

Алуа Алтынбек-кызы

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИЗНАНИЯ РАВЕНСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В статье рассмотрена проблема правового обеспечения конституционного принципа признания равенства государственной и частной собственности на примере права собственности на землю в Республике Казахстан. Анализ норм Земельного кодекса Республики Казахстан показал, что реализация права частной собственности на землю отличается от реализации права собственности государственной. На основе анализа теоретических положений, исторического опыта Казахстана и других государств, действующего казахстанского законодательства разработаны рекомендации и предложения по совершенствованию земельного законодательства Республики Казахстан.

Ключевые слова: Конституция Республики Казахстан, Земельный кодекс Республики Казахстан, право частной собственности на землю, право государственной собственности на землю, земельный участок, собственник земельного участка, государство, право распоряжения землей, государственные нужды.

Лит. 14.

Алуа Алтынбек-кызы

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЗНАННЯ РІВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ І ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В РЕСПУБЛІЦІ КАЗАХСТАН

У статті розглянуто проблему правового забезпечення конституційного принципу визнання рівності державної та приватної власності на прикладі права власності на землю в Республіці Казахстан. Аналіз норм Земельного кодексу Республіки Казахстан свідчить, що реалізація права приватної власності на землю відрізняється від реалізації права державної власності. На основі аналізу теоретичних положень, історичного досвіду Казахстану та інших держав, чинного казахстанського законодавства розроблено рекомендації й пропозиції щодо вдосконалення земельного законодавства Республіки Казахстан.

Ключові слова: Конституція Республіки Казахстан, Земельний кодекс Республіки Казахстан, право приватної власності на землю, право державної власності на землю, земельна ділянка, власник земельної ділянки, держава, право розпорядження землею, державні потреби.

Alua Altynbek-kyzy¹

THEORETICAL PROBLEMS IN LEGAL SUPPORT FOR EQUALITY RECOGNITION OF PUBLIC AND PRIVATE LAND OWNERSHIP IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

The article considers the problem of legal support for the constitutional principle of recognizing the equality between public and private land ownership, in particular concerning the land ownership rights in the Republic of Kazakhstan. The analysis of the Land Code of the Republic of Kazakhstan shows that exercising the right for private land ownership differs from the state right realization. Basing on the analysis of theoretical grounds, the historical experience of Kazakhstan and other countries and taking into account the current Kazakhstan legislation, recommendations and propositions concerning the land legislation of the Republic of Kazakhstan are presented.

¹ PhD Student, Academy of Economics and Law, Almaty, Republic of Kazakhstan.

Keywords: *Constitution of the Republic of Kazakhstan; the Land Code of the Republic of Kazakhstan; the right for private ownership of land; the state right for land ownership; land plot; land plot owner; the state; disposal rights for land; state needs.*

Постановка проблемы. За годы существования казахстанской государственности одной из главных идей, положенных в основу конституционной теории, стал принцип, согласно которому высшей ценностью в Республике Казахстан признается человек, его жизнь, права и свободы [4, 5].

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своей работе «Идейная консолидация общества как условие прогресса Казахстана» отметил: «Высшей ценностью общества, которое мы строим, является человек, во имя и благо которого начаты преобразования» [10, 5].

Вместе с тем, положение человека в обществе, защита его прав и свобод еще крайне несовершенны. Существуют недостатки законодательства, правоприменительной практики, правовой нигилизм, недоверие граждан к органам государственной власти, недоступность судебной помощи, обусловленные пережитками прежнего социалистического строя, трудностями длительного переходного периода, в котором находилось новое независимое государство Республика Казахстан.

Формирование правового государства и уважение прав человека — задача чрезвычайно трудная и ее решение возможно лишь в результате усилий всего общества в течение десятилетий.

Обеспечение прав человека возможно лишь при огромной заинтересованности государства, разработке им необходимых законов, направленных на защиту прав и законных интересов человека и гражданина, формировании им специального государственно-правового механизма для эффективного решения этой важной задачи. Только демократическое государство, формируемое и контролируемое народом, может по-настоящему ценить человека, гражданина и проводить свою политику в интересах человека.

Однако до сих пор законодательство Республики Казахстан должным образом не обеспечивает защиту и признание прав и законных интересов гражданина, их равенство наряду с правами и возможностями, реализуемыми государством.

Поэтому тема нашего исследования является важной и актуальной. Как справедливо отмечает Д.М. Баймаханова, «проблемы прав человека, их законодательного закрепления, обеспечения, реального пользования, гарантирования и защиты являются теми проблемами, которые волнуют лучшие умы человечества во все времена, но их важность и значимость особенно возрастают на современном этапе развития суверенного Казахстана и всего мирового сообщества в целом» [5, 6].

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемам государственной и частной собственности на землю посвятили свои научные исследования казахстанские ученые: Б.Р. Алимжанов [3], Е.Ш. Дусипов [7], Ж.Х. Косанов [8], Г.Г. Нурахметова [11], А.С. Стамкулов [12], Г.А. Стамкулова [12], А.Х. Хаджиев [14]. Ими были рассмотрены многие аспекты права государственной и права частной собственности на землю в Республике Казахстан, однако воп-

росы правового обеспечения признания равенства государственной и частной собственности на землю в Республике Казахстан в конституционно-правовом аспекте практически не рассматривались.

Нерешенные части проблемы. Одной из нерешенных теоретических проблем является максимально полное правовое обеспечение признания равенства государственной и частной собственности на землю в Республике Казахстан. Анализ норм Земельного кодекса Республики Казахстан показывает, что, несмотря на конституционное закрепление признания и равенства государственной и частной собственности, реализация права частной собственности на землю отличается от реализации права собственности государственной.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа теоретических положений, исторического опыта Казахстана и других государств, общепризнанных норм и принципов конституционного, гражданского, земельного права, действующего республиканского и зарубежного законодательства дать характеристику правового регулирования равенства государственной и частной собственности на землю в Республике Казахстан.

Основные результаты исследования. В соответствии с п. 3 ст. 6 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. [1] земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Из данного положения следует, что в Республике Казахстан в частной собственности из всех природных ресурсов могут находиться только земельные участки. Таким образом, в Республике Казахстан признаны две формы собственности на землю.

Согласно п. 32 ст. 12 Земельного кодекса РК от 20 июня 2003 г. [2] правом частной собственности на землю является право граждан и негосударственных юридических лиц владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим им земельным участком на основаниях, условиях и в пределах, установленных настоящим законом. Таким образом, предусмотрено два вида частной собственности на землю: собственность граждан и собственность негосударственных юридических лиц. При этом, согласно ст. 20 Земельного кодекса РК [2], под гражданами понимаются граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства, если иное не установлено настоящим кодексом. Земельные участки в частную собственность могут приобретать иностранцы и лица без гражданства, но только для определенных целей. Земельное законодательство РК устанавливает ограничения для этих субъектов в части приобретения права частной собственности на землю. Они могут приобрести земельные участки под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами.

Объектом права частной собственности на землю являются земельные участки, предоставляемые согласно п. 2 ст. 23 Земельного кодекса РК [2]:

- для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства;
- для ведения личного подсобного хозяйства;
- лесоразведения;

- садоводства;
- индивидуального жилищного строительства;
- дачного строительства;
- предоставленные (предоставляемые) под застройку или застроенные

производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением.

При выходе гражданина, являющегося собственником земельного участка, предоставленного для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, лесоразведения, садоводства и дачного строительства, из гражданства Республики Казахстан право собственности подлежит отчуждению или переоформлению.

В соответствии с п. 3 ст. 23 Земельного кодекса РК [2] в частной собственности негосударственных юридических лиц Республики Казахстан могут находиться земельные участки, предоставленные (предоставляемые) для:

- ведения товарного сельскохозяйственного производства;
- лесоразведения;
- под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением.

Согласно п. 2 ст. 26 Земельного кодекса РК [2] не могут находиться в частной собственности земельные участки, занятые:

- для нужд обороны и государственной безопасности, оборонной промышленности, находящейся в государственной собственности; инженерно-техническими сооружениями, коммуникациями, возведенными для защиты и охраны Государственной границы Республики Казахстан; таможенных нужд;
- особо охраняемыми природными территориями;
- лесным фондом, за исключением земельных участков частного лесного фонда, т.е. земли, покрытые искусственными лесами, созданными за счет средств физических и негосударственных юридических лиц, и предоставленные им в частную собственность;
- водным фондом, за исключением земельных участков из состава земель водного фонда, занятых водохозяйственными сооружениями (оросительные и дренажные системы) межрайонного (областного) и межхозяйственного (районного) значения, а также ирригационными сооружениями, обслуживающими земельный участок одного хозяйствующего субъекта, в случае приватизации указанных сооружений;
- магистральными железнодорожными сетями и автомобильными дорогами общего пользования;
- территориями общего пользования в населенных пунктах, за исключением земельных участков, занятых зданиями и сооружениями, находящимися в праве частной собственности, и необходимых для их обслуживания.

Не могут быть предоставлены в раздельную собственность граждан и негосударственных юридических лиц земельные участки, занятые:

- пастбищными и сенокосными угодьями, используемыми и предназначенными для нужд населения;
- дорогами общего пользования, в том числе дорогами межхозяйственного и межселенного значения, а также предназначенными для доступа на земельные участки общего пользования;
- обводнительными сооружениями совместного пользования (обводнительные каналы, сбросы, колодцы, пункты водопоя) двух или более собственников земельных участков или землепользователей.

Субъектами права частной собственности на землю, как уже было указано выше, являются физические лица и негосударственные юридические лица.

Рассмотрим право государственной собственности на землю. Данное понятие следует формулировать с учетом существования частной собственности на землю. Следует заметить, что право государственной собственности на землю — это возможность государства по своему усмотрению и независимо от кого-либо владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, не находящимися в частной собственности граждан и негосударственных юридических лиц.

В государственной собственности, согласно п. 1 ст. 26 Земельного кодекса РК [2], находятся земельные участки, предоставленные органам государственной власти, государственным организациям и учреждениям, используемые для нужд обороны, занятые особо охраняемыми природными территориями оздоровительного и историко-культурного назначения, лесного и водного фондов, общего пользования на землях населенных пунктов, запаса, в том числе специального земельного фонда, пастбищные и сенокосные угодья при поселках и сельских населенных пунктах, а также отгонные пастбища и другие земли, не переданные в частную собственность.

Основная проблема состоит в том, что объем правомочий частных собственников земельных участков отличается от объема правомочий государства.

Так, согласно ст. 25 Земельного кодекса РК [2], собственник земельного участка осуществляет права владения, пользования и распоряжения земельным участком по своему усмотрению без получения каких-либо разрешений государственных органов, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан. Собственник вправе совершать в отношении своего земельного участка без изменения его целевого назначения любые сделки, не запрещенные законодательными актами Республики Казахстан. Собственник земельного участка вправе сдавать земельный участок без изменения его целевого назначения во временное пользование на основе договора о временном пользовании земельным участком.

Из положений ст. 25 Земельного кодекса РК [2] можно сделать вывод о некоторых ограничениях права частной собственности на землю. Из содержания данной статьи следует, что частный собственник земельного участка не вправе менять целевое назначение земельного участка. Предел правомочий собственника может быть ограничен Земельным кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Право владения и право пользования частного собственника земельного участка мало чем отличается от аналогичных правомочий государства, однако

существенное различие имеется в праве распоряжения земельными участками.

В соответствии с п. 31 ст. 12 Земельного кодекса РК [2], право распоряжения — юридически обеспеченная возможность государства определять юридическую судьбу земли на территории Республики Казахстан, а право частного собственника — совершать в отношении своего земельного участка сделки, не запрещенные законодательными актами РК. Частный собственник может заключать только сделки: купли-продажи, мены, дарения, сдачи в залог, в аренду.

Государство вправе не только совершать сделки, но и определять юридическую судьбу земельного участка: изменить его целевое назначение, перевести из одной категории в другую, изменить режим пользования земельным участком.

Существует еще одно умаление прав частного собственника земельного участка. Так, право частной собственности на землю ограничено правом государства, в лице его компетентных органов, на принудительный выкуп земельного участка у собственника для государственных нужд.

Так, согласно ст. 88 Земельного кодекса РК [2], если собственник не согласен с постановлением о начале принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о стоимости за изымаемый земельный участок или других условиях, местный исполнительный орган вправе обратиться в суд с иском о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд. Такой иск может быть предъявлен по истечении 3 месяцев с момента получения собственником земельного участка или негосударственным землепользователем уведомления о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд, но не позднее срока (даты) осуществления принудительного отчуждения для государственных нужд, указанного в постановлении о начале принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд. Таким образом, даже при отсутствии согласия собственника на продажу своего земельного участка всегда есть вероятность того, что земельный участок отойдет государству по решению суда.

Более того, в земельном законодательстве наблюдается тенденция законодательного закрепления ограничений прав частных собственников на земельные участки. Указанный в статье 88 Земельного кодекса РК срок предъявления иска о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд существенно сократился с одного года до трех месяцев с момента получения собственником земельного участка или негосударственным землепользователем уведомления.

На практике нормы о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд приводят к существенному ущемлению прав частных собственников земельных участков. Казахский цивилист М.К. Сулейменов охарактеризовал данную ситуацию следующим образом: «Наиболее актуальным и спорным является принудительное изъятие земельных участков для государственных нужд. Все помнят, какая «вакханалия» творилась, когда во многих городах Казахстана, особенно в Алматы и Астане, под видом испол-

нения генерального плана застройки города сносились целые районы в самом центре города, причем не для государственных нужд, а для коммерческой застройки. Остановить это не смог никто, так как цены на недвижимость росли в астрономической прогрессии и бешеные прибыли получали все причастные к строительству жилья. И только экономический кризис остановил этот разгул беззакония и нарушения прав граждан» [13].

Такая ситуация имеет место потому, что в Земельном кодексе РК [2] закреплён слишком широкий перечень оснований для принудительного изъятия земельных участков для государственных нужд, который даёт возможности расширенного толкования таких нужд. В соответствии с Земельным кодексом (ст. 84, п. 2) [2], основанием для изъятия земельной собственности являются: международное обязательство, предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон, обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространённых), строительство дорог, линий электропередачи, линий связи, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населённых пунктов, а также других объектов, имеющих государственное значение, снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением), исполнение генеральных планов населённых пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных ст. 84 Земельного кодекса РК [2], а также строительства объектов, предусмотренных государственными и региональными программами, и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

При этом совершенно непонятно, как провести разграничение между объектами, действительно имеющими важное государственное и общественное значение, и объектами, преследующими коммерческие цели. Такая неясность позволяет судам при решении земельных споров «подводить» под государственные нужды интересы частных предпринимателей, а не государства и общества. В частности, председатель Республиканского общественного объединения «Шанырак», А. Кожахметов приводит следующие примеры: из 7 исков, инициированных РОО «Шанырак» в 2008 г. об отмене постановлений об изъятии земельных участков для государственных нужд, по всем искам было отказано [6].

В результате проведенного научного исследования были получены следующие **выводы**:

1. Нормы Конституции Республики Казахстан и Земельного кодекса РК не обеспечивают равенства государственной и частной собственности на землю в Республике Казахстан и не гарантируют защиту интересов частных собственников земельных участков.

2. Для решения указанной проблемы необходимо внести изменения и дополнения в Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года:

- разработать предельно ясное определение государственных нужд, увязав его с общественно значимыми целями, и включить его в ст. 12 Земельного кодекса РК;

- предусмотреть исчерпывающий перечень случаев принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд.

3. В Нормативном постановлении Верховного суда РК от 25.12.2006 №8 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об изъятии земельных участков для государственных надобностей» предусмотреть пункт, дающий четкое разъяснение критериев определения государственных нужд.

Перспективы последующих разработок. Рассматриваемая в статье проблема требует дальнейших научных исследований, является актуальной, и от того, насколько глубоко она разработана и исследована, во многом зависит формирование действительно правового государства в Республике Казахстан, в котором права и свободы человека и гражданина должны стоять на первом месте.

1. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 с изм. и доп. на 02.02.2011 // online. zakon.kz.

2. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 №442-ІІ с изм. и доп. на 8.01.2013 // online.zakon.kz.

3. Алимжанов Б.Р. Правовое регулирование рынка земли: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Алматы, 2003. — 26 с.

4. Амандыкова С.К. Формирование конституционной теории в Республике Казахстан // Конституция Республики Казахстан и актуальные проблемы права: Сб. научных трудов. — Караганда: КарГУ, 2000. — С. 3—5.

5. Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма в Республике Казахстан. — Алматы: Жеті Жарғы, 2010. — 368 с.

6. В земельных спорах интерес граждан должен преобладать над государственными нуждами // www.urgr.org.

7. Дусинов Е.Ш. Основы права частной собственности на землю: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Алматы, 2001. — 28 с. (на казах. языке).

8. Косанов Ж.Х. Право собственности и иные вещные права на землю. — Алматы: Айдана, 2000. — 148 с.

9. Косанов Ж.Х. Право собственности, право землепользования и иные права на землю. — Алматы: Данекер, 2000. — 248 с.

10. Назарбаев Н.А. Идеиная консолидация общества — как условие прогресса Казахстана. — Алматы: Фонд политических исследований «Казахстан XXI век», 1993. — 32 с.

11. Нурахметова Г.Г. Правовое регулирование сделок в сфере земельных отношений: Дис... канд. юрид. наук. — Алматы, 2002. — 153 с.

12. Стамкулов А.С., Стамкулова Г.А. Земельное право Республики Казахстан: Учеб. пособие. — Алматы: Юрист, 2004. — 407 с.

13. Сулейменов М.К. Конституционные основы права собственности в Казахстане // www. zakon.kz.

14. Хаджиев А. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений: Дис... д-ра юрид. наук. — Алматы, 2005. — 366 с.

Стаття надійшла до редакції 13.11.2012.