

Ө. Калдарбекұлы¹ , Мишель Реми Нджики² 

¹Жетысуский государственный университет имени И. Жансугурова,
Казахстан, г. Талдыкорган, e-mail: omiruzak_92@mail.ru

²Университет Кадиса автономного сообщества Испании Андалусия,
Испания, г. Кадис, e-mail: michei.remi@usa.es

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ В ОПРЕДЕЛЕНИИ «ОСВОЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА» И ПРОБЛЕМЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЛИ

В данной статье изучены научные подходы к понятию «освоение земли», что имеет важное значение при принудительном изъятии земельного участка. Авторами отмечается, что в настоящее время нет единообразного понимания данного понятия, что порождает на практике большое количество земельных споров, отсутствие единых подходов в правоприменительной практике, что вызывает недовольство земельных собственников и землепользователей.

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 данного исследования в том, что они будут способствовать установлению единообразной практики при изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в связи с неосвоением земельных участков. В статье сделан обзор и сравнительный анализ законодательства зарубежных стран, теоретический анализ различных научных точек зрения и подходов, проведен анализ правоприменительной практики, что позволило сформулировать авторское определение понятия «освоения земли» и предложить практические рекомендации для совершенствования земельного законодательства Республики Казахстан.

Ключевые слова: земельный участок, право собственности и иные права на землю, принудительное изъятие земли, освоение земли, компенсация.

O. Kaldarbekuly¹, Michelle Remy Njiki²

¹Zhetysu state University named after I. Zhansugurov,
Kazakhstan, Taldykorgan, e-mail: omiruzak_92@mail.ru

²University of Cadiz Autonomous community of Spain Andalusia,
Spain, Cadiz, e-mail: michei.remi@usa.es

Scientific Approaches in the Definition of “Development of a Land Plot” And Problems of Forced Extraction of the Land

This article explores the scientific approaches to the concept of “land development”, which is important for the forced withdrawal of land. The authors note that at present there is no uniform understanding of this concept, which gives rise in practice to a large number of land disputes, the lack of unified approaches in law enforcement practice, which causes dissatisfaction of land owners and land users.

The theoretical significance of the study is that it develops and gives new impulses to the legal Institute “Termination of rights to land plots and other rights to land” of a Special part of the land law of the Republic of Kazakhstan, complements the theory of land law, promotes the development of interest in the issues under consideration by new researchers, scientists, students and other interested persons.

The results of this study will help to establish a uniform practice in the withdrawal of land from the owner and the right of land use from the land user in connection with the non-development of land plots.

The article provides a review and comparative analysis of the legislation of foreign countries, a theoretical analysis of various scientific points of view and approaches, an analysis of law enforcement practice, which made it possible to formulate the author’s definition of the concept of “land development” and offer practical recommendations for improving the land legislation of the Republic of Kazakhstan.

Key words: land, ownership and other rights to land, expropriation of land, land development, compensation.

Ө. Калдарбекұлы¹, Мишель Реми Нджики²

¹1. Жансүгіров атындағы Жетісу мемлекеттік университеті,
Қазақстан, Талдықорған қ., e-mail: omiruzak_92@mail.ru

²Кадис Университеті Испания автономды қауымдастығы Андалусия,
Испания, Кадис қ., e-mail: michei.remi@usa.es

“Жер учаскесін игеру» анықтамасына байланысты ғылыми тұжырымдамалар және жерді мәжбүрлеп алып қою мәселелері

Бұл мақалада жерді мәжбүрлеп алып қою үшін маңызды болып табылатын «жерді игеру» деген түсінікке байланысты ғылыми көзқарастар қарастырылған. Авторлар қазіргі уақытта бұл мәселе аясында біртұтас түсінік жоқ екендігі жер туралы даудың көптігін, құқық қолдану практикасында бірыңғай тәсілдердің жоқтығын тудыратындығын және жер иелері мен жер пайдаланушылардың сенбеушілігі мен наразылығын туғызатын салдарын айтады.

Зерттеудің теориялық маңыздылығы Қазақстан Республикасының Жер құқығы Ерекше бөлігінің “жер учаскелеріне құқықтарды және жерге өзге де құқықтарды тоқтату” құқық институтына жаңа серпін береді және дамытады, жер құқығы теориясын толықтырады, жаңа зерттеушілер, ғалымдар, студенттер және басқа да мүдделі тұлғалар тарапынан қаралатын проблемаларға қызығушылықтың дамуына ықпал етеді.

Осы зерттеу нәтижелерінің тәжірибелік маңыздылығы – жер учаскелерін игермеуіне байланысты меншік иесінен жер учаскесін және жер пайдаланушыдан жер пайдалану құқығын алып қою кезінде бірыңғай тәжірибені қалыптастыруға ықпал етеді.

Мақалада шет елдердің заңнамаларына шолу және салыстырмалы талдау, әр түрлі ғылыми көзқарастар мен көзқарастарға теориялық талдау, «жерді игеру» ұғымына автордың анықтамасын қалыптастыруға және Қазақстан Республикасының жер заңнамасын жетілдіру бойынша практикалық ұсыныстар ұсынуға мүмкіндік беретін құқық қолдану практикасының талдауы келтірілген.

Түйін сөздер: жер, меншік және басқа құқықтар, жерді мәжбүрлеп иеліктен шығару, жерді игеру, өтемақы.

Введение

Очень важным является определение понятия «освоение земель», что требует глубокого научного подхода как в теории земельного права, так и в практике применения земельного законодательства Республики Казахстан.

На данный вопрос 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, проведенного журналистом Р. Мейрамовым, выяснилось, что актуальным 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?» (Мейрамов 2019).

Судебная практика показывает, как много граждан остаются недовольными вынесенными решениями судами, сколько жалоб и обращений

направляется в соответствующие государственные органы, насколько неоднозначна судебная практика при разрешении земельных споров, связанных с изъятием земельных участков и правом 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» (Реестр проблем: № 631.2019).

Актуальность выбранной темы 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», за

исключением докторской диссертации Л.К. Еркинбаевой на тему «Аграрные правоотношения в Республике Казахстан», к которой исследовался вопрос о времени, необходимом для освоения земельного участка (Еркинбаева 2008).

В странах СНГ данному вопросу уделялось достаточно внимания. Наибольшее количество работ, посвященных данному вопросу, было опубликовано в Российской Федерации. 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. (Гринь 2012), Зайнуллина Д.Р. (Зайнуллина 2012), Левов Н.А. (Левов 2020), Фатхриева Д.И., Рахматуллина Е.С. (Фатхриева 2020), Daniel R. Mandelker Howard A. Stamper (Mandelker 2008), Timothy Besley (Besley 1995), Simon Baughen (Baughen 2006).

Объектом научного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с процессом освоения земельных участков.

Предметом исследования выступают нормы действующего законодательства РК и законов зарубежных стран в области освоения земельных участков, анализ и сравнение научных подходов к понятию «освоение земельного участка».

Основная цель данной работы – разработка определения понятия «освоение земельного участка», установление его отличий от определения понятия «использование земельного участка», для чего будут исследованы не только нормы отечественного и зарубежного права, но и практика деятельности государственных органов по изъятию земель, зарубежный опыт рассматриваемых процессов.

Достижению поставленной цели будет способствовать решение следующих задач:

- изучение казахстанского законодательства в части установления понятий «освоение земельного участка», «использование земельного участка»;
- анализ понятия и сущности освоения земельного участка, выявление его отличий от использования земельного участка;
- выявление особенностей освоения земельного участка за рубежом, рассмотрение правового опыта и практики;
- обзор правоприменительной практики Республики Казахстан в области изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в связи с неосвое-

нием земель, выявление проблемных вопросов;

- разработка предложений и рекомендаций теоретического и практического плана.

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

Также использованы научные подходы к рассмотрению и освещению понятия «освоение земельного участка»: проанализированы точки зрения ряда ученых, непосредственно занимавшихся данной проблемой, преимущественно зарубежных – представителей постсоветских стран.

Основная гипотеза – 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.

Данное исследование имеет теоретическое и практическое значение. 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 данного исследования – они будут способствовать установлению единообразной практики при изъятии земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя в связи с неосвоением земельных участков.

Материал и методы

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 це-

лины (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 понятия с правовой точки зрения 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. (Гринь 2012), Зайнуллина Д.Р. (Зайнуллина, 2012), Левов Н.А. (Левов 2020), Фатхриева Д.И., Рахматуллина Е.С. (Фатхриева 2020). 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 и Градостроительный кодексы Российской Федерации, Закон города Москвы от 14 мая 2003 г. «О землепользовании и застройке в городе Москве».

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.

Результаты и Обсуждение

Постановка проблемы

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 уровнях.

Анализ Земельного кодекса РК (далее 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 ЗК РК «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 разъясняющих правовых актах также трудно найти ясный ответ. Так, в Нормативном

постановлении Верховного суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 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 неосвоения: был ли проведен комплекс строительно-монтажных работ, есть ли разрешение уполномоченных органов на строительство, эскизный проект (Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан, 2007). 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.

Зарубежный опыт

При обращении к зарубежному опыту 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» (Закон города Москвы, 2013).

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 № 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» (Градостроительный кодекс Российской Федерации, 2014).

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» (Кодекс Республики Беларусь о Земле, 2018). 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), Земельном кодексе Кыргызской Республики от 30 апреля 1999 года (ст. 32), Земельном кодексе Республики Молдова от 25 декабря 1991 года № 828-XII (ст. 99-100), Земельном кодексе Украины от 25 октября 2001 года № 2768-III (стст. 42, 165, 205, 209). Это статьи, касающиеся возмещения потерь.

Также данный термин используется и по отношению к другим категориям земель. При этом данные законы разграничивают освоение и использование земель. Например, в Земельном кодексе Киргизии 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. Отталкиваясь «от обратного», на примере п. 4 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», 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 по-

нятия «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. Здесь указаны цель – повышение плодородия почв, поддержание экологического баланса (п. 4 Положения), объекты – малопродуктивные сельскохозяйственные угодья (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, ст. 70, 205, 209 ЗК Украины, ст. 42, 54 Земельного кодекса Республики Таджикистан от 13 декабря 1996 года № 327), 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.

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».

Научные подходы к понятию «освоение земельного участка»

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».

В работах казахстанских авторов мы не нашли четко сформулированных определений освоения земельного участка. Но в работе Л.К. Еркинбаевой приводится краткий анализ понятия «время, необходимое для освоения земельного участка» и предлагается его определение: «это время, в течение которого есть возможность привести предоставленный участок в состояние, пригодное для дальнейшего использования по назначению. Это означает, что собственник земли или землепользователь за это время может заложить фундамент будущего строения, расчистить участок от камней, построить мост для того, чтобы пройти на свой участок» (Еркинбаева 2008: 124). В этом определении заложена сущность освоения земельного участка – приведение земельного участка в состояние, пригодное для дальнейшего использования по назначению. Спорным является только один момент: будет ли считаться действиями по освоению земельного участка строительство фундамента? Если земельный участок предназначен под застройку, то закладку самого фундамента строения уже можно отнести не к освоению, а к непосредственному использованию земельного участка по назначению.

Одно из определений 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» (Гринь 2012: 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» (Гринь 2012: 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 сколько 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 сельскохозяйственного назначения 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, культур технических и другие мероприятия)» (Кодекс Республики Беларусь о Земле, 2008).

Данное определение носит узкую специфику, так как касается освоения земель сельхоз назначения, 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» (Кодекс Республики Беларусь о Земле, 2008), 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 то develop, что означает развивать, разрабатывать, раскрывать (Анисимов 2006).

Как отмечают некоторые 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» (Фатхриева 2018). 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» (Фатхриева Д.И., Рахматуллина 2018: 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» (Беляков 2019).

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» (Асаул 2009).

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 (Фатхриева 2018). 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 (Левов 2012: 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.

Заключение, выводы

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 обычно-

го 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.

Литература

- Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – Волгоград: Издательство «Альянс», 2006. – 468 с.
- 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>
- Беляков С.И., Шабалкин Б.В. Организация и планирование ленд-девелопмента // Московский экономический журнал. – 2019. № 8. – С. 283-289. <https://qje.su/wp-content/uploads/2019/07/Nomer-8-2019-Arhiv-1.pdf> // doi: 10.24411/2413-046X-2019-18072
- Baughen, Simon, Expropriation and Environmental Regulation: The Lessons of Nafta Chapter Eleven (2006). Journal of Environmental Law, Vol. 18, Issue 2, pp. 207-228, 2006. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=914759> or <http://dx.doi.org/10.1093/jel/eqi050>
- Besley Timothy Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana/ //Journal of Political Economy, Vol. 103, No. 5 (Oct., 1995), pp. 903-937. <https://doi.org/10.1086/262008>
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/cdec16ec747f11f3a7a39c7303d03373e0ef91c4/
- Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Краснодар, 2012.
- Еркинбаева Л.К. Аграрные правоотношения в Республике Казахстан: дисс. докт. юрид. наук. – Алматы, 2008.
- Зайнуллина Д.Р. Использование модели девелопмента 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-razvitiya-stroitel'nogo-kompleksa-na> (дата обращения: 06.02.2020).
- Кодекс Республики Беларусь о Земле// https://kodeksy-by.com/kodeks_rb_o_zemle.htm
- Левов Н.А. Особенности девелопмента земельных участков на региональном уровне // Вестник ГУУ. – 2013. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-razvitiya-zemelnykh-uchastkov-na-regionalnom-urovne> (дата обращения: 06.02.2020).
- Левов Н.А. Ленд-девелопмент – метод эффективного управления земельными ресурсами // Сервис в России и за рубежом. – 2012. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lend-development-metod-effektivnogo-upravleniya-zemelnymi-resursami> (дата обращения: 06.02.2020).
- Мазур И.И., Шапиро В.Д. Девелопмент недвижимости: учеб. пособие по дисциплине специализации специальности «Менеджмент орг.» / Мазур И.И. и др. – М.: ЕЛИМА: Изд-во «Омега – Л», 2011.
- Мейрамов Р. Земля требует ответственности // Время: общественно-политическая газета Казахстана. 2019. 17 июля / <https://time.kz/articles/ugol/2019/07/17/zemlya-trebuuet-otvetstvennosti>
- Mandelker Daniel R. Planning and control of land development: cases and materials / (et al.). – 8th ed. Newark, NJ. Matthew Bender, (c) 2008.
- Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года N 6. О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан от 2007 года N 8.
- 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>
- 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-razvitie-krupnykh-zemelnykh-uchastkov> (дата обращения: 06.02.2020).

References

- Anisimov A.P., Ryzhenkov A.Ya., Chernomorets A.E. Commentary on the Land code of the Russian Federation. Volgograd: «Alliance» Publishing House, 468 p. (2006).
- Asaul A.N., Ivanov S.N., Starovoytov M.K. (2009) real estate Economics. Textbook for universities. 3rd ed., corrected. SPb.: ANO «IPEV»-304 s. URL: <http://www.aup.ru/books/m491/>
- Belyakov S.I., Shabalkin B.V. Organization and planning of land development. Moscow economic journal. 2019. № 8. S.283-289. <https://qje.su/wp-content/uploads/2019/07/Nomer-8-2019-Arhiv-1.pdf> // doi: 10.24411/2413-046X-2019-18072
- Baughen, Simon, Expropriation and Environmental Regulation: The Lessons of Nafta Chapter Eleven (2006). Journal of Environmental Law, Vol. 18, Issue 2, pp. 207-228, 2006. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=914759> or <http://dx.doi.org/10.1093/jel/eqi050>
- Besley Timothy Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. Journal of Political Economy. Vol. 103. No. 5 (Oct. 1995). pp. 903-937. <https://doi.org/10.1086/262008>
- Town-planning code of the Russian Federation of 29.12.2004 N 190-FZ// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/cdec16ec747f11f3a7a39c7303d03373e0ef91c4/
- Grin E. A. Compulsory termination of rights to land plots: theory and practice of legal regulation: autoref. Diss. Cand. the faculty of law. sciences'. Krasnodar, 2012
- Erkinbayeva L. K. Agrarian legal relations in the Republic of Kazakhstan: Diss. doctor. the faculty of law. sciences'. Almaty, 2008.
- Zainullina D. R. Using the development model for complex development of territories within the framework of innovative development of the construction complex (on the example of the Republic of Tatarstan). Regional economy: theory and practice. 2012. No. 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-modeli-razvitiya-stroitel'nogo-kompleksa-na> (accessed 06.02.2020).doi: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-modeli-razvitiya-stroitel'nogo-kompleksa-na/viewer>
<http://elibrary.ru/item.asp?id=17317931>
- Land code of the Republic of Belarus // https://kodeksy-by.com/kodeks_rb_o_zemle.htm
- Levov N. A. land development-a method of effective land management. Service in Russia and abroad. 2013. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-razvitiya-zemelnih-uchastkov-na-regionalnom-urovne> (accessed: 06.02.2020). doi: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19093005>
- Levov N. A. land development-a method of effective land management. Service in Russia and abroad. 2012. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/land-development-metod-effektivnogo-upravleniya-zemelnymi-resursami> (accessed 06.02.2020). doi: <http://elibrary.ru/item.asp?id=17803147>
- Mazur I. I., Shapiro V. D. real estate development: studies. manual on the discipline of specialization of the specialty “Management”. (Mazur I. I. et al.). M.: ELIMA: Publishing house “omega-L”, 2011.
- Meiramov R. Land requires responsibility. Vremya: socio-political newspaper of Kazakhstan. 2019. July 17 /<https://time.kz/articles/ugol/2019/07/17/land-requires-responsibility>
- Mandelker Daniel R. Planning and control of land development : cases and materials (et al.). 8th ed. Newark, NJ . Matthew Bender, (c) 2008.
- Normative resolution of the Supreme court of the Republic of Kazakhstan dated July 16, 2007 N 6. About some questions of application by courts of the land legislation. Bulletin of the Supreme Court of the «Republic of Kazakhstan» from 2007 N 8 doi: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P07000006S_
- Register of problems: no. 631. Concerning problematic issues, identification and forced withdrawal of unused land plots intended for construction of objects / <https://atameken.kz/ru/registers/631> doi:
- Fadeeva D. I., Rakhmatullina E. S. Integrated management and development of large land // Innov: electronic scientific journal. 2018. No. 3 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnoe-osvoenie-i-razvitiye-krupnyh-zemelnih-uchastkov> (accessed 06.02.2020). doi: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32741970>