

своей актуальности. Причиной возникновения этого спора также является неправильное толкование норм законодательных актов и контрактных положений.

Еще один пример, одному из недропользователей, в соответствии с заключенным контрактом на недропользование, было предоставлено право на добычу углеводородного сырья в пределах предоставленного участка недр и «с любых глубин ниже *Надсолевых Отложений*». Любой геолог и нефтяник, тем более представители уполномоченных органов по вопросам недропользования, хорошо знают и представляют, что «*Надсолевые Отложения*» - это интервалы глубин недр, находящиеся выше «соленосного» слоя, а «*Подсолевые Отложения*» - это интервалы глубин недр, находящиеся ниже «соленосного слоя» и начинающееся, например, в Западном Казахстане, примерно с 2700-3600 метров (месторождение Жанажол) до 3800-5500 и ниже (Тенгизское, Королевское, Карачаганакское месторождения) метров. Однако, несмотря на вполне ясное контрактное положение о глубине разработки участка недр, уполномоченные государственные органы предъявили претензию к недропользователю о незаконности добычи нефти с конкретной глубины залегания углеводородного сырья, не беря во внимание то, что эта оспариваемая глубина добычи, находится в ниже «*Надсолевого Отложения*». При этом главным аргументом уполномоченного органа было то, что «*Горным отводом*», полученным недропользователем была ограничена глубина добычи полезного ископаемого. Между тем этот документ предусматривал особое условие о том, что он может быть отозван и заменен при наступлении определенных условий. К моменту же возникновения спора и в настоящее время эти условия не наступили. Приведенный пример свидетельствует о том, что представители уполномоченного органа при толковании этого контрактного положения не приняли во внимание один из существенных принципов толкования, когда условия и положения контракта могут подразумеваться так, чтобы реализовать первоначальные намерения сторон, необходимые для обеспечения деятельности недропользователя. В настоящее время, никто, в том числе представители уполномоченного органа по вопросам недропользования и других контролирующих государственных органов, не сомневается в том, что этому недропользователю было предоставлено право в соответствии с контрактом на добычу углеводородного сырья в пределах выделенного ему участка недр и «с любых глубин ниже *Надсолевых Отложений*», а значит, весь возникший спор основывается на неправильном толковании контрактного положения.

Такие примеры ошибочного или сознательно неправильного толкования норм законодательных актов и контрактных положений можно бесконечно продолжать. Но это не главная цель. Главным является желание указать на то, что все стороны любых правоотношений должны действовать в строгом соответствии с требованиями действующего права. Стороны гражданско-правового договора, в том числе контракта на недропользование, обязаны выполнять условия договора, а при возникновении спора, разрешать его путем правильного толкования его положений на основе существующих принципов, в том числе принципов добросовестности, разумности и справедливости, а также способами, утверждающими законность и правопорядок.

1. Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года №291-IV. ИС ПАРАГРАФ.
2. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года №213-І. ИС ПАРАГРАФ.
3. Постановление Конституционного Совета РК от 15 октября 1997 года №17/2 «Об официальном толковании статей 53-57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его палат». ИС ПАРАГРАФ.
4. Гражданский кодекс Республики Казахстан. 27 декабря 1994 года ИС ПАРАГРАФ.
5. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 года №2709. ИС ПАРАГРАФ.

In this article the author examines the correct interpretation of legal statutes and contractual provisions is an essential process in the sphere of subsoil use, which minimizes the maximum degree of conflict and the negative consequences for all the subjects of legal relations in this important industry.

Г.Г. Нурахметова

ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ЗЕМЕЛЬ НЕСЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Земельное законодательство Республики Казахстан в соответствии с целевым назначением подразделяет земельный фонд на семь категорий:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);

3) земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения;

4) земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса [1].

Исходя из установленных категорий земель, можно утверждать, что категория «земли сельскохозяйственного назначения» определенная достаточно конкретно, поскольку законодатель устанавливает особенности правового регулирования земель, отведенных под первую категорию. Такая классификация преследует цели эффективного вовлечения земель в хозяйственный оборот и их целевого использования.

Наряду с классификацией земель на «категории земель» традиционно разделение земель на две группы: земли сельскохозяйственного назначения и земли несельскохозяйственного назначения. Обратимся к их понятиям. Земельный кодекс РК, как и иные законодательные акты РК, и не содержат точного, легального определения земель несельскохозяйственного назначения, в отличие от земель сельскохозяйственного назначения. В тоже время, понятие «земли несельскохозяйственного назначения» является общеупотребимым - оно используется законодателем в десятках нормативных актов.

Нет четкого определения земель несельскохозяйственного назначения и в юридической литературе. «Взамен» определения авторы лишь перечисляют земли несельскохозяйственного назначения. Так, Н.Н. Венедин отмечает: «землями промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения и иного назначения признаются земли, предоставленные компетентными органами в пользование или аренду предприятиям, учреждениям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач» [2]. Если обратиться к комментариям к земельному законодательству РФ, можно заметить, что их авторы также обходят стороной определение, представляя лишь перечень земель несельскохозяйственного назначения [3].

На наш взгляд, при определении понятия «земли несельскохозяйственного назначения» необходимо, прежде всего, исходить из понятия «земли сельскохозяйственного назначения», а также базиса данных определений – сельское хозяйство.

Согласно п. 1 статьи 97 ЗК РК, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. При этом в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья и земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, замкнутыми водоемами, мелиоративной сетью, постройками и сооружениями, необходимыми для функционирования сельского хозяйства, а также прочие угодья (солонцы, пески, такыры и другие прочие угодья, вкрапленные в массивы сельскохозяйственных угодий) (п. 2 ст. 97 ЗК РК). Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения включают сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья. При этом, сельскохозяйственные угодья состоят из участков земли определенного хозяйственного использования (пашня, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями, сенокосы и пастбища). Следует отметить, что к землям сельскохозяйственного назначения относятся также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства, крестьянского или фермерского хозяйства, товарного сельскохозяйственного производства, лесоразведения, научно-исследовательских, опытных и учебных целей, ведения подсобного сельского хозяйства, огородничества и животноводства [1].

Наряду с землями сельскохозяйственного назначения в ЗК РК перечислены земли, используемые в иных, чем сельскохозяйственных, целях. Если вернуться к категориям земель и классификации, проведенной в п. 1 ст. 1 ЗК РК, то можно из приведенной классификации земель заметить, что все земли, условно можно разделить на «сельскохозяйственного назначения» и «несельскохозяйственного назначения», причем к последним будут отнесены пп. 2-7 п. 1 ст. 1 ЗК РК.

В юридической литературе встречается более узкое определение земель несельскохозяйственного назначения. Так, А.А. Ялбулганова отмечает: «...к землям несельскохозяйственного назначения следует отнести земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны и безопасности и земли иного специального назначения»[4]. Аналогичную классификацию проводит О.И. Крассов[5].

На наш взгляд, «сужение» понятия вполне обоснованно и объясняется тем, что земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда, земли запаса, или

ограничены в использовании или изъяты из хозяйственного использования. Таким образом, применительно к рассматриваемой теме рационально использовать «узкое» понятие земель несельскохозяйственного назначения. Считаем необходимым рассмотреть и такой вопрос, как перевод земель из одной категории в другую. Последнее напрямую влияет на изменение правового статуса земель, а значит, и на возможность вовлечения их в хозяйственный оборот, в том числе продажу земель. В связи с привлекательностью продажи земель различные субъекты, путем, противоречащим закону, меняли статус земель (как правило, переводя земли из сельскохозяйственных в несельскохозяйственные).

В целях правового регулирования принято разделять такие категории, как «земля» и «земельный участок». Как правило, когда земля рассматривается в качестве объекта недвижимости и гражданского оборота, речь идет о земельном участке. Но несмотря на подобные разграничения, необходимо всегда помнить о том, что рассмотрение земли как объекта земельных правоотношений возможно только при учете всех возможных аспектов одновременно. В соответствии с нормами Земельного кодекса Республики Казахстан земельное законодательство Республики Казахстан основывается на таких принципах, как:

- 1) целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости территории Республики Казахстан;
- 2) сохранения земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности народа Республики Казахстан;
- 3) охраны и рационального использования земель;
- 4) обеспечения экологической безопасности;
- 5) целевого использования земель;
- 6) приоритета земель сельскохозяйственного назначения;
- 7) обеспечения информацией о состоянии земель и ее доступности;
- 8) государственной поддержки мероприятий по использованию и охране земель;
- 9) предотвращения нанесения ущерба земле или устранения его последствий;
- 10) платности использования земли.

В целях рационального использования земель приоритет был отдан землям сельскохозяйственного назначения, что весьма целесообразно, поскольку для эффективного ведения сельского хозяйства необходимы наиболее плодородные земли. В то же время наличие в законодательстве такой категории, как «земли сельскохозяйственного назначения» позволяет утверждать, что в противовес ей существует категория «земли несельскохозяйственного назначения».

Что же касается определения земель в качестве земель несельскохозяйственного назначения, то пользуясь методом исключения, можно утверждать, что к таковым относятся земли, относящиеся к оставшимся шести категориям. Насколько верно это утверждение, можно выяснить в результате рассмотрения этих шести категорий в отдельности. Одной из таких категорий является категория земель населенных пунктов, к которым в соответствии с нормами Земельного кодекса Республики Казахстан относятся земельные участки, предоставленные для развития городов, поселков, аулов, сел и других поселений. При общем рассмотрении состава земель населенных пунктов, определенного законодательством, данная категория представляет собой комплекс земельных участков различных целей использования, в их числе:

- 1) жилой застройки, занятые строениями и предназначенные для застройки многоквартирными и многоэтажными жилыми домами, индивидуальными жилыми домами с приусадебными земельными участками;
- 2) общественно деловой застройки, занятые и предназначенные для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммерческой деятельности, а также дошкольных организаций, организаций среднего, технического и профессионального, послесреднего и высшего образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий и иных деловых зданий, строений и сооружений;
- 3) производственной застройки, занятые и предназначенные для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, а также для установления санитарно-защитных зон этих объектов;
- 4) транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятые и предназначенные для сооружений железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, магистралей инженерной инфраструктуры и связи;
- 5) особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

б) водоемов и акваторий, занятые реками, естественными и искусственными водоемами и акваториями, водоохранными зонами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями;

7) сельскохозяйственного использования;

8) общего пользования, занятые и предназначенные для занятия площадями, улицами, тротуарами, проездами, дорогами, набережными, парками, скверами, городскими лесами, бульварами, водоемами, пляжами, кладбищами и иными объектами, предназначенными для удовлетворения нужд населения (водопроводы, отопительные трубы, очистные сооружения и другие инженерные системы общего пользования);

9) резервные и иные, не вовлеченные в градостроительную деятельность, предназначенные для территориального развития населенного пункта и развития личного подсобного хозяйства;

10) специального назначения, выделяемые для размещения крематориев, скотомогильников, свалки бытовых отходов и иных объектов, использование которых невозможно без установления специальных нормативов и правил;

11) предоставленные для нужд обороны и иного режима использования.

Особого внимания в составе земель населенных пунктов требует такая их часть, как земли сельскохозяйственного использования. Возникает вопрос, как квалифицировать такие земельные участки: как относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения или несельскохозяйственного.

В первом случае, если земли сельскохозяйственного использования рассматривать как земли сельскохозяйственного назначения, насколько правомерно включение таких земельных участков в состав земель населенных пунктов. Здесь возможно несколько вариантов. Первый - земли сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов являются составной частью земель сельскохозяйственного назначения. Второй вариант - земли сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов не относятся к землям сельскохозяйственного назначения. Для выяснения ответа на данный вопрос необходимо рассмотреть соотношение таких понятий как сельскохозяйственное использование и сельскохозяйственное назначение, являются ли данные понятия тождественными. На наш взгляд, данные понятия рассматривать как тождественные нельзя, поскольку они определяют разные категории.

Сельскохозяйственное назначение выражается в том, что для земель данной категории определена основная цель использования - сельское хозяйство, в соответствии с которой земля не только может, но и должна использоваться. Сельскохозяйственное использование же означает, что земельный участок используется для сельскохозяйственных целей, то есть происходит реализация сельскохозяйственного назначения. В то же время необходимо отметить, что сельскохозяйственное использование не всегда связано с сельским хозяйством как основным целевым назначением земельного участка. Сельскохозяйственное использование может рассматриваться и в качестве дополнительного, не противоречащего основной цели, и только при условии использования земельного участка по основному назначению.

В данном случае целесообразнее использовать термин разрешенное сельскохозяйственное использование. Но в таком случае выделение земель сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов будет нелогичным, поскольку использоваться для сельскохозяйственных целей будет земельный участок, уже используемый для несельскохозяйственной цели. Что касается первого варианта, в соответствии с которым под землями сельскохозяйственного использования законодатель подразумевает земли сельскохозяйственного назначения, то необходимо определиться с тем, относятся ли эти земли к землям несельскохозяйственного назначения в силу включения их в состав земель населенных пунктов. В данном случае наиболее логичным представляется следующее обоснование. Выделяя в качестве отдельной категории в составе земельного фонда земель населенных пунктов, законодатель наделяет данные земли двойным режимом, во-первых, режимом населенного пункта, на территории которого земельный участок расположен, во-вторых, конкретным целевым назначением, в том числе и сельскохозяйственным. Соответственно, отнесение земельного участка к категории земель населенных пунктов будет указывать в первую очередь на территориальное положение данного земельного участка, а цель использования данного земельного участка как составляющей отдельного населенного пункта будет устанавливаться дополнительно.

Следовательно, можно утверждать, что земли сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов относятся к землям сельскохозяйственного назначения. Следующая категория земель в составе земельного фонда - это земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения. Земли промышленности, транспорта и другого несельскохозяйственного назначения - это земли, предоставленные предприятиям, учреждениям, организациям для осуществления возложенных на них специальных задач -

строительства и эксплуатации объектов промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и т.д. Для иных несельскохозяйственных целей (строительства предприятий, коммуникаций и т. д.) должны предоставляться земельные участки сельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества, и лишь в исключительных случаях допускается изъятие плодородных сельскохозяйственных угодий для сельскохозяйственных нужд. Поэтому такие земли иногда называют землями специального сельскохозяйственного назначения. Особенностью их правового режима является установление зон с особыми условиями землепользования в целях нормальной эксплуатации указанных объектов и для обеспечения безопасности населения (санитарно-защитных зон промышленных предприятий, полос отвода железных и автомобильных дорог, зон охраны линий связи и электропередачи и др.).

Придерживаясь ранее предложенной точки зрения, о том, что к землям сельскохозяйственного назначения относятся все земли, не относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения, и в опровержение данного предположения, необходимо рассмотреть оставшиеся категории земель на предмет отнесения или невозможности их отнесения к землям сельскохозяйственного назначения.

Четвертой категорией земель в соответствии с нормами Земельного кодекса Республики Казахстан называют земли земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения. В соответствии с нормами статьи 122 Земельного кодекса Республики Казахстан к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, государственных национальных природных парков, государственных природных резерватов, государственных региональных природных парков, государственных зоологических парков, государственных ботанических садов, государственных дендрологических парков и государственных памятников природы.

Норма пункта 2 этой же статьи гласит: «Сельскохозяйственные угодья на землях особо охраняемых природных территорий, используемые для ведения сельскохозяйственного производства, могут быть предоставлены для указанных целей гражданам Республики Казахстан, проживающим в населенных пунктах, находящихся в границах особо охраняемых природных территорий, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан».

На наш взгляд, в данном случае ситуация с земельными участками, которые могут использоваться для сельскохозяйственных целей такая же, как и в случае с землями населенных пунктов. В подтверждение того факта, что такие сельскохозяйственные угодья относятся к землям сельскохозяйственного назначения, свидетельствует тот факт, что такие земельные участки предоставляются в порядке, предусмотренном для земель сельскохозяйственного назначения.

К пятой категории земельного фонда отнесены земли лесного фонда. Землями лесного фонда признаются земельные участки, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предоставленные для нужд лесного хозяйства.

В то же время законодатель предусматривает, что «Не используемые для нужд лесного хозяйства сельскохозяйственные угодья на землях лесного фонда могут предоставляться физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственных целей в соответствии с лесным законодательством Республики Казахстан».

Лесной кодекс Республики Казахстан упоминает понятие сельскохозяйственных нужд только единожды. Статья 48 в составе государственного лесного фонда выделяет:

1) лесные угодья (угодья, покрытые лесом; не сомкнувшиеся лесные культуры; плантации специального назначения, лесные питомники, а также угодья, не покрытые лесом, - вырубки, гари, прогалины, редины);

2) нелесные угодья (сельскохозяйственные угодья, дороги, квартальные просеки, противопожарные разрывы, усадьбы, воды, болота, ледники, пески и прочие угодья в составе государственного лесного фонда) [6]. Соответственно, и в этом случае следует отсылка к земельному законодательству, а это означает, что сельскохозяйственные угодья в составе земель лесного фонда являются землями сельскохозяйственного назначения.

Шестую категорию составляют земли водного фонда. Землями водного фонда признаются земли, занятые водоемами (реками и приравненными к ним каналами, озерами, водохранилищами, прудами и другими внутренними водоемами, территориальными водами), ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями для регулирования стока, располагаемыми на водоисточниках, а также земли, выделенные под водоохранные зоны и полосы этих сооружений и зоны санитарной охраны водозаборных систем питьевого водоснабжения. В отличие от земель лесного фонда, для земель водного фонда не предусмотрена возможность вхождения в их состав земель, используемых для сельскохозяйственных нужд.

И седьмая категория в земельном фонде – это земли запаса.

Землями запаса являются все земли, не предоставленные в собственность или землепользование, находящиеся в ведении районных исполнительных органов. Земли запаса предоставляются в собственность или землепользование для нужд сельского хозяйства, промышленности и иных целей в порядке и на условиях, установленных настоящим Кодексом. Перевод земель запаса в другие категории осуществляется одновременно с их предоставлением в собственность или землепользование. Особенностью земельных участков, отнесенных к землям запаса, является то, что их нельзя отнести ни к землям сельскохозяйственного назначения, ни к землям несельскохозяйственного назначения. Это связано с тем, что отдельные земельные участки могут быть предоставлены и для тех и для других целей. Вследствие проведенного анализа мы приходим к выводу, что под землями несельскохозяйственного назначения следует понимать земли непригодные для ведения сельскохозяйственного производства. Важнейшей предпосылкой обеспечения рационального использования земель несельскохозяйственного назначения является в первую очередь необходимость уточнения правовых признаков данных земель. Эти признаки определяют комплекс прав и обязанностей уполномоченных государственных органов, собственников земельных участков и землепользователей, условия возникновения, осуществления, изменения и прекращения соответствующих земельных прав и их гарантий.

Очевидно, что надлежащее правовое регулирование отношений в сфере использования земель несельскохозяйственного назначения имеет огромное практическое значение для решения стоящих перед обществом социально-экономических задач.

-
1. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года с изм. и доп. // ИС ПАРАГРАФ.
 2. Веденин Н.Н. Земельное право: вопросы и ответы. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юриспруденция, 2001. – С.167.
 3. Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации». - М.: Юрайт-Издат, 2002; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Крассова О.И. - Юристь, 2002.
 4. Правовое регулирование природоресурсных платежей / под ред. Ялбулганова А.А. - Система ГАРАНТ, 2004г.
 5. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Крассова О.И. - Юристь, 2002. – С.97.
 6. Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года с изм. и доп. // ИС ПАРАГРАФ.

Бұл мақала ауыл шаруашылығына жатпайтын жерлер ұғымының ұйғарым мәселелеріне, сонымен бірге талқылауға Қазақстан Республикасының заңнамасына қарайтын жер санатының топтастыруының құрамы талданған.

This article focuses on the problems of the definition of non-agricultural lands destination, as well as an analysis of the composition and classification of categories of lands under the laws of the Republic of Kazakhstan.

Н.С. Баумбетов

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

Существующая система государственных органов, согласно действующему законодательству, осуществляет государственное управление в области защиты пользования лесным фондом, воспроизводства лесов и лесоразведения. В качестве функций системы государственного управления, в которую входят Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган и местные исполнительные органы, обозначены следующие действия направленные на [1]:

1. Разработку основных целевых программ по вопросам охраны, защиты и пользования лесным фондом.
2. Утверждение программ по вопросам охраны, защиты и пользования лесным фондом.
3. Принятие решений касающихся вопросов охраны, защиты и пользования лесным фондом.

Государственное управление представляет собой сложный процесс руководства, регулирования и контроля в области охраны, защиты лесов и лесопользования.

Местные исполнительные органы, которые входят в эту систему вводят в действие целый комплекс норм Лесного Кодекса РК [2]:

1. Разрабатывают и реализуют программы по охране, защите лесного фонда.
2. Утверждают в пределах своей компетенции план мероприятий по профилактике лесных пожаров и других стихийных бедствий, связанных с лесным фондом.
3. Утверждают программы и расходы по охране и воспроизводству лесного фонда.

В этой связи логично отметить, что в соответствии с действующим законодательством местные исполнительные органы, организуют разработку программ по регулированию лесопользования,