

УДК 349.41.02; 332.2

А.С. Дошанова

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

Некоторые вопросы государственного управления в сфере земельных отношений

В данной статье рассматриваются некоторые вопросы государственного управления в сфере земельных отношений на примере предоставления земельных участков. В частности, рассматриваются вопросы о правовом статусе государственных органов и их компетенции.

Ключевые слова: компетенция, правоспособность, полномочия.

A.S. Dochshanova

Some issues of state governance in the sphere of land relations

This article discusses some of the issues of state governance in the sphere of land relations on the example of allocation of land plots. In particular, the legal status of the state bodies and their competence are considered.

Key words: competence, capacity, powers.

А.С. Дошанова

Жер қатынастар саласындағы мемлекеттік басқарудың кейбір мәселелері

Мақалада жер қатынастар саласындағы мемлекеттік басқарудың кейбір мәселелері қарастырылады. Әсіресе, мемлекеттік органдардың құқықтық мәртебесі мен уәкілеттіктеріне көңіл бөлінген.

Түйін сөздер: құзырет, құқық қабілеттілік, уәкілеттіктер.

Управление земельными ресурсами является одной из функций государственных органов, которые, выступая от имени государства, реализуют как властные полномочия, так представляют интересы субъекта права государственной собственности на землю. «Управление в области использования и охраны земель представляет собой деятельность, направленную на организацию рационального использования и охрану земли как компонента окружающей среды, средства производства, пространственно-операционного базиса, объекта имущественных отношений» [1, с. 365].

Одной из основных целей управления земельными ресурсами является правильное распределение земельных ресурсов в целях их рационального использования. В отношениях по приобретению, использованию и отчуждению

земельных участков, в которых государство не участвует, минимальный контроль над конкретным земельным участком реализуется через установление в отношении него конкретного целевого назначения, а уже в зависимости от цели использования государственные органы получают возможность непосредственного участия в отношениях относительно данного земельного участка.

В отношениях по предоставлению земельных участков государственные органы принимают непосредственное участие. «Предоставление земельных участков – это осуществляемая в процессуальной форме упорядоченная деятельность заинтересованных лиц и органов исполнительной власти соответствующего уровня и других субъектов, направленная на установление права собственности и иных прав на конкретный

земельный участок» [1, с. 222]. Предоставление, в отличие от иных оснований возникновения прав на земельный участок, возможно только по решению государственного органа.

Участие государственных органов в отношениях по предоставлению земельных участков для жилищного строительства выражается через реализацию полномочий, которыми конкретные государственные органы наделяются в силу закона, через их компетенцию.

Как отмечают В.В. Копейчиков и Л.П. Юзков: «Правильное по существу и четкое по форме определение компетенции каждого органа – одно из непереносимых условий совершенной организации аппарата управления слаженной работы всех его звеньев, повышения ответственности каждого органа за порученное дело» [2, с. 145].

По мнению Б.М. Лазарева, «в компетенцию органа управления входят не сами управленческие функции, которые он осуществляет, не предметы ведения, в сфере которых он действует, не сами вопросы, которые он решает, не акты управления, которые он издает, и не другие формы деятельности, а обязанность (перед государством) и право (по отношению к объектам управления) осуществлять указанные управленческие функции» [3, с. 14].

При этом он отмечает, что в компетенцию органа включаются лишь те его права, которые имеют государственно-властную природу [2, с. 145].

Особого внимания заслуживает соотношение понятий «компетенция» и «правоспособность». И в составе правоспособности, и в составе компетенции есть и права, и обязанности. Правоспособность есть способность субъекта права иметь права и нести обязанности, в общем смысле правоспособность возникает с момента присвоения определенному лицу правового статуса субъекта права. Для физических лиц она возникает с рождения, для юридических лиц – с момента создания. С какого момента возникает правоспособность у государственных органов, и возникает ли вообще?

Для отдельных государственных органов их правовой статус предусмотрен нормативными правовыми актами, регулирующими общие вопросы их деятельности. Например, Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Положения Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами» предусмотрено, что: «Агентство является

юридическим лицом в организационно-правовой форме государственного учреждения, имеет печати и штампы со своим наименованием на государственном языке, бланки установленного образца, а также, в соответствии с законодательством, счета в органах Казначейства Министерства финансов Республики Казахстан» [4].

Постановление Правительства Республики Казахстан «Вопросы Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан» [5] также предусматривает, что «Министерство является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме государственного учреждения, имеет печати и штампы со своим наименованием на государственном языке, бланки установленного образца, а также, в соответствии с законодательством, счета в органах казначейства Министерства финансов Республики Казахстан».

Данные нормы можно трактовать как факт разграничения анализируемых категорий. Присвоение этим государственным органам правового статуса юридического лица означает, что с момента создания государственного органа он приобретает правоспособность и вступает в правоотношения от своего имени, компетенция же определяет сферу деятельности государственного органа.

В этом смысле необходимо согласиться с Б.М. Лазаревым, что «ни компетенция не является выражением правоспособности, ни правоспособность – выражением компетенции» [3, с. 99].

Что касается других государственных органов, то в некоторых нормативных правовых актах предусмотрено, что такие государственные органы, напротив, юридическими лицами не являются. Например, в статье 5 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» предусмотрено, что «Маслихат не обладает правами юридического лица». Схожая формулировка использована в статье 26: «акимат – коллегиальный орган, который не является юридическим лицом» [6].

Такое положение вещей объясняется достаточно просто: акиматы и маслихаты, так же, как Правительство Республики Казахстан Парламент Республики Казахстан являются государственными органами, образующими остов системы власти в Республике Казахстан и их правовой статус определяется Конституцией Республики Казахстан, соответственно их не может не быть.

Для государственных органов, наделенных правами юридического лица, необходимо существование специального нормативного правового акта, который обосновывал бы факт существования государственного органа, в этих же целях необходимо и закрепление его качестве юридического лица.

Признаком, характеризующим компетенцию как права и обязанности государственного органа, является «нерасчлененность» [7, с.21] прав и обязанностей.

Формулировки, используемые законодателем для установления компетенции отдельных государственных органов в виде их функций, определяют своим содержанием и права, и обязанности. Например, Земельным кодексом Республики Казахстан предусмотрено, что к компетенции местных исполнительных органов разного уровня относится предоставление земельных участков в частную собственность и землепользование. Эта функция в составе компетенции местного исполнительного органа содержит в себе не только право решать вопрос о предоставлении или об отказе в предоставлении земельного участка, но и обязанность не препятствовать в предоставлении земельного участка при соответствии заявителя всем предусмотренным законодательством требованиям и при наличии подходящего земельного участка.

Применительно к изъятию земель как одной из разновидностей правоотношений в области землеустройства П.Д. Сахаров отметил, что «это длящееся отношение. Оно развивается постепенно. Поэтому государственные органы, осуществляющие функции общего управления землями, выступают в качестве субъектов этого правоотношения не одновременно, а поочередно» [8, с. 43]. На наш взгляд, эта точка зрения применима и к отношениям по предоставлению земельного участка, а особенно в тех случаях, когда в целях предоставления земельного участка имеет место его принудительное отчуждение.

Очередность и характер участия государственных органов разного уровня сфер деятельности зависит от компетенции, которой они наделены в силу законодательства.

В различных сферах управления выделяют органы общей и специальной компетенции. Необходимо отметить, что, несмотря на то, что функции управления осуществляют органы исполнительной власти, органы представительной власти также принимают участие в отношениях по предоставлению земельных участков для жилищного строительства.

Таким образом, к органам общей компетенции относят Правительство Республики Казахстан, местные исполнительные органы, органы местного самоуправления, а также органы представительной власти.

Следуя структуре органов исполнительной власти общей компетенции, полномочия по предоставлению земельных участков, в том числе и для жилищного строительства, распределены следующим образом.

Статья 13 Земельного кодекса Республики Казахстан к компетенции Правительства Республики Казахстан относит предоставление и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель всех категорий в случаях, связанных с созданием и расширением особо охраняемых природных территорий республиканского значения, выполнением международных обязательств и использованием земель для нужд обороны и безопасности [9].

Помимо общих вопросов определения политики управления земельными ресурсами, в аспекте предоставления земельных участков для жилищного строительства особое значение имеют такие полномочия, как предоставление и изъятие земельных участков в связи с выполнением международных обязательств; согласование с местными органами власти границ населенных пунктов и в связи с этим утверждение генеральных планов административно-территориальных единиц.

Предоставление земельных участков является функцией Правительства Республики Казахстан только в случае выполнения международных обязательств, в том числе в случае предоставления земельных участков для строительства зданий для нужд дипломатических представительств, то есть и жилья тоже. В таких отношениях участниками являются государства: Республика Казахстан и иностранное государство, от имени которых выступают Правительства Республики Казахстан.

Законодательством не урегулирован порядок выбора земельных участков для предоставления иностранным государствам в целях строительства дипломатических представительств. В соответствии с нормами статьи 4 Земельного кодекса Республики Казахстан выбор земельного участка для жилищного строительства производится территориальным подразделением центрального исполнительного органа в сфере управления земельными ресурсами. В случае с предоставлением земельных участков для строительства в дипломатических целях логичным было бы

предположить, что выбор производится по указанию Правительства через центральный исполнительный орган, который входит в структуру Правительства Республики Казахстан, но такой порядок Земельным Кодексом Республики Казахстан не предусмотрен.

Еще одно полномочие Правительства Республики Казахстан, которое хотелось бы рассмотреть более подробно, – это согласование местными органами власти границ населенных пунктов и утверждение генеральных планов развития административно-территориальных единиц.

Согласно нормам Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», в генеральный план населенного пункта входит градостроительный проект комплексного планирования развития и застройки города, поселка, аула (села) либо другого поселения, устанавливающий зонирование, планировочную структуру и функциональную организацию их территории, систему транспортных и инженерных коммуникаций, озеленения и благоустройства [10].

Характерным является то, что законодательно не установлены ограничения по частоте изменения генеральных планов населенных пунктов или внесения изменений в генеральный план.

В связи с этим существует необходимость законодательного урегулирования порядка и сроков внесения изменений в генеральные планы населенных пунктов, с возможностью внесения изменений только в строго исключительных случаях с учетом интересов владельцев жилья.

Помимо Правительства Республики Казахстан, в систему органов общей компетенции в отношении по предоставлению земельных участков для жилищного строительства входят местные исполнительные органы – акиматы.

Земельный кодекс Республики Казахстан предусматривает компетенцию местных испол-

нительных органов следующего уровня: областные исполнительные органы и приравненные к ним исполнительные органы городов республиканского значения и столицы; районные исполнительные органы; городские исполнительные органы; акимы городов районного значения, поселка, аула (села), аульных (сельских) округов.

Распределение компетенции между исполнительными органами происходит по двум критериям: во-первых, по статусу административно-территориальной единицы, интересы которой они представляют; во-вторых, по территориальному признаку.

Податься заявление должно в соответствующий по компетенции и территориальности исполнительный орган, обратные действия могут повлечь отказ в принятии заявления. Но, несмотря на это, Земельным кодексом Республики Казахстан предусматриваются случаи, когда заявление может быть принято нижестоящим по иерархии исполнительным органом. В пункте 7 статьи 43 Земельного кодекса Республики Казахстан предусмотрено: «В тех случаях, когда предоставление земельных участков входит в компетенцию вышестоящего исполнительного органа, местный исполнительный орган направляет землеустроительное дело со своим решением вышестоящему органу на утверждение». К сожалению, упомянув такую возможность, закон не предусматривает реальной ситуации, когда допускается принятие решения о предоставлении земельного участка с последующим утверждением вышестоящего органа.

Фактическая роль местных исполнительных органов в отношении по предоставлению земельных участков для жилищного строительства заключается в принятии заявления к рассмотрению, создании комиссии по рассмотрению заявлений на возможность предоставления земельных участков, а также оформления решения о предоставлении или об отказе.

Литература

- 1 Земельное право: учебник / под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева, А.В. Бабанова. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2007. – 712 с.
- 2 Копейчиков В.В., Юзьков Л.П. Рецензия на монографию Б.М. Лазарева Компетенция органов управления // Советское государство и право. – 1973. – №1. – С.145.
- 3 Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – 278с.
- 4 Правительство Республики Казахстан. Об утверждении Положения Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами: Постановление от 14 января 2005 года // ИС ПАРАГРАФ.
- 5 Правительство Республики Казахстан. Вопросы Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан: Постановление от 28 октября 2004 года (с изменениями и дополнениями) // ИС ПАРАГРАФ.

- 6 Республика Казахстан. Закон от 23 января 2001 года. О местном государственном управлении в Республике Казахстан (с изменениями и дополнениями) // ИС ПАРАГРАФ.
- 7 Бачило И.Л. Компетенция и ответственность органов управления // Советское государство и право. – 1981. – №11. – С.21-28.
- 8 Сахаров П.Д. Изъятие земель как одна из разновидностей правоотношений в области землеустройства // Советское государство и право. – 1968. – №12. – С. 39-45.
- 9 Республика Казахстан. Земельный кодекс от 20 июня 2003 года (с изменениями и дополнениями) // ИС ПАРАГРАФ
- 10 Республика Казахстан. Закон от 16 июля 2001 года. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (с изменениями и дополнениями) // ИС ПАРАГРАФ.

References

- 1 Zemel'noe pravo: uchebnik / pod red. G.E. Bystrova, R.K. Guseva, A.V. Babanova. – М.: ТК Velbi, Izdatel'stvo Prospekt, 2007. – 712 s.
- 2 Kopejchikov V.V., Juz'kov L.P. Recenzija na monografiju B.M. Lazareva Kompetencija organov upravlenija // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1973. – №1. – S.145.
- 3 Lazarev B.M. Kompetencija organov upravlenija. – М.: Juridicheskaja literatura, 1972. – 278s.
- 4 Pravitel'stvo Respubliki Kazahstan. Ob utverzhdenii Polozhenija Agentstva Respubliki Kazahstan po upravleniju zemel'nyimi resursami: Postanovlenie ot 14 janvarja 2005 goda // IS PARAGRAF.
- 5 Pravitel'stvo Respubliki Kazahstan. Voprosy Ministerstva ohrany okruzhajushhej sredy Respubliki Kazahstan: Postanovlenie ot 28 oktjabrja 2004 goda (s izmenenijami i dopolnenijami) // IS PARAGRAF.
- 6 Respublika Kazahstan. Zakon ot 23 janvarja 2001 goda. O mestnom gosudarstvennom upravlenii v Respublike Kazahstan (s izmenenijami i dopolnenijami) // IS PARAGRAF.
- 7 Bachilo I.L. Kompetencija i otvetstvennost' organov upravlenija // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1981. – №11. – S.21-28.
- 8 Saharov P.D. Iz#jatie zemel' kak odna iz raznovidnostej pravootnoshenij v oblasti zemleustrojstva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1968. – №12. – S. 39-45.
- 9 Respublika Kazahstan. Zemel'nyj kodeks ot 20 ijunja 2003 goda (s izmenenijami i dopolnenijami) // IS PARAGRAF
- 10 Respublika Kazahstan. Zakon ot 16 ijulja 2001 goda. Ob arhitekturnoj, gradostroitel'noj i stroitel'noj dejatel'nosti (s izmenenijami i dopolnenijami) // IS PARAGRAF.