

УДК 349.414.028:[332.334.4:556.18]

А.С. Дошанова

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,  
Республика Казахстан, г. Алматы  
E-mail: assel.dos@yandex.kz

### Отдельные теоретические вопросы подготовки земельных участков для предоставления

В данной статье рассматриваются отдельные теоретические вопросы подготовки земельных участков для предоставления. В частности, рассматриваются вопросы о выборе и формировании земельного участка.

**Ключевые слова:** предоставление земельного участка, выбор, формирование.

A.S. Dochshanova

### Some theoretical issues of preparation of land for granting

This article discusses some theoretical issues of preparation of land for granted. In particular, the questions about the selection and the formation of the land plot are considered.

**Key words:** the provision of land, selection, formation.

А.С. Дошанова

### Жер учаскелерін беру үшін дайындалған кейбір теоретикалық мәселелер

Мақалада жер учаскелерді беру үшін дайындалудың кейбір теоретикалық мәселелері қарастырылады. Әсіресе, жер учаскелерді таңдау және олардың қалыптасуына көңіл бөлінген.

**Түйін сөздер:** жер учаскелерді беру, таңдау, қалыптасу.

Предоставление земельных участков представляет собой сложную процедуру, состоящую из нескольких этапов. По мнению И.А. Иконицкой и Н.И. Краснова, эти стадии следующие: «1) возбуждение ходатайства или подача заявления о предоставлении земли в пользование, без чего не может начаться сам процесс решения вопроса о предоставлении земли; 2) рассмотрение ходатайства о предоставлении земли, включая подготовку землеустроительного дела; 3) вынесение решения по существу вопроса; 4) производство отвода в натуре, включая действия по передаче земельного участка от прежнего землепользователя новому; 5) оформление права землепользования» [1, с.75].

Предложенная систематизация послужила основой для законодательного закрепления

этапов процедуры предоставления земельных участков.

Если этап подачи ходатайства является инициативным моментом в процедуре предоставления, а оформление прав на земельный участок – завершающим, то все остальные этапы фактически отражают саму процедуру предоставления земельных участков.

В отличие от российского законодательства, в котором предусмотрено два вида предоставления земельных участков для строительства: с предварительным согласованием мест размещения объектов и без предварительного согласования мест размещения объектов – в Земельном кодексе Республики Казахстан такого деления не предусмотрено. Но по смыслу норм и сущности процедуры предоставление земельных

участков без предварительного согласия соответствует приобретению прав на земельные участки, которые находятся в государственной собственности, на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 48 Земельного кодекса Республики Казахстан.

На наш взгляд, независимо от того, использована ли в названии данной процедуры категория «предоставление», поскольку переход прав происходит от государства физическому или юридическому лицу на основании решения государственного органа, законодатель имел в виду предоставление земельных участков посредством торгов.

С.В. Беляева, рассматривая особенности предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приходит к следующему выводу. «Процедура предоставления земельного участка без предварительного согласования мест размещения объектов иницируется как исполнительным органом, так и непосредственно заявителем. Процедура предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта иная: основанием является заявление заинтересованного лица о выборе земельного участка» [2, с.55].

Как отмечает К.И. Скловский: «земельный участок создается установлением его границ» [3, с.79]. Следовательно, при приобретении земельного участка через аукцион установление конкретного землепользователя происходит в отношении сложившегося объекта прав, который отсутствует при предоставлении земельного участка без аукциона.

В связи с изложенным возникает вопрос, возможно ли применение к данным процедурам термина «территориальное планирование использования земли». Как отмечают Г.С. Башмаков, З.С. Беляева, И.А. Иконицкая: «Необходимость планирования использования земель давно отмечается земельным законодательством. В Земельном кодексе должна быть определена связь между территориальным планированием использования земель и зонированием использования земель. Последнее следует рассматривать как одну из форм реализации территориальных планов использования земель» [4, с. 44].

В соответствии с нормами Земельного кодекса Республики Казахстан, зонирование – определение территории земель с установлением их целевого назначения и режима использования.

Поставив, соответственно, зависимость установления целевого назначения земель посредством зонирования от того, как будет организовано территориальное планирование, то есть фактически расположение объектов разного назначения, создается угроза нерационального использования земель. Более логичным представляется обратная ситуация, когда после установления качества земель устанавливается целевое назначение земель, а в зависимости от этого ставится и решается вопрос территориального планирования использования земель.

Особенно важным этот вопрос является в силу того, что одними из принципов земельного права и законодательства являются принцип охраны и рационального использования земель и принцип приоритета земель сельскохозяйственного назначения. Как отмечает В.Н. Харьков, «под рациональным использованием сельскохозяйственных земель подразумевалось такое их использование, которое, во-первых, не влечет уменьшения площадей угодий высокого качества, а во-вторых, в самом общем виде может быть определено как экономически эффективное использование земельного участка» [5, с.79].

При логической цепочке, предложенной Г.С. Башмаковым, З.С. Беляевой, И.А. Иконицкой, рациональное использование земель, в общем, может быть поставлено под сомнение.

Следовательно, выбор земельного участка по заявляемому целевому назначению либо установление целевого назначения земельному участку, выставляемому на торги, должны соответствовать рациональному использованию земель. В этой связи необходимо согласиться со следующим мнением: «Обеспечение рационального использования земель можно рассматривать не только в качестве цели правового регулирования земельных отношений, задачи земельного законодательства либо принципа земельного права, но и как наиболее общее понятие, характеризующее модель надлежащего исполнения землепользователем возложенных на него обязанностей и использования предоставленных прав» [6, с. 43].

Одним из этапов, входящих в подготовку земельного участка для предоставления его заявителю, является установление его границ на местности. В некоторых источниках используется термин «формирование земельного участка». Например, М. Попов считает, что «под «формированием земельного участка» следует понимать установление границ земельного участка на мест-

ности (межевание земельного участка)». А уже ссылаясь на Федеральный закон «О землеустройстве», он отмечает, что «межевание земельного участка представляет собой работы по установлению на местности границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и описанию их местоположения» [7, с.113-114].

М.Н. Гаврилюк рассматривает категорию «формирование земельного участка» как «обязательное условие его существования как объекта землепользования и имущественного права», отмечая, что «при этом именно территориальная определенность всегда являлась конституирующим условием формирования земельного участка, позволяющим включить такую недвижимость в гражданский оборот» [8, с.50].

В отличие от российского законодательства, в законодательстве Республики Казахстан отсутствуют такие термины, как формирование или межевание земельного участка. На наш взгляд, нельзя в полной мере отождествлять эти три категории друг с другом. Если категория «межевание» может быть истолкована как фактическое установление пределов земельного участка в виде границ, то термин «формирование» по своей смысловой нагрузке имеет более широкое значение.

С.В. Смирнов, рассматривая вопросы территориального землеустройства, приходит к следующему выводу: «В настоящее время законодательство содержит такое понятие, как «формирование земельного участка». В этой связи возникает вопрос о соотношении данного понятия с понятием «территориальное землеустройство». Целью территориального землеустройства является образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, в том числе при предоставлении земельных участков, не определяя цель использования земельного участка, в то время как при формировании указывается конкретная цель» [9, с. 101-102].

На наш взгляд, данная точка зрения отражает тот факт, что категория «формирование земельного участка» шире, нежели «межевание» или «установление границ».

Установление границ земельного участка является завершающей стадией – исполнением землеустроительного проекта, который, в свою очередь, характеризуется как формирование земельного участка. Если при предоставлении земельного участка без проведения аукциона установление границ земельного участка на местности является этапом, предваряющим процесс оформления прав на земельный участок, и проводится после установления конкретного землепользователя или собственника, то при приобретении прав на земельный участок посредством торгов, установление границ на местности производится до определения уполномоченного лица.

Характерным является и то, что во втором случае пользование земельным участком не только недопустимо до установления его границ на местности, но и фактически неосуществимо до объявления результатов торгов.

С.В. Беляева предлагает «введение преимущественно конкурсных процедур предоставления земельных участков с сокращением практики предоставления земельных участков по процедуре предварительного согласования места размещения объекта до исключительных случаев» [2, с.60].

С одной стороны, это целесообразно, так как спрос на земельные участки значительно превышает количество предоставляемых государством земельных участков, и это обеспечит шанс всем желающим в приобретении земельного участка у государства. Но, с другой стороны, существует риск того, что шансов на приобретение земельного участка будет больше у субъекта с более значительными финансовыми возможностями.

Таким образом, допускается, что возможно объединение центральных этапов под единую категорию «формирование земельного участка»; приобретение земельных участков посредством торгов является одной из разновидностей предоставления земельных участков, законодательное обеспечение которого требует значительных корректировок и так далее.

#### Литература

- 1 Иконичкая И.А., Краснов Н.И. Пути совершенствования законодательства о земельном процессе // Советское государство и право. – 1975. – №4. – С.72-79.
- 2 Беляева С.В. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Законодательство и экономика. – 2005. – №10. – С.54-63.
- 3 Скловский К.И. О понятии раздела вещи (земельного участка) // Хозяйство и право. – 2006. – №1. – С.77-86.

- 4 Башмаков Г.С., Беляева З.С., Иконицкая И.А. Современные проблемы нового земельного законодательства // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 35-44.
- 5 Харьков В.Н. Модель рационального землепользования в федеральном и региональном законодательстве // Хозяйство и право. – 1999. – №12. – С.79-86.
- 6 Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») // Государство и право. – 1998. – №4. – С.48-65.
- 7 Попов М. Предоставление земельного участка для строительства: завершение процедуры // Хозяйство и право. – 2006. – №9. – С. 113-119.
- 8 Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование проведения работ по формированию земельного участка // Право и экономика. – 2005. – №5. – С. 50-53.
- 9 Смирнов С.В. Правовые проблемы проведения территориального землеустройства в Российской Федерации // Государство и право. – 2006. – №11. – С. 101-106.

#### References

- 1 Ikonickaja I.A., Krasnov N.I. Puti sovershenstvovanija zakonodatel'stva o zemel'nom processe // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1975. – №4. – S.72-79.
- 2 Beljaeva S.V. Predostavlenie zemel'nyh uchastkov dlja stroitel'stva iz zemel', nahodjashhihsja v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti // Zakonodatel'stvo i jekonomika. – 2005. – №10. – S.54-63.
- 3 Sklovskij K.I. O ponjatii razdela veshhi (zemel'nogo uchastka) // Hozjajstvo i pravo. – 2006. – №1. – S.77-86.
- 4 Bashmakov G.S., Beljaeva Z.S., Ikonickaja I.A. Sovremennye problemy novogo zemel'nogo zakonodatel'stva // Gosudarstvo i pravo. – 1995. – № 8. – S. 35-44.
- 5 Har'kov V.N. Model' racional'nogo zemlepol'zovanija v federal'nom i regional'nom zakonodatel'stve // Hozjajstvo i pravo. – 1999. – №12. – S.79-86.
- 6 Pravovye problemy racional'nogo ispol'zovanija i ohrany sel'skohozjajstvennyh zemel' (materialy «kruglogo stola») // Gosudarstvo i pravo. – 1998. – №4. – S.48-65.
- 7 Popov M. Predostavlenie zemel'nogo uchastka dlja stroitel'stva: zavershenie procedury // Hozjajstvo i pravo. – 2006. – №9. – S. 113-119.
- 8 Gavriljuk M.N. Pravovoe regulirovanie provedenija rabot po formirovaniju zemel'nogo uchastka // Pravo i jekonomika. – 2005. – №5. – S. 50-53.
- 9 Smirnov S.V. Pravovye problemy provedenija territorial'nogo zemleustrojstva v Rossijskoj Federacii // Gosudarstvo i pravo. – 2006. – №11. – S. 101-106.