
**ЖАС ҒАЛЫМДАР
МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ
YOUNG RESEARCHERS**

УДК 342

А. А. Кабенов,
магистрант Института правосудия
Академии государственного управления
при Президенте РК

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН****Аңдатпа**

Мақалада Қазақстан Республикасы жер қорын мемлекеттік басқару саласындағы теориялық аспектілер қарастырылады.

Тірек сөздер: жер, жер қоры, мемлекеттік басқару, жер құқықтық қарым-қатынастары.

Аннотация

Статья посвящена актуальным вопросам теории и практики в сфере государственного управления земельным фондом Республики Казахстан и его регулирования.

Ключевые слова: земля, земельный фонд, государственное управление, земельные правоотношения.

Abstract

The article covers most topical theoretical and practical issues in the field of public administration and regulation of land resources in the Republic of Kazakhstan.

Key words: land, land fund, public administration, land relations.

Провозглашение Республики Казахстан демократическим правовым государством с социально ориентированной экономикой предполагает совершенствование имеющихся и формирование новых политических, правовых, экономических институтов и механизмов обеспечения устойчивого развития, экономической и экологической безопасности.

Одним из предусмотренных законодательством и формирующихся таких механизмов является механизм правового регулирования земельных отношений.

Земля представляет особую ценность для человеческого общества, являясь первоначальным источником всякого богатства. Главное природное богатство страны – ее земельные ресурсы, основа её экономического и социального благополучия. В этой связи, значение земли для государства трудно переоценить, поскольку от ее наличия и разнообразия зависит не только уровень жизни проживающих в государстве людей, но и в целом место этого государства на мировой политической и экономической арене. На этом фоне наше государство является поистине обладателем огромного богатства, поскольку по площади Республика Казахстан занимает девятое место в мире.

С обретением государственной независимости и провозглашением курса перехода к рыночной экономике возникла необходимость преобразования земельных отношений в условия рынка, создания правовых, экономических и организационных условий для равноправного развития всех форм хозяйствования, охраны прав на землю граждан и юридических лиц, развития рынка земли.

Земельные преобразования в республике привели к созданию нового земельного строя. В условиях происходящих в Казахстане социально-экономических преобразований главным в характеристике земельных отношений стало: ликвидация государственной монополии на землю и введение частной собственности на некоторые категории земель; переход к платному землепользованию; введение платежей за приобретение и использование земель; создание условий для равноправного развития всех форм хозяйствования на земле; создание и формирование рынка земельной недвижимости.

Как уже отмечалось, все, что связано с государственным управлением земельными ресурсами, касается важнейших политических, социальных и экономических интересов различных слоев населения и государства. Прежде всего, требует исследования понятие государственного управления земельным фондом. Поскольку в теоретической литературе нет однозначного мнения о его соотношении с государственным регулированием, часто допускается их смешение, что негативно влияет на практику правового регулирования земельных отношений. В частности, это касается зонирования земель как одного из важнейших функций управления земельным фондом. Заслуживают анализа проблемы оптимального сочетания государственных и частных интересов при осуществлении государственного управления земельным фондом, функции государственного управления, ранее неизвестные земельному законодательству Республики Казахстан, проблемы изъятия земель для государственных нужд.

О необходимости оптимизации системы государственного управления, в том числе и в области земельных отношений, указывает Н. А. Назарбаев в своем Послании «Казахстан–2030»: «Не менее важно реализовывать намеченные планы. Поэтому крайне необходимо создать систему, при которой каждое министерство и ведомство организует свою работу таким образом, чтобы каждый день, месяц и год мы шаг за шагом продвигались к поставленным целям».

Концепция правовой политики Республики Казахстан с 2010 до 2020 года подчеркивает, что «Развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур».

Вопросы государственного управления земельным фондом являются очень важными в силу особенностей самого объекта управления. Наличие проблем в вопросе эффективного управления земельными ресурсами республики диктует необходимость совершенствования не только нормативных условий, но и механизма исполнения принимаемых земельно-правовых нормативных актов.

В Земельном кодексе Республики Казахстан земельные правоотношения определены как правоотношения по использованию и охране земли, связанные с управлением земельными ресурсами, закреплением земельных участков за отдельными субъектами, осуществлением права собственности и иных прав на землю.

По мнению Алиева У. Ж., Есиркепова Т. А., Сыбайбаевой Г. А., в отличие от иных объектов общественных отношений, земля в природно-продуктивных и территориально-пространственных пределах представляет особый универсальный фактор общественного воспроизводства, выполняя одновременно широкий спектр важнейших функций жизнеобеспечения: во-первых, пространственного базиса существования во всех без исключения формах его жизнедеятельности; во-вторых, предмета и средства труда в базовых отраслях производств, в особенности в сельском хозяйстве; в-третьих, носителя богатого множества природных ресурсов, полезных ископаемых и естественных технологий; в-четвертых, территориальных основ государственности и национального самоопределения.

Большое значение в теоретическом осмыслении юридической природы, особенностей земли как объекта правоотношений имеет содержащееся в Земельном кодексе юридическая конструкция земельного фонда страны.

Земля как природный объект, существующий независимо от воли человека, как естественная среда его обитания, выполняет важную социально-экологическую роль, а как пространственный предел государственной власти и объект хозяйствования – политическую и экономическую функции. Различие выполняемых землей функций не означает абсолютизацию каждой из них, а предполагает регулирование их с учетом взаимосвязей и различий.

Земельный фонд является юридическим понятием земли, как составной части природы, основы жизни и деятельности народа Республики Казахстан, пространственного базиса размещения и развития производительных сил, главного средства сельскохозяйственного производства.

Какие бы функции земля не выполняла, она всегда остается объектом природы, неотъемлемым свойством которого является жизнеобеспечительная функция.

Природными свойствами земли определяется экологический характер земельных отношений, регулируемый земельным правом независимо от форм собственности и ее использования.

Выступая в качестве природного ресурса, земля предстает как объект природы, что характеризует ее как вечное средство производства в сельском хозяйстве и всеобщего операционного базиса любой хозяйственной деятельности. Единство экологических и экономических функций земли характеризует ее как единый объект управления.

Таким образом, конструкция земельного фонда является, прежде всего, юридической формой индивидуализации земли как объекта управления, что обеспечивает его всеобъемлющий характер и предопределяет его главенство среди институтов земельного права.

Является вполне закономерным то, что Земельным кодексом Республики Казахстан на центральные государственные исполнительные органы республики возложено осуществление управленческих функций независимо от того, в чьей собственности и пользовании находятся конкретные земельные участки.

Несмотря, казалось бы, на достаточно ясную позицию законодателя, в юридической литературе нет единого мнения о сущности, содержании государственного управления земельным фондом. В условиях становления рыночных экономических отношений в правовых нормах, составляющих юридическую основу государственного управления земельным фондом, четко обозначился отход от административно-командного управления к принципиально иным методам регулирования земельных отношений. Все большее правовое оформление и практическое применение находят экономические рычаги упорядочения земельных отношений. В связи с этим среди ученых-аграрников широкое распространение получили точки зрения о не функциональности института государственного управления земельным фондом и о необходимости перехода от государственного управления, как явления, присущего тоталитарному государству, к государственному регулированию земельных отношений.

В современной юридической науке в одинаковой мере признается существование и государственного управления земельным фондом и государственного регулирования земельных отношений.

В исследованиях этих проблем четко обозначились несколько точек зрения об их соотношении. Одни авторы считают их тождественными понятиями, другие рассматривают государственное регулирование составной частью первого, охватывающее «широкий спектр средств и инструментов, в том числе методы и средства косвенного регулирования рыночных отношений».

Так, Б. А. Жетписбаев отмечает, что одним из проявлений государственного регулирования сельского хозяйства является управление сельскохозяйственным производством, что представляет собой комплекс мероприятий, проводимых государством и направленных на осуществление аграрной политики государства для достижения благополучия сельскохозяйственного товаропроизводителя и всего сельского населения.

Вместе с тем, в литературе встречается и более широкий взгляд на управление земельными ресурсами, когда в его содержание включается также деятельность других органов – законодательных (представительных), судебных и иных.

Так, видный отечественный ученый А. Х. Хаджиев считает, что в целом в результате структурных, функциональных изменений сложилась достаточно новая система государственного регулирования земельными отношениями, включающая представительные органы, а также исполнительно-распорядительные, правоохранительные, судебные органы, наделенные соответствующими властными полномочиями. Указанная система образует организационно-структурную основу государственного регулирования земельными отношениями.

По мнению А. Х. Хаджиева, понятия «государственное управление» и «государственное регулирование» взаимосвязаны, взаимопроникают. Содержание государственного регулирования земельных отношений составляет: создание и обеспечение организационных, экономических, правовых условий для эффективного использования и охраны земель; проведение государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов; обеспечение согласованности интересов государства, юридических лиц и граждан в сфере земельных отношений; гарантирование и защита прав и интересов субъектов земельных

правоотношений; привлечение виновных в совершении земельных правонарушений к юридической ответственности.

Управление земельным фондом представляет собой организационно-распорядительную деятельность соответствующих государственных органов, направленную на обеспечение рационального использования и охраны земельного фонда страны, и достижения, тем самым, должного земельного правопорядка. Государственное регулирование земельных отношений предполагает предоставление свободы хозяйствования на своей земле субъектам земельных правоотношений, недопустимость вмешательства в их хозяйственную деятельность.

Если государственное управление выражает организационную деятельность, то государственное регулирование земельных отношений составляет содержание подобной деятельности, а упорядоченность земельных отношений представляет собой желаемый результат государственного регулирования. Поэтому, как считает А. Х. Хаджиев, нет основания разделять, тем более противопоставлять эти два понятия. В литературе они не всегда разграничиваются и употребляются в качестве идентичных понятий.

Кроме того, по мнению ученых большой теоретический и практический интерес представляет проблема разграничения функции государства как суверена и собственника земельных ресурсов.

Особенности земельных отношений в первую очередь заключаются в том, что в них государство участвует в двух совершенно разных качествах: как суверен и как собственник, что не наблюдается в гражданских правоотношениях.

Во-первых, государство выступает в качестве крупнейшего собственника земли, а по некоторым категориям земель право государственной собственности носит исключительный характер. Это определяет место и роль государства на рынке земли в качестве субъекта, осуществляющего экономическую деятельность. В данной сфере государство становится равноправным социальным участником разнообразных имущественных отношений.

Во-вторых, государство в силу своего социального назначения как агрегат управления, издает различные нормативно-правовые акты и осуществляет государственное регулирование в тех областях общественной жизни, где это необходимо. Государство действует как сила, внешняя по отношению к экономике.

Благодаря своей двойственной природе, государство участвует как в имущественных, так и в управленческих отношениях. Имущественные отношения, которые возникают в сфере земельного оборота, составляют стержень горизонтальных, координационных отношений. Во всем мире эти отношения по своим признакам тяготеют к частному праву и должны быть ограждены от административного вмешательства, нежелательного в процессах рыночного саморегулирования.

Управленческие отношения, которые также возникают в сфере земельного оборота, образуют стержень вертикальных отношений, призванных в первую очередь обслуживать широкий круг социально-экономических, экологических интересов общества.

Именно публично-правовые нормы призваны опосредовать данные общественные отношения. В области отношений «власти-подчинения» возникновение правоотношений помимо закона недопустимо. Правомочия государственных органов должны быть строго регламентированы законом, в противном случае возникает угроза произвола чиновников и злоупотребления властью.

Более того, при регулировании земельных отношений государство должно создавать экономические, правовые и организационные условия для поддержки рационального использования земельных ресурсов, их охраны и повышения качества для обеспечения территориальной и экологической устойчивости землепользования.

Развитие экологических методов регулирования земельных отношений должно осуществляться путем совершенствования платности землепользования, рентных отношений, стимулирования землепользователей за рациональное, эффективное использование земли, создания источников налоговых поступлений в государственный и местный бюджеты.

Земельные отношения должны регулироваться на основе достоверных, открытых и своевременных сведений о природном, хозяйственном, правовом положении земель, местоположении и размерах земельных участков, их количественных характеристиках, правовом режиме, стоимостной оценке и иных необходимых сведений, содержащихся в земельном кадастре. В этой связи, главным условием проведения эффективной

и экономически обоснованной политики общества и государства в сфере использования и охраны земельных ресурсов является наличие необходимых и достоверных сведений о земле как объекте управляющего воздействия.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 *Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», 10 октября 1997 года // Казахстанская правда. – 1997. – 11 октября.*
- 2 *Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года / Утверждена Указом Президента РК от 24 августа 2009 года № 858.*
- 3 *Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2003. – № 13.*
- 4 *Жетписбаев Б. Аграрное право Республики Казахстан. – Алматы: Данекер, 2000. – 272 с.*
- 5 *Хаджиев А. Х. Земельное право Республики Казахстан (Общая часть). – Алматы, 2002. – 376 с.*
- 6 *Алиев У. Ж., Есиркепов Т. А., Сыбайбаева Г. А. Актуальные проблемы земельных отношений в свете проекта Закона Республики Казахстан «О земле». – Алматы, 2000. – 55 с.*
- 7 *Байдельдинов Д. Л., Бекишева С. Д. Экологическое право Республики Казахстан. Алматы. – 2004. – С.312.*

Дата поступления статьи в редакцию: 5 сентября 2013 г.