

© Аширбеков М.Е., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-310-318

УДК 349.4

## **К ВОПРОСУ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**М.Е. Аширбеков**

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре  
Республики Казахстан

021804, Республика Казахстан, Акмолинская область, Целиноградский район,  
с. Косшы, ул. Республики, 16

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6185-0568>, e-mail: [abishev.bulat@icloud.com](mailto:abishev.bulat@icloud.com)

**Аннотация.** Рассмотрена проблема противодействия органов прокуратуры Республики Казахстан нарушениям в сфере земельного законодательства. Так, текущие реформы по улучшению социально-экономического благосостояния граждан в Республике Казахстан затронули такую животрепещущую сферу общественных отношений, как земельный вопрос. Отмечается, что другие ценности, в частности духовные и материальные блага, меркнут перед правом обладания институтом частной собственности. Указано, что существующий спрос на земельные участки и отсутствие равных возможностей для их получения способствуют возникновению коррупционных рисков. Роль координатора курса государства законодательно возложена на высший надзорный орган Республики Казахстан – Генеральную прокуратуру. Проводимыми органами прокуратуры проверками в деятельности местных исполнительных органов выявляются многочисленные нарушения законности, допускаемые при предоставлении земель для индивидуального жилищного строительства, не соблюдения порядка выдачи земель, использования различных схем обхода очередей. Однако государство не располагает достаточными земельными ресурсами для удовлетворения нужд даже тех, кто уже стоит в очереди. Ввиду чего применяются любые способы для достижения своих целей, в том числе подкупы должностных лиц, самоуправство и самовольные захваты земли. Предложены пути противодействия и предупреждения рассматриваемых преступлений в сфере землепользования.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры Республики Казахстан; земельное законодательство; противодействие преступлениям

Функционирование любого правового государства связано с утверждением гражданских и политических прав. Это право на участие в

реализации власти, право на свободу слова, право на частную собственность и т. п.

Из пункта 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup> следует: Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, и права на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

Этот и другие международные правовые документы составляют основу социальной государственности и в самом общем виде обязывают государство обеспечивать приемлемый социальный жизненный стандарт.

Происходящие в настоящее время в Республике Казахстан реформы по улучшению социально-экономического благосостояния граждан затронули такую животрепещущую сферу общественных отношений, как земельный вопрос.

Ни для кого не секрет, что наличие собственного жилья, будь то квартиры или частного дома, человеком ставится во главу угла. При этом другие ценности, в частности духовные и материальные блага, меркнут перед правом обладания институтом частной собственности.

Здесь хотелось бы отметить, что одним из основных выводов, сделанных Ф. Энгельсом в своем фундаментальном труде «Происхождение семьи, частной собственности и государства», явился вывод о том, что частная собственность, классы и государство существовали не всегда, а возникли на определенной ступени экономического развития [1].

Из изложенного следует, что вышеуказанные процессы, происходящие в нашей Республике, являются ничем иным, как признаками стремительно развивающегося гражданского общества.

Реализация государственных программ, направленных на развитие экономических отношений в сфере землепользования, возложена на органы государственной власти и управления.

В то же время уполномоченные государственные органы, являясь проводником государственной политики, зачастую не в полной мере справляются со своей миссией. Существующий спрос на земельные

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120805/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/) (дата обращения: 02.05.2019).

участки и отсутствие равных возможностей для их получения способствуют возникновению коррупционных рисков. В связи с чем роль координатора курса государства законодательно возложена на высший надзорный орган Республики Казахстан – Генеральную прокуратуру.

Проводимыми органами прокуратуры проверками в деятельности местных исполнительных органов выявляются многочисленные нарушения законности, допускаемые при предоставлении земель для индивидуального жилищного строительства, не соблюдения порядка выдачи земель, использования различных схем обхода очередей.

Между тем государство не располагает достаточными земельными ресурсами для удовлетворения нужд даже тех, кто уже стоит в очереди.

Поэтому применяются любые способы для достижения своих целей, в том числе подкупы должностных лиц, самоуправство и самовольные захваты земли.

В результате государство несет большие расходы, страдают перспективы архитектурного развития городов, земли становятся предметом спекуляций.

Изложенное позволяет говорить о том, что задекларированное в законодательстве (пункт 2 статьи 50 Земельного кодекса) право на бесплатное получение гражданином земельного участка для государства сопряжено с серьезными негативными последствиями<sup>2</sup>.

На наш взгляд, земли под указанные цели должны реализовываться гражданам по кадастровой стоимости либо в зависимости от стоимости затрат, понесенных государством при подготовке земельных площадей.

При этом механизм бесплатного предоставления земли необходимо сохранить только в малонаселенных регионах страны.

Полагаем, что такой подход позволит разрешить не только проблемы, связанные с самовольными захватами земли, снижением расходов государства, но и будет способствовать развитию малонаселенных регионов за счет переселения граждан.

По сведениям Комитета по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства (далее – Комитет), по стране не используются более 2,6 млн га земель различной категории.

Согласно подпункту 18-1 пункта 1 статьи 14-1 Земельного кодекса к компетенции уполномоченных органов районов на территории, переданной в его административное подчинение, относятся выявление земель, неиспользуемых и используемых с нарушением законодательст-

---

<sup>2</sup> Земельный кодекс Республики Казахстан // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442> (дата обращения: 14.05.2019).

ва Республики Казахстан. Органами прокуратуры в ходе проверки дополнительно выявлено более 450 тыс. га неиспользуемых земель (более 2 тыс. участков).

Несмотря на наличие огромного количества неиспользуемых земель, акиматы не всегда принимают адекватные меры по их возврату.

Допускаются факты необоснованного продления договоров аренды (в том числе с истекшими сроками), что свидетельствует о возможном покровительстве недобросовестным землепользователям со стороны должностных лиц акиматов.

Имеются факты непринятия мер к лицам, не использующим земельные участки по целевому назначению, а также в целях увода от ответственности за неиспользование земель практикуется внесение изменений в ранее принятые постановления (переносятся сроки использования участков).

Изучение судебной практики показало, что не всегда соблюдается процедура изъятия неиспользуемых земель, предусмотренная статьей 94 Земельного кодекса.

В 2017 г. судами республики с вынесением решений рассмотрено 151 гражданское дело о принудительном изъятии земель, неиспользуемых по назначению или используемых с нарушением. Из них по 83 делам принято решение об удовлетворении исков уполномоченных органов, по 68 – в исках отказано.

Основной причиной отказов в удовлетворении исков служат нарушения процедуры изъятия, что свидетельствует о халатном отношении должностных лиц.

При этом некоторые землепользователи, пользуясь лазейками в земельном законодательстве, намеренно отказываются получать предписания о необходимости использования земельного участка. В результате акиматы лишаются возможности обращения в суд, поскольку процедура изъятия требует обязательного получения собственником участка соответствующего предписания.

В этой части предлагаем упростить процедуру уведомления собственника земельного участка посредством интернет-ресурсов уполномоченного органа в сфере земельных отношений и акиматов областей (предусмотреть обязанность землепользователя мониторить соответствующий портал).

Не во всех регионах применяются меры в отношении недобросовестных землепользователей в виде повышенного налога за неиспользуемые участки.

Допускаются факты не включения в специальный реестр уполномоченного органа недобросовестных землепользователей, у которых принудительно изъяты участки.

Не всегда принимаются меры по взысканию сумм, причитающихся государству за выкуп или использование земель.

Установлены факты беспорядочного сегментирования участков без соблюдения требований земельного законодательства.

По сведениям Министерства сельского хозяйства, за 4 года делению подвергнуто более 72 тыс. участков. При этом акиматами сведения о сегментации занижаются или указывается лишь 64 тыс. участков.

Среди регионов большое количество сегментации произведено в Алматинской области. Там свыше 2 тыс. участков поделены на 49 тыс. мелких. Следует отметить, что сегментация участка является правом собственника земельного участка, а акиматами утверждается только землеустроительный проект. Практика сегментирования земель указывает на необходимость установления ограничительных мер, не позволяющих деление участков по усмотрению землевладельцев.

Проводится изъятие земель для государственных нужд. За 4 года (2015–2018 гг.) на изъятие земель для государственных нужд из бюджета выделено 83 млрд тенге, из которых 55 млрд тенге приходятся на Астану и Алматы.

При этом прокурорами выявлены факты необоснованного завышения стоимости изымаемых для государственных нужд земель. В соответствии со статьей 96 Земельного кодекса цена земельного участка определяется в размере стоимости, указанной в гражданско-правовом договоре или в решении суда, но не превышающей рыночную.

Однако на местах для завышения стоимости изымаемых земель нередко совершаются мнимые сделки и подделываются документы. К примеру, в г. Петропавловск преданы суду должностные лица акимата, которые выкупили и оформили подлежащие изъятию земли на подставных лиц. Причиненный ущерб составил 230 млн тенге.

В Алматы выявлено 7 случаев завышения сумм компенсаций за изымаемые участки на основании поддельных техпаспортов и фиктивных договоров купли-продажи. Ущерб составил порядка 100 млн тенге.

По 4 фактам в настоящее время начаты досудебные расследования.

За последние 5 лет мерами прокурорского реагирования размеры компенсации снижены на 7,5 млрд тенге.

Основными причинами допущенных нарушений являются следующие.

Первая. Слабый государственный контроль. У Комитета отсутствуют возможности дистанционного мониторинга за предоставлением, использованием и сегментированием земель. Усилия Комитета направлены на точечные проверки, которые не позволяют решать системные проблемы.

Вторая. Усложненная и не прозрачная процедура предоставления прав на земельные участки, в том числе некачественная организация работы по торгам. При этом Комитет не владеет точными сведениями о проведенных, проводимых, запланированных торгах на земельные участки.

Третья. Ненадлежащий учет очередников на земли для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС). Недостаточная работа по подготовке соответствующих площадок, в том числе связанная с дефицитом свободных земель.

Четвертая. Отсутствие градостроительной документации населенных пунктов. Некачественное изготовление планов детальной планировки. Отсутствие заинтересованности акимата в актуализации планов развития населенных пунктов. Нехватка финансирования.

Пятая. Неэффективная работа по возврату в оборот неиспользуемых земель. Наличие фактов покровительства недобросовестных землепользователей.

Для устранения выявленных нарушений и недопущения их впредь предлагается:

- обеспечить надлежащее применение Земельного кодекса в части организации и проведения торгов (аукционов и конкурсов), перевести все торги на единую электронную площадку;
- внедрить систему общественного контроля, в том числе обеспечив открытый доступ граждан к информации о предоставляемых участках;
- изучить возможность внедрения информационных систем, позволяющих осуществлять дистанционный мониторинг за решениями акиматов;
- провести ревизию очередников на земли для ИЖС, обеспечив достоверность и неукоснительное соблюдение очередей, упорядочить предоставление участков для личного подсобного хозяйства, рассмотрев возможность ограничения строительства на землях этой категории;
- проверить обоснованность сумм, затраченных на изъятие земельных участков, не допускать завышения стоимости изымаемых для государственных нужд земельных участков;

- установить порядок сегментации земель, в том числе путем принятия соответствующего правового акта;
- активизировать работу по обеспечению населенных пунктов генеральными планами, планами детальной планировки и обеспечить неукоснительное их соблюдение;
- усилить работу по возврату и введению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных и коммерческих земель;
- строго соблюдать требования Указа Главы государства «О введении моратория на применение отдельных норм земельного законодательства»<sup>3</sup>;
- упростить процедуру изъятия неиспользуемых или используемых с нарушением земель (пересмотреть процедуру уведомления собственников земельных участков);
- пересмотреть организацию работы Комитета, сделав упор на выявление системных проблем и возможных рисков в сфере земельных отношений, а также внедрив системы дистанционного мониторинга за решениями акиматов.

#### **Список литературы**

1. *Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные произведения: в 3 т. М.: Политиздат, 1986. Т. 3. 639 с.

Поступила в редакцию 17.06.2019 г.

Поступила после рецензирования 04.07.2019 г.

Принята к публикации 03.10.2019 г.

#### **Информация об авторе**

*Аширбеков Марат Еркенович* – магистр юридических наук, докторант. Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, с. Косшы, Целиноградский р-он, Акмолинская обл., Республика Казахстан.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6185-0568>, e-mail: [abishev.bulat@icloud.com](mailto:abishev.bulat@icloud.com)

#### **Для цитирования**

*Аширбеков М.Е.* К вопросу противодействия органов прокуратуры Республики Казахстан нарушениям в сфере земельного законодательства // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 11. С. 310-318. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-310-318

---

<sup>3</sup> О введении моратория на применение отдельных норм земельного законодательства: Указ Президента Республики Казахстан от 6.05.2016 № 248 // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000308> (дата обращения: 14.05.2019).

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-310-318

## TO THE ISSUE OF COUNTERACTION OF REPUBLIC OF KAZAKHSTAN PROSECUTION AUTHORITIES TO VIOLATIONS IN THE LAND LEGISLATION SPHERE

**M.E. Ashirbekov**

Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's office of the Republic of Kazakhstan

16 Respubliki St., Kosshy Village 021804, Tselinogradskiy District, Akmola Region, the Republic of Kazakhstan

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6185-0568>, e-mail: [abishev.bulat@icloud.com](mailto:abishev.bulat@icloud.com)

**Abstract.** We consider the issue of counteraction of Republic of Kazakhstan prosecution authorities to violations in the land legislation sphere. In this manner, the current reforms to improve the social and economic well-being of citizens in the Republic of Kazakhstan have affected such a burning sphere of public relations as the land issue. It is noted that other values, in particular spiritual and material goods, pale before the right to own the private property institution. It is stated that the existing demand for land and the lack of equal opportunities to obtain them contributes to the emergence of corruption risks. The role of the state course coordinator is legally assigned to the supreme supervisory body of the Republic of Kazakhstan – the Prosecutor General's office. The inspections carried out by the prosecutor's office in the activities of local executive bodies reveal numerous law violations, allowed when granting land for individual housing construction, failure to comply with the procedure for issuing land, the use of various schemes to bypass queues. However, the state does not have sufficient land resources to meet the needs of even those who are already in line. In view of what any methods for achievement of the purposes, including bribes of officials, arbitrariness and unauthorized captures of the earth are applied. We offer the ways of counteraction and prevention of the considered crimes in the sphere of land use.

**Keywords:** prosecutor's authorities of the Republic of Kazakhstan; land legislation; crime prevention

### References

1. Marx K., Engels F. *Izbrannyye proizvedeniya: v 3 t.* [Selected Works: in 3 vols.]. Moscow, Politizdat Publ., 1986, vol. 3, 639 p. (In Russian).

Received 17 June 2019

Reviewed 4 July 2019

Accepted for press 3 October 2019



**Information about the author**

*Ashirbekov Marat Erkenovich* – Master of Jurisprudence, Doctoral Candidate. Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's office of the Republic of Kazakhstan, Kosshy Village, Tselinogradskiy District, Akmola Region, the Republic of Kazakhstan.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6185-0568>, e-mail: [abishev.bulat@icloud.com](mailto:abishev.bulat@icloud.com)

**For citation**

Ashirbekov M.E. K voprosu protivodeystviya organov prokuratury Respubliki Kazakhstan narusheniyam v sfere zemel'nogo zakonodatel'stva [To the issue of counteraction of Republic of Kazakhstan prosecution authorities to violations in the land legislation sphere]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 11, pp. 310-318. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-310-318 (In Russian, Abstr. in Engl.)