

Так как, по сути, вопросом разработки понятия «освоение земельного участка» мало кто занимался, приведем некоторые взгляды ученых на данную проблему и, кроме того, подробно рассмотрим понятие «комплексное освоение территории» или «лэнд-девелопмент».

Единственное определение освоения земельного участка найдено в диссертации российского автора Е.А. Гринь на тему «Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования». В одном из положений, выносимых на защиту, указано, что освоение земельного участка – это «период, когда совершаются все необходимые действия, связанные с получением разрешений на осуществление фактических действий» [17, с, 10]. При этом данное мероприятие отличается от использования земельного участка. Последнее подразумевает «совершение правообладателем фактических действий, соответствующих виду разрешенного использования земельного участка, указанному в правоустанавливающем документе» [17, с.10].

Положительным моментом определения освоения земельного участка, разработанного Е.А. Гринь, является то, что она провела границу между освоением земельного участка и его использованием: освоение – это сфера действий, производимых до осуществления фактических действий по использованию земельного участка, закрепленных в разрешительном документе на право на землю. Но мы считаем недостатком то, что в данном определении отмечены только «действия, связанные с получением разрешений на осуществление фактических действий», так как считаем, что освоение земельного участка предполагает не только получение разрешений, а иные действия, непосредственно связанные с самим земельным участком, до фактического использования его по целевому назначению, например, работы по подготовке земельного участка из земель сельхозназначения к посевным работам. Так, в период целинного освоения земель Казахстана производились работы по вспашке земли, до этого не использовавшейся для выращивания сельхозпродукции.

Авторами Комментария к Земельному кодексу Российской Федерации выведено следующее определение освоения новых земель: «комплекс мероприятий по организации новых хозяйств и вовлечению в сельскохозяйственное использование земель, занятых кустарниками, малоценными лесами, вырубками и другими несельскохозяйственными

угодьями, путем проведения мелиоративных работ (осушение, орошение, культуртехнические и другие мероприятия)» [98, 302].

Данное определение носит узкую специфику, так как касается освоения земель сельхозназначения, и сформулировано путем перечисления ряда проводимых работ на непригодных для этой цели земель. Довольно подробно дается характеристика таких земель. Вместе с тем это определение недостаточно четко разграничивает освоение земель и непосредственно застройку, так как есть указание на «организацию новых хозяйств», что предполагает строительство подсобных объектов и сооружений и иные мероприятия.

В данном Комментарии используется и такой термин, как «градостроительное освоение (реконструкция) территории» [98, 388], хотя его определение не приводится.

Следующие определения, которые мы исследовали, касаются нового правового явления, которое получило активное развитие в России – лэнд-девелопмент. «Лэнд» – в переводе земля, а «девелопмент» имеет корни от английского to develop, что означает развивать, разрабатывать, раскрывать [99, с.3].

Как отмечают авторы «Данный термин в широком смысле этого понятия используют для определения деятельности по созданию и преобразованию объекта недвижимости, которое востребовано на рынке, подразумевающее существенные, в том числе и качественные изменения в объекте, позволяющие получить прибыль» [94]. Данное понятие действительно носит слишком обобщающий характер, так как его можно использовать не только для земельных участков, но и для иных объектов недвижимости.

По мнению Д.Р. Зайнуллиной, «девелопмент означает развитие недвижимости – проведение строительных, инженерных и иных операций над недвижимым имуществом, ведущих к качественным изменениям в земле, зданиях и сооружениях» [836, с.53]. Отсюда также следует, что понятие «девелопмент» применяется не только к земельным участкам, но и к иным объектам – зданиям, сооружениям.

Более уточняющее понятие дается С.И. Беляковым и Б.В. Шабалкиным: «Если рассматривать лэнд-девелопмент в общем, то это деятельность по освоению земельных участков, имеющая своей целью увеличение их последующей стоимости и, как следствие, максимизации потенциальной прибыли» [100, с.286.]. В данном определении заслуживает внимание мысль о том, что освоение земельных участков увеличивает последующую стоимость земель. Вместе с тем понятие «лэнд-девелопмент» как обобщенное понятие нельзя отождествлять с понятием «освоение земельных участков», так как сюда входит не только деятельность по освоению, но и иные действия: выбор перспективных земельных участков, оформление на них прав, подготовка проектной документации и т.д.

Например, в работах Асаула А.Н. лэнд-девелопмент рассматривается как «деятельность, которая направлена на повышение ликвидности и

инвестиционной привлекательности земельных участков» [101, с.111].

Из вышеуказанного следует, что понятия «девелопмент» и «лэнд-девелопмент» имеют более обширную смысловую нагрузку при сравнении с понятием «освоение земельного участка». Первые два включают в свое содержание целый комплекс мероприятий.

Так, по мнению исследователей, лэнд-девелопмент проходит в четыре этапа: 1) приобретение земельного участка; 2) освоение земельного участка с целью увеличения рыночной стоимости; 3) подготовка проекта целевого использования земельного участка; 4) продажа проекта инвестору, который готов приступить к строительству [84]. В данном определении освоение земельного участка является одной из стадий лэнд-девелопмента.

Н.А. Левов считает, что девелопмент земли можно подразделить на три этапа: 1) действия с неподготовленными земельными участками; 2) сооружение и подведение основных элементов инфраструктуры (дорог, магистральных инженерных сетей); 3) разделение земли на участки, готовые для последующей застройки [84, с.31]. В данном случае эти этапы охватывают освоение земельного участка, так как сюда входят работы по подготовке земельных участков к дальнейшему использованию, разработка инфраструктуры, сегментирование земельных участков, например по зонам застройки или под конкретные объекты.

Как видим, и в этом вопросе у ученых нет единого мнения.

Проведенный сравнительно-правовой анализ законодательства постсоветских стран, а также исследование дискуссий по вопросу освоения земель, лэнд-девелопмента позволяет сформулировать универсальное определение понятия «освоение земельного участка». Универсальным мы его указываем, потому что оно дается независимо от категорий земель.

Освоение земельного участка – это совокупность мероприятий по его подготовке к последующему использованию по целевому назначению, повышающих его стоимость.

В это универсальное определение мы не стали включать такую характеристику как повышение качества земель, так как в отношении земельных участков, предназначенных под застройку, не проводят мероприятия по повышению плодородия почв, увеличению продуктивности земель или восстановлению почв.

Также мы не стали указывать в определении нацеленность производимых действий на увеличение ликвидности и инвестиционной привлекательности земельных участков или на увеличение их последующей стоимости, потому что иногда освоение земель производится не в целях получения прибыли от продажи земельных участков, а для развития сельского хозяйства (освоение целины), иных сфер деятельности государства.

Разработанное нами определение будет полезным для включения в текст ст.12 ЗК РК для того, чтобы правоприменители имели четкое представление о том, что такое освоение земельного участка и чем оно отличается от обычного использования земельного участка, что это предваряющая стадия перед

непосредственным использованием земельного участка по целевому назначению.

Данное научное знание позволит сократить количество земельных споров в судах по поводу изъятия неиспользуемых и неосвоенных земельных участков. Оно представлено в опубликованной нами статье [102].

### **2.3 Место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права**

Вопрос о месте норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права является теоретическим вопросом, однако определение данного места позволяет в какой-то степени систематизировать не только земельное право как учебную дисциплину, но и как отрасль права.

Для установления места каких-либо норм в системе права определяющими факторами являются три фактора: «норма права», «право», «система права».

Учеными даются различные определения понятия «норма права». Например, по мнению авторов учебника «Проблемы теории права и правореализации» «норма права – это обусловленное потребностями общественного развития, легализованное в установленном порядке уполномоченным субъектом, формально определенное и обеспеченное санкцией правило общего характера, олицетворяющее собой властное предписание о возможной или должной модели регулирования общественных отношений и соответствующем статусе их участников в целях гармоничного развития личности, общества и государства [103, с.67].

При различных формулировках данного определения большинство авторов сходятся в одном – в характерных признаках нормы права: общеобязательность, обеспечение мерами принудительного воздействия, роль социального регулятора, мера возможного и должного поведения, модельный характер, формальная определенность [103, с.66; 104, с.67-68; 105, с.131-132; 106, с.132; 107, с.176].

Норма права – это исходная составляющая всего права в целом, а также его составных частей – подотраслей, правовых институтов и субинститутов. Это подтверждается мнением известных ученых. Так, по мнению известного казахстанского ученого М.К. Сулейменова «Однако в основе понимания права лежит все же определение права как совокупности норм» [108, с.21]. Другие ученые также подтверждают такое понимание: «Право в объективном смысле (объективное право) – это совокупность общеобязательных правил поведения, выраженных в системе юридических норм» [105, с.87].

Системность права заключается во внутреннем построении права и его подразделении на правовые институты, субинституты, подотрасли, отрасли. При этом система права не набор самостоятельных структурных единиц, а взаимосвязанных элементов.

По мнению ряда ученых, системе права присущ ряд характерных признаков. Если не приводить дословно все эти признаки, но выразить общий смысл, то это: 1) система как социальный регулятор; 2) система, обладающая открытостью и возможностью к изменениям под внешним воздействием; 3) единая система, что обусловлено ее нормативностью; 4) система органичная, с взаимосвязанными элементами; 5) система, обусловленная как объективными, так и субъективными факторами; 6) система, производная «по отношению к экономическим, политическим, социальным и духовным отношениям»; 7) система сложная и многоуровневая» [104, с.83].

Применительно к нормам об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя можно отметить, что данная общность является совокупностью норм, регулирующих процедуру изъятия земель и прав на земли. По сути это нормы, причем нормы земельно-правовые.

Так как это нормы, регулирующие земельные отношения, то и место им следует найти в системе земельного права.

По земельным правом (и в этом сходится большинство авторов [35, с.19-20; 109, с. 6; 110, с.21; 111, с.24; 112, с.4]) понимается совокупность правовых норм, регулирующих земельные отношения. При этом авторы выделяют различные группы регулируемых земельных отношений в разных сочетаниях: по использованию и охране земель [35, с.19-20; 110, с.21]; предоставлению, приобретению, использованию и охране земельных участков [112, с.4]; по поводу рационального использования и сбережения земель [113, с.22]. Недостатком данных определений является то, что здесь отсутствует указание на такую важную группу норм, как изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя. По нашему мнению, определение земельного права следует дополнить и включить в предмет земельного права указанные нормы.

В земельном праве группируется множество норм и в том случае, если можно выделить ряд норм, объединенных общими признаками, конкретным предметом регулирования – однородной группой отношений, то такую группу норм называют правовым институтом или институтом права. Так, по мнению В.Н. Карташова, такой институт является внутренне и внешне обособленной частью отрасли права, единым комплексом и регулирует конкретный вид родственных отношений [104, с.104].

Группы земельных норм, объединенные по вышеуказанным признакам, составляют систему земельного права, которую некоторые ученые, например, Г.В. Романова, так и определяют: «это совокупность правовых институтов, каждый из которых состоит из группы юридических норм, регулирующих однородные земельно-имущественные отношения, обладающие единством» [112, с.8].

Проведенный нами анализ учебной литературы позволяет сделать вывод, что система земельного права как учебной дисциплины делится на две части: общая и особенная. В общей части группируются институты, регулирующие



однородные отношения, касающиеся всех категорий земель, а в особенной – связанные с правовыми режимами всех категорий земель.

В общую часть входят институты права собственности и иных прав на землю, государственного регулирования земельных отношений, правовой охраны земель, ответственности за нарушение земельного законодательства. В особенную часть включены правовые режимы земель сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения, особо охраняемых территорий, лесного фонда, водного фонда, запаса.

Что касается особенной части, то она является однообразной как в Казахстане, так и в России, только названия некоторых категорий земель чуть-чуть отличаются.

По общей части некоторые авторы дополняют ее некоторыми правовыми институтами. Так, по мнению Г.В. Романовой, в общую часть входят дополнительно институты «права на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков», «правовое регулирование платы за землю» [112, с.10].

Б.В. Ерофеев считает, что в общую часть можно отнести такие институты, как «Правовое регулирование сделок с землей», «Земельно-процессуальное право», «Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок разрешения земельных споров», «Понятие и общая характеристика правового режима земель» [113, с.77-78].

Такое неоднозначное толкование общей части земельного права позволяет сделать вывод, что она находится в постоянном развитии и происходит постоянный процесс обособления земельно-правовых норм в правовые институты и субинституты (то есть более мелкие общности норм).

По нашему мнению, нормы об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя давным-давно занимают самостоятельное место в системе земельного права и имеют право претендовать на отдельный субинститут.

Так, еще в 2000 году коллектив авторов под редакцией известного российского ученого С.А. Боголюбова, выделили в общей части земельного права такой институт, как «институт предоставления и изъятия земли» [114, с.5]. Данная точка зрения поддерживается и другими учеными [115, с.5; 116, с.213].

Мы считаем, что объединять в одной общности предоставление и изъятие земли не совсем правильно, так как данные процедуры разграничены не только временными рамками в отношении одного конкретного земельного участка, но и как правовые явления, имеющие различную природу юридических фактов, и прямо противоположные цели.

Необходимость выделения правового субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя» обусловлена следующим:

- теоретическое обоснование такого выделения содержится во многих трудах ученых-земельников в течение достаточно длительного времени;

- в Земельном кодексе РК данной процедуре непосредственно посвящено 12 статей и п.1-1 ст.12 кодекса. Это уже говорит об обособлении однородных норм в рамках закона, без учета норм, содержащихся в подзаконных актах и в тексте других статей Земельного кодекса РК. Кроме того, часть норм содержится в Законе РК «О государственном имуществе» и Нормативном постановлении Верховного суда РК от 16 июля 2007 года № 6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства» [117];

- данная общность норм имеет свой предмет правового регулирования – отношения по принудительному отчуждению земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя;

- нормы, представленные этим субинститутом достаточно однородны, например, практически все они носят императивный характер;

- эта общность норм имеет достаточно самостоятельные принципы. Принципы изъятия земель уже рассматривались в диссертационных исследованиях [8, с.6], в которых было доказано и защищено наличие таких самостоятельных и специфических принципов, например как «ограничение изъятия земель отдельных категорий», «приоритетность сельскохозяйственных угодий» и т.д.

Хотелось бы отметить, почему мы предлагаем данную общность норм выделить как субинститут, а не как целый правовой институт. Это потому, что процедура изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя представляет собой составную часть более обширного института прекращения прав на земельные участки и иных прав на земли [118].

### **3 ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

#### **3.1 Анализ правоприменительной практики Республики Казахстан в области изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя**

Сложность в публично-правовом регулировании земельных отношений заключается во властных функциях государства как политического суверена, в ведении которого находится вся территория РК и участки, расположенные в ее пределах. «Одним из наиболее ярких проявлений правомочий государства как политического суверена является возможность изъятия земельного участка у собственника или землепользователя для государственных надобностей» [118, С.68].

Вместе с тем, защита прав на земельные участки, и в первую очередь права собственности, базируется на конституционных положениях о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч.3 ст. 26 Конституции Республики Казахстан). Мы согласны с мнением о том, что важным средством совершенствования норм права являются официальное их толкование Верховным Судом. Во-первых, Верховный Суд РК и сам принимает постановления, имеющий обязательный характер. Во-вторых, в этих постановлениях идет разъяснение судебной практики. Как отмечают некоторые авторы, «Это означает что разъяснения должны даваться, во-первых, по всем формам реализации правовых норм: соблюдения, исполнения, пользования и применения, во-вторых, по всем нормативным правовым актам, которыми руководствуется суд при рассмотрении дел. Значит, по смыслу конституционных положений Верховному Суду даны широкие полномочия» [119, с.83].

Как показывает судебная практика среди земельных споров большой удел занимают как раз-таки споры, возникающие при принудительном отчуждении прав на землю, в том числе при изъятии земельных участков для государственных нужд, неосвоенных и используемых в нарушении законодательства. По мнению С.Б. Айсина, проблема заключена в том, что при изъятии приоритетен метод принуждения, который отделяет тонкая грань от административного произвола. «В принципе, при наличии действительной государственной надобности, изъятие должно представлять собой достаточно усложненную по процедуре и обременительную по затратам для бюджета мерой» [120]. Он считает, что данный институт должен трансформироваться в механизм повышенной ответственности государства перед собственником за отъем его имущества и издержки, чтобы было меньше «непродуманных управленческих решений» [120].

По вопросам изъятия земли для государственных нужд было принято

специальное постановление Верховного Суда РК [121]. Рассуждая о правовой природе нормативных постановлений Верховного Суда, М.К. Сулейменов пришел к следующим выводам: «Любой нормативный правовой акт порождает новые нормы. Даже разъяснение существующей нормы права - это новая норма, так как это разъяснение - это общеобязательное правило поведения, санкционированное государством» [122].

На наш взгляд, заслуживает внимания вопрос об изъятии земельного участка в случаях отказа от права собственности на земельный участок либо от права землепользования. Следует обратить внимание, что сам отказ не влечет за собой безусловного изъятия этого участка у его владельца или собственника. Существует порядок и условия оформления отказа, и в соответствии со ст. 82 ЗК РК при отказе собственника или землепользователя от своих прав на земельный участок этот участок принимается кадастровыми органами, с уведомлением регистрирующего права на недвижимое имущество органа, который ставит его на учет как бесхозное имущество. По истечении 1 года со дня взятия на учет как бесхозного имущества соответствующий акимат может обратиться в суд с требованием о признании земельного участка поступившим в государственную собственность. Так, решением суда № 2 Теректинского района ЗКО от 2 июля 2004 г. Был удовлетворен иск Комитета по управлению госресурсами Теректинского района ЗКО к Нургалиеву и Рашеву о признании земельных участков, поступившими в госсобственность. Суд установил, что ответчики около 5 лет не использовали свои земли по своему назначению. Согласно протоколу № 3 от 21 августа 2000 г. эти земли были взяты истцом на учет как бесхозные участки, «соответствующее уведомление было направлено в Центр по недвижимости по ЗКО 21 июня 2001 года. Т.е. к моменту обращения в суд истцом не были соблюдены требования, предусмотренные ЗК РК, вследствие чего суд обоснованно удовлетворил заявленный иск. Постановлением коллегии по гражданским делам Западно - Казахстанского суда это решение районного суда оставлено без изменения» [123].

Особое место в системе принудительного отчуждения прав на землю занимают изъятия земельного участка, не используемого по назначению. Главное требование законодателя это соблюдение процедуры изъятия, защита интересов собственников земли. Например, ГУ обратилось в суд с иском к Каиркенову Б.Б. об изъятии в принудительном порядке земельного участка, расположенного по адресу: город Степногорск, промзона 7 участок № 113А, мотивируя свои требования тем, ответчик приобрел делимый земельный участок общей площадью 0, 135 га, для строительства придорожного кафе, кадастровый номер 01-018-008-368 на основании договора купли-продажи земельного участка от 19 марта 2013 года. Однако ответчик спорный земельный участок не использует по назначению. Выставленное ответчику предписание за № 168 от 30 ноября 2016 года об обязательности использования земли по целевому назначению не было исполнено. В соответствии с п.2 статьи 94 Кодекса иск о принудительном изъятии земельного участка (ст.92 ЗК РК),

предъявляется только после предупреждения собственника или землепользователя в письменной форме о необходимости использовать земельный участок по целевому назначению. Оно должно быть сделано не менее чем за 1 год до предъявления иска в суд и должно быть соблюдено условие, что за это время собственник земельного участка или землепользователь не постарался использовать такой участок по целевому назначению. Согласно ст. 92 ЗК РК иск о принудительном изъятии земельного участка может быть только после письменного уведомления собственника в виде выставления госорганом предписания. В судебном заседании было установлено, что предписание от 30 ноября 2016 года подписано Каиркеновым Б.Р., а не собственником Каиркеновым Б.Б., объяснение от собственника также дано Каиркеновым Б.Р., что не отрицалось представителем истца, то есть предписание собственнику Каиркенову Б.Б. не вручалось. Доверенность, выданная ответчиком Каиркеновым Б.Б. Каиркенову Б.Р. уполномочивала последнего совершить сделку-купить земельный участок, срок доверенности по ней истек в 2015 году. Нарушение процедуры о принудительном изъятии земельного участка, предусмотренном статьи 94 Кодекса позволило суду сделать вывод о том, что требования истца являются преждевременными [124].

Специализированным межрайонным экономическим судом Павлодарской области было рассмотрено дело о принудительном изъятии неиспользуемого земельного участка. ГУ «Управление по контролю за использованием и охраной земель Павлодарской области» предъявило в суд иск к КХ «Кромиади Ю.Л.» Кромиади Юрию Леонидовичу о принудительном изъятии неиспользуемого земельного участка, мотивируя тем, что Постановлением Акимата Железинского района от 2006 года ответчику предоставлено право временного землепользования на 49 лет на земельный участок (кадастровый номер: 14-206-046-033) площадью 84,0 га пашни, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. 23 июня 2015 года уполномоченным органом по контролю за использованием и охраной земель Павлодарской области на указанных участках производилась проверка, в ходе которой было установлено, что земельный участок находится в залежном состоянии, на нем не осуществляются мероприятия, направленные на своевременное вовлечение участка в сельскохозяйственный оборот и их защиту от зарастания сорной растительностью. Глава КХ «Кромиади Ю.Л.» Кромиади Ю.Л. был привлечен к административной ответственности, предусмотренной ст. 338 КоАП РК и 23 июня 2015 года ему выдано предписание об устранении нарушений земельного законодательства со сроком исполнения 1 год. 23 августа 2017 года истцом была проведена контрольная проверка земельных участков на предмет исполнения ответчиком предписания от 23 июня 2015 года. Результаты проверки показали, что указанный земельный участок также находится в залежном состоянии и по назначению не используется. В связи с чем, просит суд изъять в принудительном порядке земельный участок, площадью 84,0 га (кадастровый номер 14-206-046-033), расположенный по адресу: Железинский район, Лесной сельский округ, принадлежащий КХ «Кромиади Ю.Л.» в связи с

неиспользованием земельного участка. Суд удовлетворил исковое заявление государственного учреждения «Управление по контролю за использованием и охраной земель Павлодарской области» к крестьянскому хозяйству «Кромиади Ю.Л.» Кромиади Юрию Леонидовичу о принудительном изъятии неиспользуемого земельного участка полностью [125].

Изъятие земельного участка, не используемого по назначению это серьезная мера наказания. Бремя доказывания факта нарушения, это обязанность сторон. КГУ «Управление по контролю за использованием и охраной земель г.Алматы» обратилось в суд с иском к ТОО «Teksan Reform Construction» (ТЕКСАН РЕФОРМ КОНСТРАКШН) об изъятии в принудительном порядке земельного участка площадью 0,5166 га с кадастровым номером 20-312-031-010, расположенный по адресу: г.Алматы, Ауэзовский район, ул.Кабдолова, дом 14. Требование мотивировано тем, что в ходе инвентаризации выявлено, что указанный земельный участок площадью 0,5166 га с кадастровым номером 20-312-031-010, принадлежит ответчику. Однако, не используется по представленному целевому назначению, не освоен. Ответчику вручено предписание, которое не было исполнено. В ходе судебного заседания неоспоримо установлено и следует из материалов дела, что на момент выдачи истцом предписания от 19.11.2015 г. истцом, начиная с начала 2015 года предпринимались меры в целях использования указанного земельного участка по целевому назначению. Так, в 2015 году ответчиком были согласованы с государственными органами все разрешительные документы, для строительства жилого комплекса, с подземным паркингом, в Ауэзовском районе г.Алматы, ул.3.Кабдолова, дом 14. Далее, для подготовки к строительству многоэтажных жилых домов и многофункционального инфраструктурного комплекса, ответчиком были приняты следующие меры: получены технические условия телекоммуникаций «Алматытелеком» ТУ-76/01 от 22.01.2015 года; Технические условия на электроснабжение от 21.01.2015 года; Технические условия на подключение к тепловым сетям от 17.02.2015 года; Технические условия на «Водоснабжение» от 21.01.2015 г.; Технические условия на «Водоотведение» от 21.01.2015 г.; заключен Договор №130 на проведение научно-технических работ; заключен Договор №02-0504 на проведение государственной экспертизы проектной (проектно-сметной) документации; получено Заключение государственной экологической экспертизы №07-08-686; Эскизный проект «Многофункциональный жилой комплекс», с подземным паркингом, расположенный по адресу: г.Алматы, Ауэзовский район, южнее ул.Кабдолова, восточнее пр.Алтынсарина; получено Архитектурно-планировочное задание (АПЗ) на проектирование; получено Заключение Госэкспертизы от 02-0609/15 от 25.11.2015 г.

В судебном заседании представитель ответчика пояснил, что в настоящий момент пакет документов разрешения на строительство и эксплуатации жилого комплекса в стадии завершения. Строительно-монтажные работы ответчик готовит на март 2018 года, поскольку в зимнее время будет готовить спецтехнику и проводить другие организационные подготовительные работы.

Изложенные обстоятельства в судебном заседании не оспаривались. Следовательно, доводы истца о том, что земельный участок ответчиком не используется по представленному целевому назначению не соответствует действительности и опровергаются материалами дела.

В соответствии со статьями 72, 73 ГПК доказывание возложено на стороны. Если суду не представлены доказательства, то они не могут быть и представлены суду апелляционной, кассационной инстанций. Истец в данном случае не представил доказательства, подтверждающие его доводы. В данном случае, суд отказал в иске КГУ «Управление по контролю за использованием и охраной земель г.Алматы» [126].

Изучение судебной практики показывает, что зачастую земельный спор возникает в результате неправомерных действий государственных органов. Примером является спор между ТОО «Парк Кок-Тобе» и акиматом города Алматы. Суть дела заключается в следующем ТОО «Парк Кок-Тобе» обратилось в суд с заявлением о признании незаконным постановления акимата города Алматы от 13 декабря 2017 года «Об отказе в предоставлении права на земельный участок» в части отказа в выкупе земельных участков в собственность, площадью 0,22 га, 0,03 га, 0,4843 га и 0,5856 га, расположенных по адресу: г. Алматы, Медеуский район, улица Омарова, дом 41, возложении обязанности устранить допущенные нарушения прав и охраняемых законом интересов, мотивируя тем, что 3 ноября 2006 года ему предоставлено право временного долгосрочного землепользования на земельный участок, площадью 84,666 га, для обслуживания населения, объектов сервиса, гостиничного, ресторанных комплексов и канатной дороги, озеленения и благоустройства горы Кок-Тобе. По договору купли-продажи от 26 января 2007 года товарищество выкупило право временного долгосрочного землепользования за 318 704 000 тенге.

Акимат города Алматы своим постановлением от 1 августа 2008 года изменил целевое назначение земельного участка на «для обслуживания населения, объектов сервиса, гостиничного, ресторанных комплексов и канатной дороги, озеленения и благоустройства горы Кок-Тобе, организации и обслуживания предпарковой зоны, площадью 79,0283 га, (без осуществления строительства)». 13 августа 2008 года заключен договор аренды земельного участка и получен акт на право временного возмездного долгосрочного землепользования на 49 лет. На разрешенной для строительства части земельного участка построены и введены в эксплуатацию рестораны и аттракцион «Колесо обозрения». Заявитель обратился в акимат с заявлением о предоставлении в частную собственность земельных участков, площадью 0,2200 га - для эксплуатации и обслуживания ресторана; площадью 0,0300 га - под аттракцион «Колесо обозрения»; площадью 0,4843 га - для эксплуатации и обслуживания ресторанного комплекса «Кок-Тобе»; площадью 0,5856 га - под ресторан «Gril» и банкетный зал «Коктобе Шатыр».

Постановлением акимата города Алматы от 13 декабря 2017 года товариществу было отказано в выкупе земельных участков в частную

собственность со ссылкой на то, что испрашиваемые земельные участки являются территорией общего пользования и находятся на особо охраняемой природной территории «Гора Кок-Тобе».

Решением специализированного межрайонного экономического суда города Алматы от 5 апреля 2018 года заявление удовлетворено, постановление акимата города Алматы от 13 декабря 2017 года в части отказа товариществу в выкупе в собственность земельных участков, площадью 0,22 га, 0,03 га, 0,4843 га и 0,5856 га, расположенных по адресу: г. Алматы, Медеуский район, улица Омарова, дом 41 отменено. На акимат города Алматы возложена обязанность устранить допущенное нарушение прав, свобод и законных интересов товарищества в месячный срок. Постановлением судебной коллегии по гражданским делам Алматинского городского суда от 21 сентября 2018 года решение суда отменено с принятием нового решения об отказе в удовлетворении заявления. Изучив материалы данного дела судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан выявила ряд нарушений, которые сведены к следующему:

Согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 26 ЗК РК не могут находиться в частной собственности земельные участки, занятые ООПТ. По пункту 2 статьи 122 Кодекса, земли ООПТ находятся в госсобственности и не подлежат отчуждению. Изъятие земель ООПТ для иных нужд не допускается. В соответствии с пунктом 2 статьи 51 Кодекса, делимость и неделимость земельного участка отражаются в идентификационном документе. В данном случае в договоре, заключенном с товариществом и акте на право временного возмездного долгосрочного землепользования указано о неделимости земельного участка, площадью 84,666 га. При указанных обстоятельствах судебная коллегия не согласилась с выводами местных судов о том, что стороной ответчика не доказано, что испрашиваемый земельный участок находится на особо охраняемой природной территории «Гора Кок-Тобе», не представлены доказательства, свидетельствующие, что он имеет статус особо охраняемой природной территории, так как ко дню рассмотрения спора такие доказательства имеются в материалах дела.

Наоборот, заявителем не представлено доказательство, подтверждающее, что территория горы Кок-Тобе выведена из состава земель особо охраняемых природных территорий. Заявителю было известно при заключении договора об аренде земельного участка с ГУ «Управление земельных отношений города Алматы» и получении акта на право временного возмездного долгосрочного землепользования на 49 лет, что земельный участок, площадью 84,666 га, является неделимым. Спорный земельный участок 1,22 га находится в составе неделимого земельного участка, в связи с чем, указанную площадь земельного участка нельзя делить на части, для предоставления в частную собственность. На основании обстоятельного анализа всех материалов дела судебная коллегия судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан от 18 февраля 2020 года № 6001-20-00-3гп/33 приняла следующее постановление: Решение специализированного межрайонного экономического



суда города Алматы от 5 апреля 2018 года и постановление судебной коллегии по гражданским делам Алматинского городского суда от 18 декабря 2019 года отменить, по делу вынести новое решение. В удовлетворении заявления ТОО «Парк Кок-Тобе» отказать. Ходатайство КГУ «Управление земельных отношений города Алматы» удовлетворить [127].

Ненадлежащее исполнение уполномоченными органами возложенных на них поручений свидетельствует об отсутствии контроля со стороны акимата города Алматы, что приводит к необоснованному удовлетворению заявления заинтересованных лиц. С целью недопущения подобных фактов в дальнейшем, руководствуясь статьей 270 ГПК судебная коллегия вынесла частное определение, указав на недостатки в деятельности Акимата Алматы и для принятия мер [128].

На наш взгляд, при изъятии земельных участков для государственных нужд следует разъяснять подробно формы и способы возмещения убытков, причиненных земельным собственникам и землепользователям, что позволит правильно оформлять иски. К примеру, ТОО «ProSystems Petroleum» LTD обратилось в суд с иском к акимату города Астана, ГУ «Управление жилья города Астаны» об обязанности компенсировать изъятый земельный участок с предоставлением права собственности на равнозначный по расположению земельный участок в размере, позволяющем его использование по целевому назначению.

Решением СМЭС города Астаны от 29 апреля 2015 года иск удовлетворен. Возложена обязанность на акимат города Астаны и Управление компенсировать ТОО, изъятый для государственных нужд земельный участок площадью 0,1000 га кадастровый номер 21-319-121-198, расположенный в районе Сарыарка города Астаны, в границах Кокталяского сельского округа для строительства и обслуживания стационарной АЗС, путем предоставления права собственности на равнозначный по расположению земельный участок в размере, позволяющем его использование по целевому назначению. Взысканы с Управления в пользу ТОО расходы по уплате государственной пошлины в сумме 9 260 тенге.

Определением апелляционной судебной коллегии по гражданским и административным делам суда города Астаны от 15 июня 2015 года решение суда отменено, дело рассмотрено по правилам суда первой инстанции. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан изучив все материалы дела приняла постановление об отказе в передаче ходатайства о пересмотре определения и решения апелляционной судебной коллегии по гражданским и административным делам суда города Астаны от 15 июня 2015 года для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 166 Земельного кодекса, предусматривающие порядок возмещения убытков, убытки собственнику или землепользователю возмещаются за счет их причинителя. При определении размера компенсации в нее включаются: 1) стоимость земельного участка или

права землепользования; 2) рыночная стоимость находящегося на участке недвижимого имущества, включая фруктовые деревья и многолетние насаждения и другое.

Правильно установив круг обстоятельств, имеющих значение для дела, и руководствуясь вышеприведенными нормами закона, отказ в удовлетворении исковых требований ТОО суд апелляционной инстанции обосновал со ссылкой на то, что истец как собственник земельного участка вправе требовать возмещение в полном объеме убытков, которые определяются в денежном выражении. Истцом не заявлено требование о возмещении убытков в денежном выражении. Кроме того, законом не предусмотрен порядок возмещения убытков путем обязывания компетентных органов предоставить равноценный земельный участок взамен изъятого земельного участка.

Таким образом, судья приходит к выводу о том, что обжалуемые судебные акты вынесены по существу правильно. Доводы ходатайства носят оценочный характер и не могут служить основанием для возбуждения кассационного производства, поскольку отсутствуют основания считать, что судами допущены существенные нарушения норм материального либо процессуального права. Более того, доводы ходатайства были предметом исследования судов нижестоящих инстанций, которым дана надлежащая правовая оценка[129].

Особое место при разрешении споров о принудительном изъятии земельного участка для госнужд занимают вопросы компенсации. К примеру, Жетысуским районным судом города Алматы в 2018 году было рассмотрено подобное дело. Суть спора заключается в следующем: В целях реализации Генплана г. Алматы от 19 декабря 2002 года № 1330, на основании постановления акимата города Алматы «О начале принудительного отчуждения земельных участков или иного недвижимого имущества в связи с изъятием земельных участков для государственных нужд» от 30 октября 2017 года № 4/392-2390, в соответствии с подпунктом 4 п. 2 ст. 84 Земельного кодекса РК, в целях строительства объекта автомобильного транспорта принудительному отчуждению, в том числе путем выкупа, для госнужд подлежат принадлежащие ответчику земельный участок кадастровый № 20-314-011-277 площадью 0,0304 га и расположенный на ней жилой дом площадью 68,0 кв.м. по адресу: г. Алматы, Жетысуский район, пр.Сейфуллина, 351-353. Во исполнение вышеуказанного постановления, в соответствии с законодательством, ответчик 08.11.2017 года получил уведомление о предстоящем отчуждении земельного участка для госнужд, с проектом договора выкупа содержащим сведения о сумме компенсации, о чем свидетельствует подпись в уведомлении.

Согласно п.2 ст.67 Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе», стоимость земельного участка, отчуждаемого для государственных нужд, предоставленного под индивидуальное жилищное строительство, для ведения личного подсобного хозяйства (кроме полевых наделов), на котором находится индивидуальный жилой дом, определяется в размере стоимости земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества в размере, не превышающем их рыночную стоимость.

Истец указывает, что ответчик приобрел земельный участок и дом по договору купли-продажи от 07.06.2014 г., в котором стоимость земельного участка не указана.

Таким образом, отдельно стоимость изымаемого земельного участка при изъятии для государственных нужд должна определяться в размере кадастровой (оценочной) стоимости. В соответствии с решениями ХLI сессии маслихата г. Алматы V созыва от 23.07.2015 г. № 355 «Об установлении базовой ставки платы за земельные участки на территории города Алматы» и № 356 «Об утверждении границ ценового зонирования земель и поправочных коэффициентов к базовой ставке платы за земельные участки», кадастровая (оценочная) стоимость данного земельного участка составляет 2 261 760 тенге (6 200 тенге базовая ставка \* 1,2 поправочный коэффициент \* 304 кв.м. площадь участка = 2 261 760 тенге). Согласно отчета об оценке недвижимого имущества ТОО «ИПЦ Гранд Проект» от 16.08.2017 года рыночная стоимость изымаемой недвижимости составляет 18 078 331 тенге (в том числе: 9 281 180 тенге - рыночная стоимость земельных улучшений (незарегистрированных в том числе - 678 639 тенге); 8 753 552 тенге - рыночная стоимость земельного участка; 43 599 - рыночная стоимость зеленых насаждений). Мы считаем, что суд принял решение в пользу собственника земли. Доводы истца о том, что цена за земельный участок должна определяться исходя из его кадастровой стоимости, суд считает несостоятельными, по следующим основаниям.

Согласно требованиям ст. 52 ЗК РК, право собственности на здания (строения, сооружения) влечет за собой право собственности на земельный участок, который занят указанными зданиями (строениями, сооружениями). Право хозяйственного или право оперативного управления государственных зданий (строения, сооружения) влечет за собой и право постоянного землепользования на земельный участок, занятый указанными объектами, за редким исключением. Указанные права неотделимы друг от друга. Таким образом, при отчуждении объекта недвижимости, цена за него в договоре купли-продажи указывается, как за объект целиком, включая и жилой дом и земельный участок. В отдельности, цена за жилой дом и цена за земельный участок в договоре не указывается. При таких обстоятельствах, цена за изымаемые у ответчика земельный участок и жилой дом, определяется по рыночной стоимости. При определении рыночной стоимости недвижимого имущества, подлежащего принудительному отчуждению (выкупу) для государственных нужд недвижимого имущества, расположенного по адресу: г. Алматы, Жетысуский район, ул. Сейфуллина, д. 351-353, суд считает возможным принять за основу отчет об оценке недвижимого имущества за № 01-36 от 31.01.2018 года, проведенного ТОО «Современные технологии экспертизы и оценки», согласно которому выкупаемое имущество оценено в 21 720 000 (двадцать один миллион семьсот двадцать тысяч) тенге.

Согласно требованиям п.5 ст.188 Гражданского кодекса Республики Казахстан, право собственности бессрочно. Принудительно оно прекращается только по основаниям, предусмотренным ГК РК.

Согласно требованиям ч.2 ст.249 Гражданского кодекса Республики Казахстан, принудительное отчуждение у собственника имущества не допускается, кроме случаев: в частности, п.5) принудительного отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка.

На основании вышеизложенного, право собственника на отчуждаемое недвижимое имущество подлежит прекращению, и собственник после получения денежной компенсации обязан освободить выкупленное для государственных нужд недвижимое имущество и передать в собственность Акимата г. Алматы. При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу об удовлетворении исковых требований Акимата г. Алматы частично, определив стоимость выкупаемого у ответчика имущества в размере 21 720 000 (двадцать один миллион семьсот двадцать тысяч) тенге [130].

Изучая опыт специализированного межрайонного экономического суда Костанайской области Ж. Жайлебаев задается такими вопросами, как «что происходит с землей после изъятия; достаточно ли усовершенствовано законодательство; кто отвечает за сохранность, улучшение земли?» Обобщение судебной практики по рассмотрению споров, вытекающих из земельных правоотношений по Костанайской области привело к следующим выводам: Во-первых, больше всего исков об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст.ст. 92-94 Земельного кодекса РК, а именно участков сельхозназначения, не используемых по назначению, либо используемых с нарушением законодательства РК. Во-вторых, процедура изъятия земельных участков через торги не способствует достижению цели в полном объеме – сохранению качества земли. «Процедура торгов усугубляет начатый процесс ухудшения». В-третьих, «законодательно не урегулировано, в чем распоряжении и ведении находится изъятый земельный участок на период торгов, что влечет определенные затруднения и при исполнении решений о принудительном изъятии земельных участков в порядке ст.ст. 92-94 ЗК РК». В этой связи мы поддерживаем мнение о том, что следует пересмотреть порядок прямого зачисления изъятых земельных участков в специальный фонд, минуя процедуру торгов. Это позволило бы устранить противоречия и бюрократические проволочки.

Наряду с этим, Ж.Жайлебаев прав в том, что следует пересмотреть положения в части компетенции и полномочий органов, уполномоченных в области управления земельными ресурсами и земельных отношений. Он пишет, что «Анализ статей 14 и 14-1 ЗК РК позволяет сделать вывод о том, что ст. 14-1 ЗК РК устанавливает компетенцию уполномоченных органов в области земельных отношений. В связи с этим возникает другой вопрос, связанный с процедурой выявления земельных участков, по сути, брошенных своими хозяевами, и не используемых по назначению. По логике такие земельные участки должны выявляться в ходе проверок, которые могут проводиться в рамках осуществления государственного контроля за использованием земель и, соответственно, выявление таких участков должно быть отнесено к компетенции уполномоченного органа в области управления земельными

ресурсами. По уведомлению последних такие земельные участки должны приниматься на учет уполномоченным органом в области земельных отношений» [131]. В этой связи особо актуально положение нормативного постановления Верховного Суда РК, где сказано: «Если при разбирательстве дела будет установлено, что постановление Правительства, местного исполнительного органа о принудительном отчуждении земельных участков не обусловлено государственными нуждами либо такое постановление принято неуполномоченным органом (организацией, лицом), а также если оно не соответствует требованиям статьи 84 Земельного кодекса, суд отказывает в удовлетворении иска. При несогласии собственника земельного участка или негосударственного землепользователя с постановлением Правительства, местного исполнительного органа о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд, влекущим прекращение права собственности или землепользования, оно не может быть осуществлено до разрешения спора в судебном порядке» [122].

Интересен опыт изъятия земельных участков у земельных собственников и землепользователей для создания международного транзитного коридора Западный Китай – Западная Европа, основной целью которой является создание кольцевой автодороги на пересечении международных автомобильных коридоров Хоргос-Алматы–Бишкек–Тараз–Шымкент–Ташкент (известный как Шелковый путь) и Алматы–Караганда–Астана–Петропавловск. Данный проект «Большая Алматинская Кольцевая Автодорога» - первое государственно-частное партнерство («ГЧП»), созданное в рамках новой нормативной базы для таких предприятий в Казахстане. Протяженность Большой Алматинской Кольцевой Автодороги составляет около 66 км. Маршрут проходит по территории Алматинской области в трех районах: Карасайский район на Западе (27,5 км), Илийский район на севере (19,26 км) и Талгарский район на востоке (19,24 км). В процессе реализации Проект строительства БАКАД может появиться необходимость дополнительного выкупа земель и переселения. Дополнительные площади могут потребоваться для строительства новых элементов, таких как виадук, эстакады, установка толлингов, для переноса коммуникаций, весовых станций и съездов с них. Изменение технических решений в настоящее время в процессе утверждения, тем не менее ожидается, что они коснутся прежде всего Участка 8 (Карасайский район) и Участка 3 (Илийский район), в дальнейшем такие изменения могут коснуться и других участков, а также 8 транспортных развязок. Дополнительные земли также необходимы для размещения дорожно-эксплуатационного участка (ДЭУ) (участок расположен в Илийском районе). После утверждения измененных проектных решений, Консорциум официально направит в МИИР запрос на выкуп дополнительных земельных участков для строительства БАКАД.

Как видим изъятие земельных участков коснется Алматинской области. Данный опыт изъятия привлекателен тем, что проект опубликован на интернет-ресурсах, в нем проводится детальное описание целей и задач проекта, принципы выкупа и переселение людей в случаях изъятия земли. Гласность и

прозрачность предлагаемого проекта демонстрирует принцип уважения прав земельных собственников, толерантного отношения инвесторов к местному населению. Это подтверждается таким пунктом, как «Настоящие ПВЗП применимы только к будущему дополнительному/новому вынужденному выкупу земель, и выражают обязательства Правительства Республики Казахстан (РК) избегать, по возможности, негативных воздействий при вынужденном выкупе земель и переселении, и смягчать и управлять воздействиями с тем, чтобы обеспечить возможность лицам, подвергшимся воздействиям, восстановить, а по возможности улучшить хозяйственный уклад и уровень жизни ЗПЛ до уровня, предшествующего переселению». Наряду с этим Проект содержит детальный План переселения. Он должен быть основан на результатах оценки социальных воздействий и содержательных консультаций с затрагиваемыми лицами, если предлагаемый проект включает вынужденное переселение [132].

Для населения, которое будет подвергнуто принуждению главный вопрос – это размер компенсации. Согласно ст. 166 ЗК РК в нее включены: 1) стоимость земельного участка или права землепользования; 2) стоимость недвижимости, находящейся на участке по рыночным ценам; 3) сумма затрат на освоение земельного участка, все расходы на удобрение, орошение, культивирование, расчистку, с учетом их инфляции; 4) убытки; 5) упущенная выгода.

Определение убытков, причиненных собственникам или землепользователям при изъятии земельного участка, а также размер их компенсации устанавливаются соглашением сторон [3].

В данном документе содержатся такие положения, которые по нашему мнению, демонстрируют принцип реализации «справедливой компенсации». К примеру, «требования Кредиторов в отношении вынужденного переселения и требования законодательства Республики Казахстан содержат ряд различий. В частности, политика Кредиторов не рассматривает отсутствие формализованных прав на землю как препятствие к получению компенсации за объекты, расположенные на изымаемых земельных участках, а также предусматривает дополнительную поддержку уязвимым группам населения. Кроме того, требования Кредиторов особо акцентируют внимание на необходимости улучшения хозяйственного уклада и уровня жизни представителей уязвимых групп населения при влиянии на них Проекта, в то время как национальное законодательство не включает таких условий. Национальное законодательство предусматривает расчет компенсаций исходя из рыночной стоимости земли. Требования Кредиторов в отношении компенсации предусматривают расчет полной стоимости возмещения утраченных активов. Стоимость полного восстановления земельного участка будет определяться в соответствии с политикой Кредиторов по вынужденному переселению, которая требует оценки стоимости восстановления по текущей рыночной цене и, следовательно, предъявляет более строгие требования, чем предусмотрено законодательством РК» [132].

Более подробно анализ правоприменительной практики был рассмотрен в предыдущих наших исследованиях [133].

### **3.2 Зарубежный правовой опыт в области изъятия земли и защиты прав на землю собственников и землепользователей**

Изучение зарубежного опыта в области регулирования общественных отношений, связанных с принудительным прекращением права собственности и иных прав на землю дает возможность сравнить правовые основания, особенности и последствия изъятия земли и сформулировать теоретические и практические рекомендации совершенствования законодательства нашей страны в исследуемой сфере.

Хочется отметить, что большинство стран сделали большой прогресс в осуществлении правовых процедур публичного приобретения частной земли и нормативных основ принудительного изъятия. Страны относительно успешные в приобретении земельных участков обычно имеют широкий спектр обязательных и необязательных полномочий в их распоряжении. В этой связи интересен опыт США, пятая поправка к Конституции которой устанавливает, что «Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения» [134].

В США на институт изъятия земли велико влияние прецедентного права, то есть судебной практики. Ключевым является вопрос и остается вопрос о том, что понимается под «публичными нуждами». В этом вопросе судебные органы при разрешении споров проявляют активность в толковании и защите «публичных интересов». Как отмечают эксперты существуют два подхода.

В узком смысле изъятие земли возможно лишь для удовлетворения публичных интересов, в частности строительства аэропортов, дорог и т.п. То есть то, что мы понимаем под объектами, имеющими важное государственное или общественное значение.

Широкий подход означает что под выполнением требования публичного интереса понимается все, что каким-либо образом приносит пользу обществу, а именно, что принудительное изъятие допускается в пользу частных лиц, деятельность которых связана с обеспечением «общественных интересов», к примеру строительство новых промышленных объектов, стадионов, торговых объектов. «Эта позиция не ставит строгих границ изъятию земельных участков, так как почти каждый частный субъект может доказать, что предоставление ему новых участков каким-либо образом принесет пользу обществу. Убежденность многих экспертов в том, что спор между узким и широким подходами был разрешен в пользу последнего, пошатнулась после дела *Kelo* (2005), которое вызвало негативную реакцию общественности и элиты» [135].

На наш взгляд, широкий подход чреват последствиями, так как очень трудно провести грань между объектами, имеющими важное государственное или общественное значение, и объектами, строительство которых обусловлено

частными интересами, но тем не менее они призваны служить обществу. Например, торговые дома, парки развлечений или рестораны.

В США действует прецедентное право и поэтому большое значение имеют случаи, рассмотренные в судах, где дается толкование понятий рассматриваемых правовых явлений, например, того же понятие «публичные нужды». В деле *Berman v. Parker* (1954) округом Колумбия был утвержден план градостроительного развития в районе, занятом огромным количеством трущоб и неразвивающихся территорий. Согласно плана должны были быть изъяты земельные участки и переданы в аренду или продажу частным компаниям, нанятым для строительства современных школ, домов и иных объектов, соответствующих современным правилам безопасности. Собственники изымаемых земельных участков были не согласны с таким решением, так как считали, что строения на данных участках были не ветхими и аварийными. Также они обращали внимание на то, что данный проект осуществлялся в интересах частных лиц, то есть не для общественных интересов и поэтому был неконституционным.

Верховный суд США единогласно принял решение, согласно которого изъятие было обоснованным и не нарушало Конституцию. Важным аргументом для Суда было то, что план градостроительного развития был принят на основании законодательного акта Конгресса, а значит здесь учтен обширный круг ценностей, которые суд не имеет права переоценивать. Также Верховный судом было отмечено, что даже если изъятые земли будут использоваться частными лицами, это не значит, что нарушено требование о необходимости публичного использования. Данный проект преследует публичные цели, так как призван улучшить общественное благосостояние и безопасность. Аналогичную позицию Верховного суда занял суд в деле *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* (1984). В штате Гавайи исторически сложилось, что 47% земли принадлежало 72 частным субъектам-арендодателям. Законодательный орган счел, что такое положение противоречит общественному благосостоянию и запустил проект изъятия многих земельных участков с выплатой компенсации. Данные участки должны были быть переданы арендаторам. Собственники с таким решением не согласились, ссылаясь на Пятую поправку к Конституции США, передача их имущества частным лицам незаконно [136].

Поворотным для изъятия земельных участков стало дело Верховного Суда США *Kelo v. City of New London* (2005). Администрация города Нью-Лондон, штат Коннектикут, начала процесс изъятия земель в пользу частной девелоперской компании. Данная компания должна была оживить данный регион строительством частных офисов, отеля, домов, ресторанов, магазинов и т.п., что должно было оздоровить экономическую ситуацию в данном районе.

Здания, которые предполагалось снести не были признаны ветхими или аварийными. Девять собственников отказались от добровольной передачи своего имущества, поэтому была применена процедура изъятия.

Администрация города ссылаясь на то, что передача изымаемых участков в частные руки нужна в целях повышения доходов города и выхода его из



экономического кризиса, а других путей повышения его доходов нет.

Дело Kelo вызвало большой общественный резонанс. Было принято огромное количество законодательных реформ в штатах, в некоторых даже на основании референдума. «45 из 50 штатов США приняли законодательные акты, ограничивающие полномочие властей по проведению изъятия частной собственности. При этом изменения, внесенные в ответ на принятие решения по делу Kelo, можно сгруппировать в следующие категории: 1) 23 штата прямо запретили проводить изъятие в целях экономического развития, для увеличения налоговых поступлений, создания рабочих мест или передачи частной собственности от одного частного лица к другому; 2) 12 штатов на законодательном уровне дали понятие «публичных нужд», определив его как обладание собственностью публично-правовым образованием в целом, его органами или публичными учреждениями; 3) 12 штатов стали допускать изъятие только к районам, находящимся в кризисе, определив, какое именно состояние следует рассматривать в качестве экономической депрессии; 4) 8 штатов усложнили процедуру изъятия, предусмотрели больше публичных слушаний, переговоров с собственниками и т.п.; 5) 5 штатов установили размер компенсации, превышающий рыночную стоимость изымаемых земельных участков» [137].

Во многих развивающихся странах, Правительство может полагаться на принудительные полномочия, как это делают в Индии и Сингапуре, в то же время не исключена возможность и на добровольные покупки. Тем не менее, у каждой страны есть свой спектр полномочий по приобретению земельных участков для публичных нужд. С практической точки зрения, это реальная возможность приобрести землю в духе доброй воли. Здесь наблюдается широкий спектр приобретательских услуг, а также система стимулов для поощрения добровольной продажи. В дополнение к традиционным юридическим полномочиям, широкие разумные полномочия и возможности также необходимы для того, чтобы приобрести земельные участки и на иных условиях. Аналитики отмечают, что стремительная урбанизация в развивающихся странах закончилась и следующие несколько лет окажут глубокое влияние на отношение общества к приобретению государством земли для публичных нужд. В то же время когда политическая власть стремится к приобретению земли на основе принуждения наблюдаются оппозиционные общественные настроения.

Основанием изъятия земли в Австралии является Закон «О приобретении земли» 1989 года, в который были внесены поправки в 2013 году. Законодательно предусмотрено, что целью изъятия могут быть только общественные цели, а приобретение земли осуществляется только на основании договора. Процесс принудительного приобретения может быть использован для получения земли, если собственник не желает ее продавать землю, не имеет законного собственника и когда, собственник испытывает трудности в установлении доказательства права собственности. Обязательная компенсация в Австралии обеспечивает дополнительную защиту общественных

прав, но для расчета компенсации пострадавшим землевладельцам может потребоваться больше времени. Правительство также может получить эту землю путем заключения соответствующего соглашения. Приобретение по согласованному соглашению включает в себя все убытки землевладельцев, а компенсация предоставляется им на основании этого соглашения. Приобретающий орган может заключить соглашение о приобретении, если (i) декларация о предварительном приобретении в отношении приобретения стала абсолютной; (ii) министр выдал сертификат в соответствии с разделом 24 в отношении приобретения; (iii) интерес доступен на рынке; или (iv) интерес принадлежит государственному органу. Форма декларации показывает название органа власти, который хотел бы приобрести землю, и полное описание о изымаемом земельном участке. Эта компенсация предоставляется сразу же после завершения процесса приобретения земли. При расчете компенсации учитывается несколько факторов, таких как рыночная стоимость земли, дополнительная финансовая стоимость, выходное пособие, нарушение порядка, разумные юридические или профессиональные издержки. Чистая стоимость приобретения, связанная с процентами на Новую Землю, представляет собой сумму, рассчитанную путем сложения суммы стоимости земли с затратами и убытками, возникшими на этой земле, и вычитания приведенной стоимости любой реальной и существенной экономии в текущих расходах [138].

Закон «О землеустройстве» в Канаде предусматривает, что в случае приобретения земли сумма компенсационных сборов за землю и субсидии на переселение не должна превышать 30-кратного среднего объема производства за три года до экспроприации земли. Впоследствии решения Государственного совета об углублении реформы и интенсификации землеустройства предусматривают, что если сумма компенсационных платежей за землю и субсидии на переселение достигнет законного верхнего предела и ее все еще будет недостаточно для поддержания первоначального уровня жизни экспроприированных крестьян, то местное самоуправление может использовать доходы от платного использования государственной земли для предоставления субсидий [139]. Компенсация за приобретение земли осуществляется в соответствии с высшим стандартом компенсации, выданным местным народным правительством, и эти стандарты варьируются в зависимости от территориального местоположения. Общая сумма компенсационных сборов за землю и субсидии на переселение не должна превышать следующего предела: а) при экспроприации обрабатываемой земли она не должна превышать тридцатикратной среднегодовой стоимости продукции обрабатываемой земли за три года до экспроприации; б) при экспроприации других сельскохозяйственных угодий, кроме обрабатываемой земли и земли строительства, она не должна превышать 25-кратной средней стоимости продукции обрабатываемой земли за предыдущие три года в деревне или городе, где экспроприруется земля. В рассматриваемых законах предусматривается возможность корректировки стандартов в связи с развитием

экономики и условий жизни людей. Наряду с этим прописаны принципы своевременности и полноты объема компенсаций, а также дополнительной компенсации в случаях наличия ущерба при приобретении земли.

Закон «О приобретении земли (LAA)» играет важную роль в развитии Сингапура, в который были внесены поправки в 2014 году. Он способствовал строительству дорог, железнодорожной инфраструктуры, школ, больниц, промышленных парков и государственного жилья для более широкого общественного блага. Опыт Сингапура показывает, что Правительство обновляет систему компенсаций и совершенствует процесс приобретения земли. К примеру, в 2007 году в закон LAA были внесены поправки, предусматривающие компенсацию, основанную на рыночной стоимости приобретенной земли. В 2012 году в LAA были внесены поправки, устраняющие необходимость наклеивать физические уведомления на объекты недвижимости, когда они регистрируются для приобретения земли. Следующим шагом в этом направлении являются поправки 2014 года к закону LAA (Land Acquisition Amendment Bill, 2014). Согласно этим поправкам, землевладельцы, пострадавшие от частичного приобретения земельных участков вправе получить полную выгоду от компенсации рыночной стоимости приобретенной земли, в отличие от того, как процесс приобретения земли был еще более упорядочен. Когда правительство приобретает только часть земли, стоимость оставшейся земли, принадлежащей землевладельцу, может в некоторых случаях увеличиться за счет использования, для которого приобретенная земля будет использоваться государством. Например, если часть участка приобретается с целью строительства будущей станции метро, то стоимость оставшейся земли, скорее всего, увеличится из-за ее близости к станции метро. В таких случаях LAA требовало, чтобы любое такое увеличение стоимости оставшейся земли было вычтено из установленной законом компенсации, подлежащей выплате за приобретенную землю. Это было известно как налог на улучшение положения. С поправками этот налог на улучшение был снят. Теперь уже не будет требоваться, чтобы такое увеличение стоимости оставшейся земли вычиталось из компенсации за частично приобретенную землю. Могут быть случаи, когда землевладелец, пострадавший от приобретения части участка, требует дополнительной компенсации в связи с воздействием приобретения на его оставшуюся землю. В таких случаях влияние приобретения на удерживаемую землю будет по-прежнему учитываться в полном объеме при определении размера компенсации

В январе 2012 года индонезийское правительство издало новый закон, вводящий ускоренный процесс приобретения земли для инфраструктурных проектов. Это новое правило направлено на то, чтобы облегчить и ускорить процесс приобретения земли и помочь освободить сетку блокировки, препятствующую столь необходимому развитию инфраструктуры в Индонезии. Трудности, с которыми сталкиваются правительственные учреждения и инвесторы при обязательном приобретении земли для инфраструктурных проектов, являются постоянной проблемой в Индонезии, потенциал

экономического развития которой ограничен отсутствием базовой инфраструктуры, такой как автомобильные дороги, морские порты, аэропорты, электростанции и железные дороги. Приобретение земли в общественных интересах (закон № 2 от 2012 года) и положение № 1. 71 закона 2012 года «содействие приобретению земли для государственных проектных целей» (закон LAPI) планируется ускорить нынешний длительный процесс приобретения земли и устанавливает четыре этапа приобретения земли: (1) Планирование, (2) Подготовка, (3) реализация и (4) передача приобретенных земель [140]. На этапе планирования правительственный орган, нуждающийся в земле, должен подготовить план приобретения земли для представления соответствующему провинциальному правительству. На этапе подготовки правительственный орган совместно с провинциальным правительством публикует план развития, собирает предварительные демографические данные о требуемой земле и ее владельцах и, наконец, проводит общественные консультации для достижения соглашения о планируемом местоположении среди своих землевладельцев. В частности, процесс приобретения включает в себя инвентаризацию и идентификацию владения, владения, пользования и использования земли; оценку компенсации; рассмотрение вопроса об определении компенсации; выплату компенсации; и высвобождение государственной земли. Они также содержат подробную информацию о идентификации земли, компенсации и урегулировании споров и устанавливают конкретные сроки для каждого из этапов и подэтапов приобретения, включая максимальное время, которое может потребоваться суду для разрешения спора, связанного с приобретением земли. Законы LAPI предусматривают ускоренный процесс урегулирования споров, минуя обычную апелляционную процедуру и устанавливая 30-дневные сроки для окружных и (в случае апелляции) Верховных судов для вынесения своего решения. Теоретически максимальный срок составляет 583 рабочих дня с момента представления документа плана землеустройства до выдачи свидетельства о регистрации. При отсутствии возражений или апелляций этот процесс мог бы быть значительно короче-319 рабочих дней. Законы LAPI применяются только к определенным инфраструктурным проектам, включая дороги общего пользования, электростанции, порты и жилье с низким доходом. Нет никакого положения о том, чтобы частные застройщики приобретали землю, которая разрешена только правительством и государственными корпорациями. Однако правило закона LAPI не применяется к процессу приобретения земли для проектов, начатых до 7 августа 2012 года. Все текущие проекты по закупке земли были завершены в соответствии с предыдущими положениями до 31 декабря 2014 года, и только после этого режим законов LAPI будет применяться к любым непогашенным приобретениям земли. Это вызвало некоторое разочарование у девелоперов, поскольку ряд проектов (в том числе 24 платных дороги) застопорились из-за проблем с приобретением земли и не будут поддержаны новым режимом до конца 2014 года. Подлежащая выплате компенсация определяется между должностными лицами земельного ведомства и

собственниками и может быть предоставлена в виде денежной компенсации, замены земли, перерасчета, долевой собственности или других форм, согласованных между сторонами. Заключительным этапом приобретения земли в общественных интересах является передача освобожденной земли. Земельное ведомство передаст освобожденную землю соответствующему государственному органу после выплаты согласованной компенсации и освобождения прав землевладельца. Закон предусматривает механизм подачи возражений, связанных с определением места нахождения и размеров компенсации. Возражения в отношении места нахождения должны быть поданы в соответствующий государственный административный суд, а возражения в отношении компенсации - в вышестоящий районный суд [140].

В Нигерии в соответствии с законом «О землепользовании» 1978 года указано, что земля должна находиться в доверительном управлении граждан (статьи 34 и 36), а средства реализации таких прав предусмотрены в статьях 39 и 41. В большинстве развивающихся стран проблемы с землепользованием создаются самим государством в результате принятия неэффективных земельных законов. В некоторых случаях возникают определенные коллизии в толковании этих требований. Оценка подлежащей выплате компенсации, как правило, зависит от положений законодательных актов, законов и других соответствующих нормативных актов, регулирующих этот процесс. Эти рамки обычно определяют основу и методы оценки, а также процедуры и роли соответствующих сторон. Все зависит от уровня социально-экономического развития конкретных народов, их культурных норм, потребностей в развитии и моделей землепользования [141].

Согласно закону «О приобретении земли» 1960 года (правительство Малайзии, 1960 год), правительство штата может приобретать землю для конкретных общественных целей. В силу поправки, внесенной в 1973 году, земельный участок может быть приобретен также для горнодобывающих, жилых, коммерческих или промышленных целей. Для правительства это метод земельной ассамблеи. Было осуществлено много проектов общественного назначения, которые привели к развитию и созданию основных объектов в сельских районах. Существующее законодательство предусматривает громоздкие рамки для приобретения земли. Компенсация выплачивается за всю захваченную землю. Хотя там, где присутствует элемент улучшения, были случаи, когда выплачивалась адекватная компенсация в виде номинальных сумм (правительство Малайзии, 1960 год). В основном потерпевшие стороны не удовлетворены полученной компенсацией, существуют механизмы обжалования в судах. Эти рамки позволяют правительству вступить во владение землей, даже если компенсация будет обжалована в суде. Это делается для того, чтобы государственные проекты не затягивались. Положения этого закона были также использованы для предотвращения спекуляций земельными участками путем объявления в газетах больших площадей, на которых они должны быть расположены приобретенные в соответствии с

разделом 4 Закона, тем самым замораживая все земельные операции в этом районе.

Изучение правовой практики зарубежных стран показало следующее.

Во-первых, во всех изученных правовых порядках практикуется изъятие государством земли. В этих целях каждая страна регламентирует основания, порядок и условия такого изъятия законодательно, а в некоторых странах закрепляется на конституционном уровне. К примеру, в США (пятая поправка) [142; 143], в Республике Корея (ст.23) [144].

Общим для всех стран является основание такого изъятия. Это «публичные нужды», «публичные работы», «общественные нужды». Разница в том, что в содержание понимания данного понятия вкладываются разные смыслы. К примеру, если ранее в США доминировал «узкий подход» к пониманию, на сегодняшний день практикуется «широкий подход» изъятия земельных участков государством.

На уровне специального закона происходит закрепление понятия публичных нужд, причем в них определяются общие основания изъятия, например, планы градостроения, строительство социально значимых объектов, обороны и безопасности, здравоохранения, образования и т.п. К примеру, в Норвегии под ними понимаются как конкретные нужды (например, строительство школ или университетов), так и достаточно неопределенные цели (в частности, реализация муниципальных проектов или индустриальных целей) [145, p.117]. В Венгрии данный перечень исчерпывающий и определен в законе «Об изъятии» 2007 года. Это такие основания, как нужды национальной обороны; обмен территориями на основании международного соглашения; государственное и городское планирование; реализация государственных и муниципальных социальных обязательств, в том числе образование и медицина; развитие транспортной инфраструктуры; производство энергии; энергоснабжение; разработка полезных ископаемых; услуги электронной коммуникации; защита наследия; защита природных ресурсов; строительство и управление системами водоснабжения; уход за лесами, разведение зерновых культур, деревьев, имеющих публичное значение; устранение строительных опасностей; устранение дефицита, созданного правами использования или публичными сервитутами; защита окружающей среды; развитие спортивной инфраструктуры; обеспечение размещения официальных органов, обеспечивающих работу парламента [146, p.56].

Следует отметить, что помимо «особых» оснований изъятия государством земли все страны единодушны в законодательном закреплении принципа «справедливой компенсации». Как отмечается в исследовании С.Д. Афанасьевой, Верховный Суд США дает следующую трактовку этого принципа: справедливое возмещение – это та сумма, которую сам покупатель согласен заплатить продавцу при достижении соглашения сторон. По сути – это рыночная цена [21]. В идеале справедливое возмещение за изъятие частных земельных участков состоит из трех компонентов: рыночной цены земельного

участка; суммы всех убытков и упущенной выгоды частного собственника; субъективной «надбавки» к стоимости (своего рода моральная компенсация).

К сожалению, в США и тем более в отечественной практике эти критерии не соблюдаются. Даже в США «в большинстве случаев суды и законы штатов исходят только из показателей рыночной стоимости и прямых убытков при определении законности предлагаемого «справедливого» возмещения» [141, с.70].

В ФРГ право на компенсацию закреплено в различных законодательных актах, и «предоставляется в следующих случаях:

1) изъятие земельных участков у частно - правовых юридических лиц, выполняющих публичные функции;

2) изъятие у юридических лиц публичного права, включая публичные образования, земельных участков, которые являются частью их финансового имущества;

3) изъятие на основании законодательного уполномочения на изъятие у юридических лиц публичного права, включая публичные образования, земельных участков, которые являются имуществом с установленными публичными целями. Компенсация не предоставляется юридическим лицам публичного права, включая публичные образования, в случае, если оба субъекта публичного права выполняют одну и ту же публичную функцию, и один из субъектов обладает более высокой компетенцией в этом вопросе» [141, р.16].

Как отмечают аналитики, во многих странах разработаны стандарты, основанные на требованиях Конституции, для определения «справедливой компенсации». В развитых государствах действует стандарт «справедливой рыночной стоимости» при расчетах компенсаций. Справедливая рыночная стоимость определяется как: «Сумма (денежная), за которую может быть обменен актив между осведомленными и мотивированными сторонами в свободной сделке» [147].

Очень показательно, что в развитых государствах давно апробирован механизм увеличенной при сравнении с рыночной стоимостью компенсации участков, изымаемых принудительно. Например, в Англии, если изымаются сельхозземли, то возмещению подлежат не только убытки, но и потери сельхозпроизводства при условии что: «1) данный субъект в течение следующих 3 лет планировал получать выгоду от с/х производства; 2) данный субъект теряет выгоду в связи с изъятием земельного участка; 3) данное лицо в течение следующих 3 лет начинает новое производство на другом земельном участке» [141, р.18].

К такой позиции стали склоняться и суды США. Такие дела как *Kelo v. City of New London* (2005) или более позднее *Texas Rice Land Partners v. Denbury Green Pipeline* (2011) [136, р.43] служат тому неоспоримым доказательством.

Для Республики Казахстан, на наш взгляд, эта практика внесла бы хорошие корректировки в процесс изъятия земли для государственных нужд.

Зачастую государственные органы обладают не только «полной свободой» действий в вопросах изъятия земли и имеют действенную судебную поддержку в защите своих решений, как показывает казахстанский опыт. К примеру, нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 25 декабря 2006 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о принудительном отчуждении земельных участков для государственных нужд» [122] в п.13 обязывает суды при разрешении споров об определении размера денежной компенсации решать все вопросы возмещения собственнику убытков, причиненных прекращением права собственности в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных нужд, оценивать имущество исходя из его рыночной цены, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 67 Закона о государственном имуществе [51]. Между тем, как отмечают авторы аналитической справки Института законодательства РК «в деле № 2-83/15 от 09 января 2015 года рыночная стоимость земельного участка согласно отчету об оценке составила 3 604 878 тенге. Вместе с тем по договору купли-продажи земельный участок приобретен ответчиком за 100 000 тенге. Судебным решением стоимость земельного участка установлена в размере 100 000 тенге [148]. При подобных судебных решениях, когда компенсационная стоимость за изъятый земельный участок намного ниже его рыночной стоимости не соответствует требованию статьи 84 ЗК РК, так как невозможно говорить о равноценном возмещении отчуждения земельного участка. В целях исключения обхода требований пункта 1 статьи 84 ЗК РК, которая основана на конституционной норме, полагаем необходимым уточнить требования к определению стоимости земельного участка» [148]. Судебные органы должны стоять на пути защиты прав и законных интересов земельных собственников. В ФРГ допускается изъятие для выполнения градостроительного плана, который не всегда оправдывает изъятие земельного участка: необходимо также, чтобы изъятия требовали общественные интересы. В этой связи, Конституционный Суд ФРГ указал, что градостроительный план не фиксирует публичный интерес в смысле абз. 3 ст. 14 Основного Закона ФРГ и не представляет собой уже предварительное решение об изъятии [149].

В Италии действует специальный Кодекс об экспроприации, который регулирует порядок и условия изъятия земельных участков для выполнения публичных работ. К последним относят только те работы, которые приведут использование строящихся объектов во всеобщем интересе, например, для создания объектов публичной, социальной и коммунальной инфраструктуры (парков, садов, спортивных сооружений). «Конституционный Суд Италии указывает, что изъятие должно быть необходимо и должно находиться в прямой взаимосвязи с удовлетворением актуальной и конкретной нужды населения. В случае, если изъятие направлено на приобретение имущества для какого-либо гипотетического использования со стороны государства, то требование наличия публичного интереса не будет соблюдено» [150].

Законодательство и правоприменение Австрии показывает, что «для



изъятия земельных участков необходима конкретная потребность, которая не может быть удовлетворена иным образом, в частности, через уже имеющиеся публично доступные блага, в частности, земельные участки публично-правовых образований» [151]. «Австрийское законодательство не препятствует возможности изъятия земельных участков в пользу частных лиц или консорциумов частных лиц с публично-правовыми образованиями. Допустимым является изъятие в целях строительства школ и больниц, так как они удовлетворяют критерию публичного интереса. Специальное регулирование, уполномочивающее на изъятие в целях строительства больниц, предусмотрено, например, в законе одного из субъектов – Форарльберге» [152].

Изучение правовой практики зарубежных стран показало следующее.

Во-первых, во всех изученных правовых порядках практикуется изъятие государством земли. В этих целях каждая страна регламентирует основания, порядок и условия такого изъятия законодательно, а в некоторых странах закрепляется на конституционном уровне.

Общим для всех стран является основание такого изъятия. Это «публичные нужды», «публичные работы», «общественные нужды». Разница в том, что в содержание понимания данного понятия вкладываются разные смыслы.

На уровне специального закона происходит закрепление понятия публичных нужд, причем в них определяются общие основания изъятия, например, планы градостроения, строительство социально значимых объектов, обороны и безопасности, здравоохранения, образования и т.п.

Следует отметить, что помимо «особых» оснований изъятия государством земли все страны единодушны в законодательном закреплении принципа «справедливой компенсации».

В развитых странах «справедливая компенсация за изъятие частных земельных участков включает три компонента:

- рыночную цену земельного участка;
- сумму всех убытков и упущенной выгоды частного собственника;
- субъективную «надбавку» к стоимости (своего рода моральная компенсация).

Для Республики Казахстан, на наш взгляд, эта практика внесла бы хорошие корректировки в процесс изъятия земли для государственных нужд. Зачастую государственные органы обладают не только «полной свободой» действий в вопросах изъятия земли и имеют действенную судебную поддержку в защите своих решений, как показывает казахстанский опыт. Анализ судебных решений показывает, что лишь в немногих случаях компенсация за изъятый земельный участок соответствует его рыночной стоимости [153], поэтому, как можно говорить о равноценном возмещении отчуждения земельного участка, если большинство судебных решений не соответствует требованию статьи 84 ЗК РК? Полагаем, что нормы ЗК РК и Закона «О государственном имуществе» должны быть пересмотрены в пользу установления «справедливой компенсации». При этом должны быть выработаны минимальные стандарты справедливой компенсации за изъятие земель для социально значимых целей,

например, по опыту США (не менее 125% от рыночной стоимости отчуждаемого имущества в случае, когда земельные участки изымаются для строительства объектов государственной инфраструктуры, не менее 200% - если для целей экономического развития (например, для создания и функционирования специальных экономических зон) в интересах частного предпринимательства.

Судебные органы должны стоять на пути защиты прав и законных интересов земельных собственников.

Заслуживает внимания и опыт Российской Федерации в отношении соучастия в возмещении компенсационных выплат тех частных лиц, в чьих интересах изымаются земельные участки, разумеется, для осуществления планов государства по публичным мероприятиям (строительство социально значимых объектов, объектов особого государственного значения). В ч.13 ст.56.10 Земельного кодекса РФ содержится норма о том, что если в результате изъятия земельные участки будут передаваться в собственность частным лицам, то именно они будут компенсировать стоимость земли бывшим собственникам [87].

Поэтому предлагается предусмотреть адресную компенсацию, т.е. при изъятии земельных участков для целей экономического развития в интересах частного предпринимательства или развития государственно-частного партнерства, по опыту Российской Федерации, равноценное возмещение будет выплачиваться заинтересованными организациями.

### **3.3 Основные направления совершенствования законодательства Республики Казахстан в части изъятия земельных участков и практики его применения**

Вопрос об изъятии земельного участка для государственных нужд был и остается актуальным как в Казахстане, так и в других зарубежных странах. Это подтверждается как теорией, так и практикой – судебной и административной.

Данный вопрос стал предметом дискуссий на всем постсоветском пространстве. Так, проблемами изъятия земельного участка для государственных нужд занимались такие ученые Казахстана, как Абдраимов Б.Ж. [25], Еркинбаева Л.К. [5], Борисов В.П. [6], Дошанова А.С. [7] и другие. Известные ученые России также активно обсуждают данную проблему [155; 20; 156; 18]. Основные теоретические проблемы в науках земельного и гражданского права касаются определения понятий «государственные нужды», «общественные нужды», «выкупная цена», «равноценное возмещение», «имущественное право на земельный участок», а также их разграничения, установления оптимального перечня исключительных случаев изъятия земель и т.д.

На практике также возникает много проблем, но уже другого плана, так как именно здесь могут быть существенно затронуты либо ущемлены права

граждан на землю и иное имущество.

Так, в 2000-х годах, при изъятии земельных участков, особенно в южной и северной столицах, сумма возмещения за них была непомерно завышена, а уже десятилетие позже такая сумма существенно занижалась.

Ярким примером является дело по иску Акимата города Астаны к Байгашкарову Д. К. о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд с выплатой денежной компенсации и выселении.

В процессе судебного рассмотрения было установлено, что акимат за земельный участок общей площадью 0,0966 га, находящийся почти в центре города, установил выкупную цену в размере 4 270 000 тенге. Решением от 21 августа 2015 года судом данный иск был частично удовлетворен [156]. То есть было принято решение о принудительном отчуждении земельного участка, но в части компенсации за него была установлена сумма – 45 246 586 (сорок пять миллионов двести сорок шесть тысяч пятьсот восемьдесят шесть) тенге, то есть больше чем в 10 раз!

Проблемы, возникающие при изъятии земельных участков для государственных нужд, обусловлены не только субъективными факторами, например, непродуманными решениями акиматов либо независимым мнением судей, но и объективными причинами, например, нечетко сформулированными нормами Земельного кодекса РК, пробелами в земельном и гражданском законодательстве, а иногда и закреплением в нормах положений, противоречащих принципам соблюдения прав и законных интересов граждан, равенства форм собственности.

Внимательный анализ статьи 84 ЗК РК «Общие положения и принципы принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд» позволяет найти некоторые несоответствия и недостатки.

Первое и основное. В силу различных обстоятельств данная статья перегружена исключительными случаями, при которых земельный участок может быть отчужден для государственных нужд. Здесь перечислено 7 пунктов, а в каждом описано более 25 исключительных случаев. Тогда как в Указе Президента РК, имеющем силу закона, «О земле» от 21 декабря 1995 года, в качестве основания для изъятия в статье 63 «Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных надобностей были указаны лишь «генеральные планы городов и иных поселений схемы зонирования территорий и иная, утвержденная в установленном порядке, градостроительная или землеустроительная документация» [56]. В отдельной статье 69 «Ограничение изъятия земель отдельных категорий» для отдельных категорий земель, особо ценных, были указаны еще 7 случаев, «связанных с созданием и расширением особо охраняемых природных территорий, выполнением международных обязательств, обнаружением под участком месторождения ценных полезных ископаемых, строительством дорог, линий электропередач и магистральных трубопроводов, а также объектов, имеющих важное государственное значение» [56]. Как видим, в статье 63 указан закрытый перечень исключительных случаев, а в статье 69 – не совсем, так как понятие «объекты, имеющие важное

государственное значение» можно расширительно толковать.

Интересно то, что в данном нормативном акте эти две статьи рассматриваются как отдельные, независимые друг от друга, хотя и в первом, и во втором случае речь идет о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд. Более того, судя по тому, что наряду с этими нормами было принято Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 апреля 1996 г. № 403 «Об утверждении Положения о порядке изъятия и выкупа земельных участков для государственных надобностей» [157], в котором рассмотрена только процедура изъятия, предусмотренная статьей 63 ЗК РК, можно прийти к неправильному выводу о том, что существовал только один исключительный случай – для строительства объектов, входящих в генеральные планы городов и иных поселений, схемы зонирования территорий и иную градостроительную или землеустроительную документацию. Также данный вывод подкрепляется еще и тем, что по тексту Указа «О земле» встречаются термины «для государственных надобностей» и «для государственных нужд», иногда как разноплановые понятия, иногда как тождественное (например, в статье 66 «Выкупная цена земельного участка»).

В Законе РК «О земле» от 24 января 2001 года выявленные нами недочеты были устранены. Законодатель ввел единое понятие «для государственных надобностей» и перечислил исключительные случаи изъятия для государственных надобностей в статье 66 «Изъятие или выкуп земельного участка для государственных надобностей». Перечень этих случаев увеличился за счет включения в него новых случаев – для нужд обороны, для оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, при обнаружении под участком месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных), при строительстве линий связи. Как видим, начался процесс увеличения исключительных случаев, иногда неоправданно, например, вместо «обнаружения под участком месторождения ценных полезных ископаемых» было указано «обнаружение под участком месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных)», то есть практически любых ископаемых, кроме общераспространенных.

Кроме того, пунктом 3 статьи 66 Закона «О земле» была установлена возможность рождения дополнительных исключительных случаев, если это будет установлено законодательными актами.

Положительным моментом было только то, что расширительно трактуемая формулировка «объекты, имеющие важное государственное значение» была сужена – «объекты, имеющие государственное значение, определяемые Правительством Республики Казахстан» [57].

При рассмотрении исключительных случаев, при которых земельный участок может быть отчужден для государственных нужд, перечисленных в действующем ЗК РК, можно прийти к выводу, что включение некоторых явно пролоббировано чьими-то частными интересами.

Так, первоначальная редакция ст.84 ЗК РК практически повторяла ст. 66 Закона «О земле», было добавлено лишь одно основание – «снос аварийного и

ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением)» [59], а формулировка «объекты, имеющие государственное значение, определяемые Правительством Республики Казахстан» опять была расширена: «объекты, имеющие важное государственное значение» [59]. Затем, законами о внесении изменений и дополнений был исключен «снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением)» и были внесены новые исключительные случаи:

- «создание и функционирование специальных экономических зон» Законом РК от 06.07.07 г. № 279-III;

- «для нужд обороны и национальной безопасности» Законом РК от 13.02.12 г. № 553-IV;

- «строительство объектов, предусмотренных документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, за счет бюджетных средств» Законом РК от 03.07.13 г. № 124-V;

- «строительство (реконструкция) аэропортов, аэродромов, объектов аэронавигации и авиатехнических центров, объектов железнодорожного транспорта, мостов, метрополитенов, тоннелей, объектов энергетических систем, объектов, обеспечивающих космическую деятельность, инженерно-коммуникационных сетей, объектов нефтеперерабатывающего производства, отнесенных к стратегическим объектам, реализация концессионных проектов, объектов общего пользования населенных пунктов» Законом РК от 29.03.16 г. № 479-V;

- «удовлетворение нужд населения в пастбищных угодьях для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья»; «обеспечение потребности населения в земельных участках для индивидуального жилищного строительства в соответствии с генеральным планом или схемой развития и застройки населенных пунктов» Законом РК от 04.05.18 г. № 151-VI.

Если проанализировать все эти исключительные случаи, то выясняется, что некоторые из них не имеют никакого отношения к государственным нуждам. Например, «удовлетворение нужд населения в пастбищных угодьях для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья», так как здесь даже есть указание на животных личного подворья, т.е. домашних животных, находящихся в частной собственности. Завуалированный частный характер носит «обеспечение потребности населения в земельных участках для индивидуального жилищного строительства в соответствии с генеральным планом или схемой развития и застройки населенных пунктов», так как хоть по генпланам либо по схемам развития и застройки суть от этого не меняется, земли предоставляются для индивидуального жилищного строительства.

Считаем, что перечисленные в пп.4 п.2 ст.84 ЗК РК исключительные случаи также требуют тщательного рассмотрения. Сама норма сформулирована не очень удачно, так как непонятно, следующие после слов «объектов нефтеперерабатывающего производства» слова «отнесенных к стратегическим объектам» касаются только этих объектов, или всего перечисленного выше? И почему строительство (реконструкция) объектов нефтеперерабатывающего

производства введено в ранг строительства объектов, имеющих государственное значение? Понятно, что на данном этапе развития Казахстана экономика зависит от нормального функционирования данных объектов, но, по сути, имеющиеся на сегодня Атырауский, Павлодарский, Шымкентский) нефтеперерабатывающие заводы и более тридцати мини-НПЗ являются не государственными, а частными предприятиями.

Некоторые из остальных объектов, например, железнодорожного транспорта, тоннелей, объектов энергетических систем, инженерно-коммуникационных сетей, могут и не иметь важного государственного значения, например, железнодорожные пути, соединяющие рельсы от частного предприятия с основной магистралью.

Также вызывают сомнение такие основания для изъятия земельных участков для государственных нужд, как реализация концессионных проектов, объектов общего пользования населенных пунктов, потому что договор концессии может заключить любое физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, а к объектам общего пользования населенных пунктов можно отнести парки, скверы, торговые дома, кладбища, которые можно построить на свободных землях.

В свете последней критики в отношении создания и функционирования специальных экономических зон [158-159] под вопросом остается и необходимость изъятия земельных участков для их развития.

Таким образом, перечень исключительных случаев вступает в противоречие с п.5 данной статьи, в котором указано, что «Не может быть признано принудительным отчуждением земельного участка для государственных нужд любое отчуждение, преследующее коммерческие цели и цели удовлетворения негосударственных интересов, либо иное отчуждение, не вытекающее из целей осуществления государственных функций и не преследующее общественно значимые цели» [59].

По-нашему мнению, следует внести коррективы в п.2 ст.84 ЗК РК и сократить количество исключений, чтобы минимизировать ущемление прав и законных интересов граждан Казахстана, юридических лиц посредством изъятия земельных участков, «якобы» для государственных нужд.

Второй момент, на который стоит обратить внимание, это содержание понятия «изъятие для государственных нужд».

Данная проблема является актуальной как у нас, так и в странах СНГ. Например, некоторые ученые отмечают, что на практике государственные органы «определяют государственные и муниципальные нужды по собственному субъективному усмотрению, относя к ним «реконструкцию города», «комплексную реконструкцию», «застройку муниципального образования» и т. п.» [68, с.207; 69, с.66].

Субъективное мнение порождает отсутствие единообразия при установлении исключительных случаев для принудительного отчуждения земельных участков. Кроме того, как было указано выше, лоббирование частных интересов привело к размытости словосочетания «изъятие для

государственных нужд». Под государственными нуждами стало пониматься практически многое, в том числе и узковедомственные интересы самих государственных органов, а ведь основной смысл такого изъятия состоит в том, что прекращение права частной собственности субъекта оправдывается публичными интересами, причем интересами не самого государства, а общественными интересами, то есть государство идет на такие действия в интересах общества. Как указывают российские ученые, «используемое ранее понятие «общественная польза» вообще исчезло из законодательства, хотя именно оно было положено в основу данного института» [70, с.213].

Думается именно такой смысл должен вкладываться в понятие «изъятие для государственных нужд». Это подтверждается практикой зарубежного конституционно-правового регулирования. «В европейских конституциях изъятия такого рода связаны с обществом и его потребностями, но не с государством. Их диапазон достаточно широк: от общего блага до общественных нужд, но все они ориентированы на общество, а не на государство» [71, с.46].

В США также поддерживается такой принцип. Изъятие считается правомерным только в случае строительства социально значимых объектов, либо оказания социально значимых услуг, либо в публичных целях [160, с.91]. При этом допускается даже передача частному лицу, но принцип социальной значимости такого изъятия поддерживается.

Считаем, что рассматриваемую процедуру следует обозначить более четко – «изъятие для социально значимых целей».

Третье, на что следует обратить внимание при анализе статьи 84 ЗК РК, это соответствие названия статьи ее содержанию. Статья называется – «Общие положения и принципы принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд», тогда как в ней в основном рассмотрены основания и принципы, причем последние четко не прописаны в статье.

Можно изменить название статьи на «Основания и принципы принудительного отчуждения земельного участка для социально значимых целей» и выделить основные принципы в отдельный перечень [161].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного диссертационного исследования, следует указать на то, что с момента обретения Казахстаном своей независимости и суверенитета в Республике наблюдается интенсивное и динамичное развитие земельного законодательства, адаптированного к рыночным условиям. В этот период развития земельных отношений, были изданы следующие земельные законодательные акты: «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О приватизации и разгосударствлении», «Об особенностях приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий», Указ Президента, имеющий силу закона «О земле»; Закон Республики Казахстан «О земле»; Земельный Кодекс Республики Казахстан. В названных законодательных актах значительное место занимают вопросы реализации и защиты земельных прав субъектов земельных правоотношений.

За годы независимости приняты и другие законодательные акты, направленные на реализацию и защиту земельных прав: Указ Президента Республики Казахстан от 9 марта 1994 года «О передаче части имущества совхозов в собственность директоров», Постановления Кабинета Министров Республики Казахстан от 24 февраля 1994 года «О продаже государственных сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан», Постановления Кабинета Министров Республики Казахстан от 10 июня 1994 года «Об утверждении Порядка уступки права на земельную долю (пай) при приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий» и др.

Вместе с тем анализ преемственности норм казахстанского законодательства в части изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя показал, что содержание института изъятия земли и механизма реализации рассматриваемых норм существенно изменилось.

В советский период и период становления Республики Казахстан как независимого государства вплоть до принятия Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (1 этап) механизм реализации правовых норм, регулирующих изъятие земли, характеризуется: 1) наличием исключительно императивных норм; 2) регулированием преимущественно нормами земельного законодательства; 3) использованием административно-властных методов перераспределения земель внутри государственного сектора в условиях исключительной собственности государства на землю. В этот период изъятие земель является сугубо публичной категорией. Процедура изъятия осуществляется в административном порядке государственными органами.

Второй этап начинается с принятием Конституции РК и продолжается по настоящее время. На втором этапе механизм реализации правовых норм, регулирующих изъятие земли, характеризуется: 1) наличием не только императивных норм, но и диспозитивных; 2) регулированием нормами земельного и гражданского законодательства; 3) использованием наряду с



административно-властными методами перераспределения земель гражданско-правовых методов в условиях государственной и частной собственности на землю.

В этой связи возникла необходимость системного анализа процессов эволюции и развития института изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя.

Исследование проблем института изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в Республике Казахстан позволило сформулировать следующие предложения, направленные на совершенствование действующего земельного законодательства и практики его применения:

1. Сравнительно-правовой анализ действующего земельного законодательства Республики Казахстан и других государств показывает, что в правовом регулировании изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя имеются существенные особенности, отличающие его от аналогичных институтов зарубежных государств.

Первое. Наличие купли-продажи прав на землю привело к тому, что у нас наряду с выкупом земельного участка для государственных нужд имеется и выкуп права землепользования.

Второе. Изъятие земельного участка для государственных нужд может рассматриваться двояко: 1) как действия государственных органов, направленные на прекращение у частного собственника права собственности на земельный участок с выкупом или без; 2) как действия государственных органов, направленные на прекращение у землепользователя права землепользования

2. К настоящему времени сформировался правовой субинститут «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя», который является составной частью более обширного института прекращения прав на земельные участки и иных прав на земли, расположенного в общей части земельного права.

3. Одним из характерных признаков сформировавшегося правового института является появление необходимых и обусловленных временем правовых категорий. Данные категории активно используются в деловом обороте, но еще не находят отражения в законодательстве Республики Казахстан. С этой целью разработан ряд определений, которые рекомендуется включить в статью 12 Земельного кодекса РК и в п.16 статьи 1 Закона РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» от 26 июля 2007 года:

- дополнить статью 12 ЗК РК п.1-2:

«1-2) изъятие земельного участка для социально значимых целей – действия государственных органов, направленные на прекращение у частного собственника права собственности на земельный участок или у землепользователя права землепользования (при условии равноценного их

возмещения) для удовлетворения государственных интересов, вытекающих из функций государства и преследующих социально значимые цели;»;

- п.24 ЗК РК изложить в следующей редакции:

«24) правоустанавливающий документ на земельный участок – документ, подтверждающий наступление юридических фактов, на основании которых возникает право на земельный участок;»;

- дополнить статью 12 ЗК РК пунктами:

«22-1) выкуп земельного участка для социально значимых целей – действия государственных органов, направленные на передачу равноценного возмещения стоимости земельного участка частному собственнику или права землепользования землепользователю и причиненных им убытков, в связи с изъятием земельного участка в состав государственного имущества;».

«24-1) правоизменяющий документ на земельный участок – документ, подтверждающий наступление юридических фактов, на основании которых изменяется право на земельный участок;»;

«24-2) правопрекращающий документ на земельный участок – документ, подтверждающий наступление юридических фактов, на основании которых прекращается право на земельный участок;» [152];

Дополнить статью 12 ЗК РК новым определением:

«Освоение земельного участка – это совокупность мероприятий по его подготовке к последующему использованию по целевому назначению, повышающих его стоимость».

Также для установления единообразия в терминологии предлагается внести изменения в п.16 статьи 1 Закона РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» от 26 июля 2007 года и изложить его в следующей редакции:

«16) правоустанавливающие (правоизменяющие, правопрекращающие) документы - документы, на основании которых возникают (изменяются, прекращаются) права (обременения прав) на недвижимое имущество;».

4. Неоправданно увеличенное количество исключительных случаев изъятия земельных участков у собственников и права землепользования у землепользователей, закрепленных в п.2 ст.84 ЗК РК, является отражением не столько государственных и общественных, а скорее всего частных интересов, что приводит к ущемлению прав и законных интересов граждан Казахстана, юридических лиц посредством изъятия земельных участков, «якобы» для государственных нужд. При этом нарушается принцип социальной справедливости, а перечень исключительных случаев вступает в противоречие с п.5 данной статьи.

5. Следует внести коррективы в п.п.1, 2 и название статьи 84 ЗК РК:

«Статья 84. Принципы и основания принудительного отчуждения земельного участка для социально значимых целей

1. Принципами принудительного отчуждения земельного участка для социально значимых целей являются: гласность; прозрачность процедуры изъятия; равноценное возмещение имущества и полное возмещение всех

убытков; недопустимость изъятия в коммерческих целях, не для удовлетворения социально значимых и негосударственных интересов; ограничение изъятия объемом, необходимым для удовлетворения социальных или государственных нужд.

Земельный участок может быть принудительно отчужден для социально значимых целей в исключительных случаях при условии равноценного возмещения имущества с согласия собственника или негосударственного землепользователя либо по решению суда.

1-1. Под исключительными случаями понимается отсутствие иного способа удовлетворения государственных нужд.

2. Государственными нуждами при принудительном отчуждении земельных участков в исключительных случаях являются:

1) международные обязательства, вытекающие из международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан;

2) предоставление земель для нужд обороны и национальной безопасности, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон;

3) обнаружение и разработка уникальных месторождений полезных ископаемых;

4) строительство (реконструкция) автомобильных и железных дорог, аэропортов, аэродромов, объектов аэронавигации и авиатехнических центров, объектов железнодорожного транспорта, мостов, метрополитенов, тоннелей, объектов энергетических систем и линий электропередачи, линий связи, объектов, обеспечивающих космическую деятельность, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей;

5) исполнение генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительство объектов, предусмотренных документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, за счет бюджетных средств» (далее по тексту).

6. Предлагается внести дополнения в ст. 84 ЗК РК и ст.62 Закона РК «О государственном имуществе», где закреплены принципы и условия изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя, и закрепить обязательным условием предоставление государственными органами соответствующих документов в качестве доказательства отсутствия альтернативных вариантов размещения, строительства и реконструкции объектов, имеющих важное государственное значение.

7. Анализ правовых моделей зарубежной практики изъятия земли на примере стран ЕАЭС, ЕС и США показал, что некоторые механизмы изъятия земельных участков вполне применимы и в практике Республики Казахстан. В частности, предлагается ввести в законодательство Республики Казахстан ряд

новелл, которые нашли свою апробацию в странах как дальнего, так и ближнего зарубежья:

- установить минимальные стандарты справедливой компенсации за изъятие земель для социально значимых целей по опыту США (не менее 125% от рыночной стоимости отчуждаемого имущества в случае, когда земельные участки изымаются для строительства объектов государственной инфраструктуры, не менее 200% - если для целей экономического развития (например, для создания и функционирования специальных экономических зон) в интересах частного предпринимательства;

- предусмотреть адресную компенсацию, т.е. при изъятии земельных участков для целей экономического развития в интересах частного предпринимательства или развития государственно-частного партнерства, по опыту Российской Федерации равноценное возмещение будет выплачиваться заинтересованными организациями.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

- 1 Послание Президента Республики Казахстан К.К. Токаева, «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года / <http://www.akorda.kz> (дата обращения 19.10.2019 г.)
- 2 Архив Акимата Алматинской области за 2018 год.
- 3 Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).
- 4 Рябов А.А. Правовое регулирование предоставления и изъятия земель для государственных или общественных нужд: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Свердловск, 1971. - 19 с.
- 5 Лопатина М.Н. Правовое регулирование возмещения убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при изъятии земель для государственных или общественных нужд: дис.... канд. юрид. наук. – М., 1980. - 184 с.
- 6 Петухов Н.М. Гражданско-правовые последствия изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд из земель городов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Алма-Ата, 1973. - 21 с.
- 7 Еркинбаева Л.К., Қалдарбекұлы Ө. Актуальные проблемы принудительного изъятия земельного участка для государственных нужд в Республике Казахстан и зарубежных странах // Қазақстанның ғылымы мен өмірі – Наука и жизнь Казахстана. - 2018. - № 2. - С. 37-42.
- 8 Борисов В.П. Совершенствование правового регулирования изъятия (выкупа) земельных участков у собственников для государственных надобностей // Гражданское законодательство. - Алматы: Юрист, - Вып. 26. - С. 224-244.
- 9 Дошанова А.С. Некоторые вопросы судебной реализации права на равноценное возмещение при принудительном отчуждении земельных участков для государственных нужд // Вестник КазНУ. Серия юридическая. 2014.-№3 (71). -2014.-С. 105-110.
- 10 Серекбаев Е.К. Правовое регулирование изъятия земли в Республике Казахстан: автореф. дис...канд. юрид.наук. - Алматы: Эрекет Принт, 2010.- 24 с.
- 11 Грицкова Ю.В. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий автореф. дис... канд. юрид.наук. – М., 2009. – 27 с.
- 12 Дедова Н.А. Предоставление земель: изъятие земель: правовое регулирование в условиях экономической реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. - 23 с.
- 13 Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Практическое пособие «Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и муниципальных нужд»: вопросы теории и практики. - М., 2008. – 144 с.

- 14 Клейменова Е.С. Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. – Орел, 2008. - 29 с.
- 15 Орешкина О.В. Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. - 177 с.
- 16 Сониная Д.Д. Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. - 25 с.
- 17 Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности: гражданско-правовой аспект: автореф. дис... канд. юрид.наук. – Краснодар, 2007. - 26 с.
- 18 Верещагина Д.В. Гражданско-правовое регулирование отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка: дисс. канд. юрид.наук. – М., 2014.- 202 с.
- 19 Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования: автореф. дис... канд. юрид.наук. – М., 2012. - 27 с.
- 20 Макачук Н.В. Административно-правовое регулирование порядка принудительного отчуждения имущества для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид.наук. – М., 2007. – 25 с.
- 21 Афанасьева С.Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: автореф. дис... канд. юрид.наук. – М., 2015. - 236 с.
- 22 Рухтин С.А. Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании / под науч. ред. д.ю.н., проф. В.П. Камышанского. – М.: Арктика-4Д, 2007. – 216 с.
- 23 Илюхин И.С. Защита прав граждан при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. - 24 с.
- 24 Сидорова Е.Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 24 с.
- 25 Азимзода А.Ш. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в Республике Таджикистан: автореф. дис... канд. юрид.наук. – М., 2017. - 32 с.
- 26 Абдраимов Б.Ж. Проблемы совершенствования процессуальных форм реализации норм земельного права: дисс. д-ра юрид. наук. - Алматы. - 2001. – 339 с.
- 27 Абдраимов Б.Ж. Земельный процесс в Республике Казахстан // Библиотека земельного права. Вып. 1. – Алматы, 2001. - 87 с.
- 28 Абдраимов Б.Ж. Процессуальные особенности разрешения земельных споров. - Алматы, 2003. – 96 с.

- 29 Абдраимов Б.Ж. Земельное законодательство и судебная практика. - Алматы, 2002. – 56 с.
- 30 Бектұрғанов Ә.Е. Қазақстан Республикасындағы жер құқық қатынастары. – Алматы: Жеті Жарғы, 1997. – 239 б.
- 31 Дусипов Е.Ш. Жерге жеке меншіктің негіздері: Заң ғыл. канд. дис. - Алматы., 2002. – 45 с.
- 32 Еркінбаева Л.К. Правовое регулирование возмещения вреда земле: дисс. канд. юрид. наук. - Алматы. - 1995. - 24 с.
- 33 Еркінбаева Л.К. Аграрные правоотношения в Республике Казахстан: автореф. дис. докт. юрид. наук. – Алматы, 2008. - 41 с.
- 34 Джусупов А.Т. Право собственности и иные вещные права (Учебное пособие). – Алматы.: Жеті Жарғы, 1996. – 111 с.
- 35 Косанов Ж.Х. Право собственности и иные вещные права на землю. – Астана, 2009. – 398 с.
- 36 Рахметов Е. Ш. Теоретико-правовые проблемы института реализации и защиты земельных прав в Республике Казахстан: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Алматы, 2010. – 45 с.
- 37 Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан. Общая часть; Особенная часть: Учебное пособие. Алматы: Даникер, 2001. – 300 с.
- 38 Хаджиев А. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений: Дис. д-ра юрид. наук. - Алматы., 2005. - 366 с.
- 39 Айгаринова Г.Т. Қазақстан Республикасында жерді пайдалану мен қорғау үшін ақы төлеуді құқықтық реттеу мәселелері: заң ғылымының канд. дисс. автореф. – Алматы, 2006. – 26 с.
- 40 Айгаринова Г.Т. Қазақстан Республикасында тұрақты даму жағдайында жер нарығын құқықтық реттеу. – Алматы: «Қазақ университеті» КазНУ имени аль-Фараби, 2013. – 312 с.
- 41 Айгаринова Г.Т. Қазақстан Республикасының Жер құқығы. – Алматы: «Print master», 2012. – 321 б.
- 42 Алимжанов Б.Р. Правовое регулирование рынка земли: Дис. канд. юрид. наук. - Алматы., 2003. - 144 с.
- 43 Бегалиев Б.Б. Проблемы правового регулирования земельной реформы в Республике Казахстан: Дис. канд. юрид. наук. - Алматы., 2003. - 137 с.
- 44 Дощанова А.С. Правовое обеспечение предоставления земельных участков для жилищного строительства: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Алматы, 2009. - 27 с.
- 45 Ерали Ә. Жерге меншіктің құқықтық негіздері: Заң ғыл. канд. дис. - Алматы., 1997. – 95 б.
- 46 Нурахметова Г.Г. Правовое регулирование сделок с землей: Дис. канд. юрид. наук. - Алматы, 2002. - 134 с.
- 47 Рахметов Е.Ш. Теоретико-правовые проблемы института реализации и защиты земельных прав в Республике Казахстан: дисс. ... докт. юрид. наук. – Алматы, 2010. – 256 с.

48 Умирзаков П.К. Қазақстан Республикасында жерді мемлекет мұқтаждары үшін алып қоюды (сатып алуды) құқықтық реттеу: заң ғылым. канд. дисс. автореф. - Алматы. 2008.- 24 б.

49 Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)

50 Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)

51 Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» // Ведомости Парламента РК, 2011 г., № 5 (2582), ст. 42.

52 Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)

53 Декрет «О земле» от 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. - М.: Гос.изд-во полит.литературы, 1957. - Т.1. – 198 с.

54 Декрет «О социализации земли» от 19 (6) февраля 1918 г. // Декреты Советской власти. - М.: Гос.изд-во полит.литературы, 1957.- Т.1. - 198 с.

55 Положение от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских, Казачьих и Красноармейских Депутатов и Московского Совета Рабочих и Красноармейских Депутатов. – 1919, февраль-14. - № 34 (586). – С.5.

56 Закон о трудовом землепользовании от 22 мая 1922 г. // Собрание узаконений. - 1922. - № 36.

57 РСФСР. Земельный кодекс РСФСР // СУ РСФСР. - 1922. - № 68. - С. 357-410.

58 Айгаринова Г.Т. Қазақстан Республикасында жерді пайдалану мен қорғау үшін ақы төлеуді құқықтық реттеу мәселелері: Заң ғылымының канд. дисс. - Алматы, 2006. - 26 с.

59 Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета Народных Комиссаров РСФСР «Об утверждении положения об изъятии земель для государственных или общественных надобностей» от 4 марта 1929 года /<http://www.kaznachey.com/doc/aEBLE7UHFTJ/text/27/>

60 Закон СССР «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» от 13 декабря 1968 года // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). 16.03.2017.

61 Земельный кодекс Казахской ССР. - Алма-Ата: Казахстан, 1971. - 124 с.

62 Умербаева Р.Е. Общая характеристика становления и развития законодательства о землях городов // Вестник КазНУ. Серия юридическая. 2010. № 1 (53).



63 Земельный кодекс Казахской ССР от 18 декабря 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. - 1990. - № 47. - С. 310-429.

64 О земельной реформе в Казахской ССР: Закон от 28 июня 1991 года // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. - 1991. - №28. - Ст. 384.

65 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).

66 О земле: Указ, имеющий силу закона, от 22 декабря 1995 года // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. - 1995. - №24. - Ст.159.

67 Закон Республики Казахстан О земле: от 24 января 2001 года // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. - 1995. - №24. - Ст. 159.

68 Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана. - М.: Юристъ, 2007. – 454 с.

69 Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня.2003 года № 442-П // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).

70 Хаджиев А.Х., Рахметов Е.Ш. Некоторые вопросы правового регулирования земельных отношений в Республике Казахстан // Международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС. Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования. Т. 2. - М., 2009. - 569 с.

71 Крассов О.И. Земельное право. - М.: Юристъ, 2000. - 624 с.

72 Дошанова А.С. Правовое обеспечение предоставления земельных участков для жилищного строительства: автореф....канд. юрид. наук. - Алматы, 2009. - 21с.

73 Хаджиев А.Х. Теоретико-правовые проблемы принудительного отчуждения (изъятия) земель для государственных нужд // Международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС. Том2.Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования. - М., 2009. – 569 с.

74 Болдырев С.Н. Юридическая техника: теоретико-правовой анализ: дисс. докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2014. - 468 с.

75 Ломоносов М.В. Полное собрание сочинений. М., 1957. Т. 10. – 934 с.

76 Гринь Е.А. Некоторые вопросы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Научные проблемы гуманитарных исследований. - 2011. - № 7. - С.205-216.

77 Вакула А.И, Парковская М.И. Изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд: некоторые недостатки гражданского,

земельного и иного законодательства // Юрист-Правоведь. – 2016. - № 6 (79). -С.63-67.

78 Галактионова Л.В. Принудительное отчуждение земель для нужд железнодорожного транспорта // Российский юридический журнал. - 2008. - № 5. – С.210-214.

79 Странцова С.А. Проблема определения понятия государственных и муниципальных нужд как основания для изъятия земельного участка со сносом жилых помещений // Вестник Омского университета. Серия «Право». - 2009. - № 3 (20). - С. 45-48.

80 Рекомендации по основным принципам и методам стандартизации терминологии: приняты Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации (протокол № 10 от 4 октября 1996 года) // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). 16.01.2020.

81 Мейрамов Р. Земля требует ответственности // Время: общественно-политическая газета Казахстана. 2019. 17 июля /<https://time.kz/articles/ugol/2019/07/17/zemlya-trebuets-otvetstvennosti> (дата обращения 21.11.2019 г.)

82 Реестр проблем: № 631. Касательно проблемных вопросов, выявления и принудительного изъятия неиспользуемых по целевому назначению земельных участков, предназначенных для строительства объектов / <https://atameken.kz/ru/registers/631> (дата обращения 05. 03.2020 г.)

83 Зайнуллина Д.Р. Использование модели деvelopeмента при комплексном освоении территорий в рамках инновационного развития строительного комплекса (на примере республики Татарстан) // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-modeli-developmenta-pri-kompleksnom-osvoenii-territoriy-v-ramkah-innovatsionnogo-razvitiya-stroitel'nogo-kompleksa-na> (дата обращения: 06.02.2020 г.).

84 Левов Н.А. Особенности деvelopeмента земельных участков на региональном уровне // Вестник ГУУ.- 2013.-№8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-developmenta-zemelnyh-uchastkov-na-regionalnom-urovne> (дата обращения: 06.02.2020 г.).

85 Левов Н.А. Ленд-деvelopeмент – метод эффективного управления земельными ресурсами // Сервис в России и за рубежом. - 2012. - № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lend-development-metod-effektivnogo-upravleniya-zemelnyimi-resursami> (дата обращения: 06.02.2020 г.).

86 Фатхриева Д.И., Рахматуллина Е.С. Комплексное освоение и развитие крупных земельных участков // Иннов: электронный научный журнал. - 2018. - № 3 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnoe-osvoenie-i-razvitiie-kрупnyh-zemelnyh-uchastkov> (дата обращения: 06.02.2020 г.).

87 Земельный кодекс Российской Федерации // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). 16.03.2017.

88 Градостроительный кодекс Российской Федерации // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). 16.03.2017.

89 Закон города Москвы от 14 мая 2003 г. «О землепользовании и застройке в городе Москве» // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). 16.03.2017.

90 Кодекс Республики Беларусь о Земле // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

91 Земельный кодекс Азербайджанской Республики от 25 июня 1999 года № 695-IQ // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

92 Земельный кодекс Кыргызской Республики от 30 апреля 1999 года // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

93 Земельный кодекс Республики Молдова от 25 декабря 1991 года № 828-XII // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

94 Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 года № 2768-III // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

95 Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

96 Положение о порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства: утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2008 года № 306 // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

97 Земельный кодекс Республики Таджикистан от 13 декабря 1996 года № 327 // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «ПАРАГРАФ»

98 Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. - Волгоград: Издательство «Альянс», 2006. - 468 с.

99 Мазур И.И., Шапиро В.Д. Девелопмент недвижимости: учеб. пособие по дисциплине специализации специальности «Менеджмент орг.». - М.: ЕЛИМА: Изд-во «Омега - Л», 2011. – 928 с.

100 Беляков С.И., Шабалкин Б.В. Организация и планирование ленд-девелопмента // Московский экономический журнал. - 2019. - № 8. - С.283-289.

101 Асаул А.Н., Иванов С.Н., Старовойтов М.К. Экономика недвижимости//Учебник для вузов. - 3-е изд., исправл. - СПб.: АНО «ИПЭВ», 2009. - 304 с. URL: <http://www.aup.ru/books/m491/> (дата обращения 07.07.2019г.)

102 Калдарбекұлы Ө. Научные подходы в определении «освоения земельного участка» и проблемы принудительного изъятия земли // Вестник Казахский национальный университет имени Аль-Фараби. – 2020. - № 1 (93). - С. 102-111.

- 103 Проблемы теории права и правореализации: Учебник / Отв. ред. Л.Т. Бакулина. - М.: Статут, 2017. - 384 с.
- 104 Карташов, В.Н. Теория государства и права: учебное пособие для бакалавров / В. Н. Карташов; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ, 2012. - 274 с.
- 105 Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. - 392 с.
- 106 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – Юристъ, 2004. - 245 с.
- 107 Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. - 464 с.
- 108 Сулейменов М.К. Право как система. – М.: Статут, 2016. - 360 с.
- 109 Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: Учебник. М.: – «Частное право», 2010. - 334 с.
- 110 Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата /под ред. А.П. Анисимова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. - 433 с.
- 111 Земельное право: учебник для бакалавров /под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. – М.: Издательство Юрайт, 2017. - 580 с.
- 112 Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. – М.: Юстиция, 2016. - 190 с.
- 113 Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник /Отв. ред. Н.И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2004. - 656 с.
- 114 Земельное право /Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Норма, 2000. – 390 с.
- 115 Жариков Ю. Г. Земельное право России: учебник для вузов. – 2-е изд., стер. – М.: КноРус, 2008. - 480 с.
- 116 Дамдын О.С. Система земельного права и принципы земельного права и земельной политики //Молодой ученый. 2014. № 1. Часть 2. - С.212-215.
- 117 Нормативное постановление Верховного суда РК от 16 июля 2007 года № 6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства» // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).
- 118 Калдарбекұлы Ө. Место норм об изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в системе земельного права // Наука и жизнь Казахстана. Международный научно-популярный журнал. Спецвыпуск. - 2019. - № 12/1. - С.81-83.
- 119 Абдраимов Б.Ж. Проблемы совершенствования процессуальных форм реализации норм земельного права. - Алматы, 2001. - 137с.
- 120 Сапарғалиев Г.С. Нормативные постановления Верховного Суда, как источник действующего права Республики Казахстан. // Материалы международной научно-практической конференции: Суды и их роль в укреплении государственной независимости - Астана, 2001. - 276 с.

121 Айсин С.Б. Аналитическая справка по результатам проведенного правового мониторинга земельного законодательства Республики Казахстан // <https://online.zakon.kz> (дата обращения 19.10.2019 г.)

122 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 25 декабря 2006 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о принудительном отчуждении земельных участков для государственных нужд» // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).

123 Сулейменов М.К. Нормативные постановления Верховного суда в системе источников права // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 16.02.2020 г.)

124 Яковлева С. Применение судами Западно - Казахстанской области земельного законодательства // <https://online.zakon.kz> (дата обращения 16.02.2020 г.)

125 Решение Степногорского городского суда от 6 марта 2018 года № 1118-18-00-2/182 // <https://online.zakon.kz> (дата обращения 16.02.2020 г.)

126 Решение Специализированного межрайонного экономического суда Павлодарской области от 15 января 2018 года № 5501-17-00-2/5336 // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 17.02.2020 г.)

127 Решение специализированного межрайонного экономического суда города Алматы от 21 ноября 2017 года № 7527-17-00-2/9827 // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 17.02.2020 г.)

128 Постановление судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан от 18 февраля 2020 года № 6001-20-00-3гп/33 // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 17.02.2020 г.)

129 Частное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан от 18 февраля 2020 года № 6001-20-00-3гп/33 // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 20.02.2020 г.)

130 Постановление судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан от 5 марта 2016 года № 3г-2076-16 // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 20.02.2020 г.).

131 Решение Жетысуского районного суда города Алматы от 1 марта 2018 года № 7515-17-00-2/7622 // <http://online.zakon.kz> (дата обращения 20.02.2020 г.)

132 Жайлебаев Ж. Земельным участкам требуется правовая защита // <https://online.zakon.kz> (дата обращения 20.02.2020 г.).

133 Принципы выкупа земель и переселения Казахстан: Большая Алматинская Кольцевая Автодорога (БАКАД). Подготовлен Министерством индустрии и инфраструктурного развития. Статус документа: финальная версия. Версия документа: 2.6. // <file:///C:/Users/Asus/Downloads/47085-larfr.pdf>, 4 апреля 2019 (дата обращения 22.02.2020 г.).

134 Калдарбекұлы Ө. Рассмотрение судами дел, вытекающих из земельных споров // Международные фарабиевские чтения, 2-12 апреля 2019 г. – 2019. № - С.226-229.

135 Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков - 2-е изд., исправ. и доп. - М.: Издательство БЕК. 1999 - 584 с.

136 Somin I. Eminent Domain in United States. In: I.Kim, H. Lee. and I.Somin (Eds.) Eminent Domain: A Comparative Perspective (p. 41). Cambridge University, 2017. - P. 41.

137 Аналитическая справка «Иностранное регулирование изъятия земельных участков для публичных нужд». Подготовлено в рамках исследовательского проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований». -М. - 2018. - 20-27 с.

138 Australian land acquisition act (2013), No. 15, 1989 as amended//<https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00827> (дата обращения 17.03.2020 г.).

139 SHEN Jing (2015), Measures for Improvement of the Land Acquisition and Compensation System in Urban-Rural Integrated Construction Land Market, Vol. 11, No. 7, 2015, pp. 87-92.

140 Obidzinski K, Takahashi I, Dermawan A, Komarudin H, Andrianto A, Can large scale acquisition for agro-development in Indonesia be managed sustainably? Land Use Policy, 2013, № 30: pp.952-965.

141 Westman U, Pro poor approaches to compensation and expropriation in developing countries. In: Viitanen, K., Kakulu, I. (Eds.), Compulsory Purchase and Compensation in Land Acquisition and Takings, 2008. – 116 p.

142 Афанасьева С.Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: дисс. канд.юрид.наук. – М., 2015.-230 с.

143 Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков - 2-е изд., исправ. и доп.- М.: Издательство БЕК, 1999 - 584 с.

144 Lee H. Public Interest Criteria and Korea's Scrutiny System. In: I.Kim, H. Lee. and I.Somin (Eds.) Eminent Domain: A Comparative Perspective (p. 156). Cambridge University, 2017. – 220 p.

145 Dyrkolboth S. Expropriation Law in Norway. // Expropriation law in Europe. Edited by Sluysmans J., Verbist S., Waring E. Deventer, 2015. - № 5. - P.115-122.

146 Andorko I. Expropriation law in Hungary. // Expropriation law in Europe. Edited by Sluysmans J., Verbist S., Waring E. Deventer, 2015. - № 5. - P. 54-60.

147 МСФО 16. Основные средства. Стандарт вступил в действие с 1 января 1999 г. // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). 16.03.2017.

148 Дело № 2-83/15 от 09 января 2015 года «Об изъятии земельного участка для государственных нужд», г. Талгар.

149 Сборник аналитических справок по результатам правового мониторинга (1-квартал 2017 года). – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2017. – 258 с.

150 Аналитическая справка «Иностранное регулирование изъятия земельных участков для публичных нужд». М.: Центр международных и сравнительно-правовых исследований, 2018. – 41 с.

151 Praduroux S. Expropriation Law in Italy. // Expropriation law in Europe. Edited by Sluysmans J., Verbist S., Waring E. Deventer, 2015. - № 5. - P. 96-109.

152 VfGH 19.12.1959, G 3/59.// [https://rdb.manz.at/document/ris\\_vfghr.JFR\\_19591219\\_59G00003\\_01/](https://rdb.manz.at/document/ris_vfghr.JFR_19591219_59G00003_01/) (дата обращения 22.02.2020 г.)

153 Gesetz über Krankenanstalten des Landes Vorarlberg LGBI 2005/54 idF LGBI 2018/10//

154 Kaldarbekuly O., Dossymbet K., Yerkinbayeva L., Taubayev B., Teleuyev G., Mussanova N. Problem of compulsory alienation of land for state needs a comparative analysis of the legislation of Republic of Kazakhstan and western countries Journal of advanced research in law and economics. Volume X, Issue 1 (39), Spring, 2019. - 216-226 pp.

155 Алтенгова О.Л. Принудительное прекращение права частной собственности на недвижимое имущество: монография. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 168 с.

156 Верещагина Д.В. Гражданско-правовое регулирование отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 2014. – 31 с.

157 Решение по иску Акимата города Астаны к Байгашкарову Д.К. о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд / <https://causa.kz/reshenie-po-isku-akimata-goroda-astany-k-bajgashkarovu-d-k-o-prinuditelnom-otchuzhdenii-zemelno-go-uchastka-dlya-gosudarstvennyh-nuzhd/>.

158 Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 апреля 1996 г. № 403 «Об утверждении Положения о порядке изъятия и выкупа земельных участков для государственных надобностей» // Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).

159 Омирбек А. Специальные экономические зоны в РК: и нести тяжело, и бросить жалко. / <https://camonitor.kz/32875-sp> Наука и жизнь Казахстана Международный научно-популярный журнал. г.Алматы № 1 2020 спецвыпуск. [ecialnye-ekonomicheskije-zony-v-rk-i-nesti-tyazhelo-i-brosit-zhalko.htm](http://ecialnye-ekonomicheskije-zony-v-rk-i-nesti-tyazhelo-i-brosit-zhalko.htm) l.

160 Меирманова М. Почему в Казахстане не работают специальные экономические зоны? / <https://mk-kz.kz/articles/2017/06/08/pochemu-v-kazakhstan-ne-rabotayut-specialnye-ekonomicheskije-zony.html>.

161 Кичко А.И. Некоторые проблемы принудительного изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Общество и право. - 2010. - № 4 (31). - С.90-93.

162 Еркинбаева Л.К., Калдарбекұлы Ө. Правовой анализ статьи 84 Земельного кодекса Республики Казахстан «Общие положения и принципы принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд» // Наука и жизнь Казахстана. Международный научно-популярный журнал. Спецвыпуск. - 2020. - № 1. - С.221-225.

163 Калдарбекұлы Ө. Вопросы понятийного аппарата правового субинститута «Изъятие земельного участка у собственника и права

землепользования у землепользователя» // Вестник Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева. - 2019. - № 4(71). С.31-33.



## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Проект статьи 84 Земельного кодекса Республики Казахстан

«Статья 84. Принципы и основания принудительного отчуждения земельного участка для социально значимых целей

1. Принципами принудительного отчуждения земельного участка для социально значимых целей являются: гласность; прозрачность процедуры изъятия; равноценное возмещение имущества и полное возмещение всех убытков; недопустимость изъятия в коммерческих целях, не для удовлетворения социально значимых и негосударственных интересов; ограничение изъятия объемом, необходимым для удовлетворения социальных или государственных нужд.

Земельный участок может быть принудительно отчужден для социально значимых целей в исключительных случаях при условии равноценного возмещения имущества с согласия собственника или негосударственного землепользователя либо по решению суда.

1-1. Под исключительными случаями понимается отсутствие иного способа удовлетворения государственных нужд.

2. Государственными нуждами при принудительном отчуждении земельных участков в исключительных случаях являются:

1) международные обязательства, вытекающие из международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан;

2) предоставление земель для нужд обороны и национальной безопасности, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон;

3) обнаружение и разработка уникальных месторождений полезных ископаемых;

4) строительство (реконструкция) автомобильных и железных дорог, аэропортов, аэродромов, объектов аэронавигации и авиатехнических центров, объектов железнодорожного транспорта, мостов, метрополитенов, тоннелей, объектов энергетических систем и линий электропередачи, линий связи, объектов, обеспечивающих космическую деятельность, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей;

5) исполнение генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительство объектов, предусмотренных документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, за счет бюджетных средств...» (далее по тексту).