

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ПРИ ОБРАЗОВАНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЙ ДЛЯ НЕСЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЦЕЛЕЙ

*Озеранская Н. Л.*

### **Аннотация**

В статье предлагается совершенствование классификации территориального землеустройства. На примере отводов земель для нефтегазовой промышленности изучен землеустроительный процесс образования землепользований (землевладений) несельскохозяйственного назначения и определены направления его совершенствования. В результате в состав землеустроительного процесса добавлены новые стадии и действия, его детализирующие

**Ключевые слова:** межхозяйственное землеустройство, землеустроительный процесс, землеустроительная документация, отвод земель, предоставление земель.

От изменяющихся исторических условий, от развития уровня производственных сил и производственных отношений зависит характер и содержание межхозяйственного землеустройства, посредством которого создается определенный земельный строй в виде системы землепользования и землевладения. Особенно важна роль межхозяйственного землеустройства в современных условиях, когда в процессе земельной реформы, кардинально меняющей весь земельный строй республики и складываются новые земельные отношения.

За годы земельной реформы (начиная с 1991 г.) в Казахстане существенно изменился земельный строй: введена частная собственность на землю, появились

новые формы хозяйствования. Так, по данным баланса земель на 1 ноября 2014 на территории республики в частной собственности негосударственных юридических лиц находится около 2 млн. га земель, на которых образовано 3,4 млн. земельных участков собственников. Только на землях промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения количество собственников за 2003-14 г.г. увеличилось в 3, 4 раза. Остальных несельскохозяйственных земель, находящихся в государственной собственности, распределены между временными и постоянными землепользователями на праве аренды [1].

В ходе производственного процесса при межхозяйственном землеустройстве осуществляется

отвод земель для несельскохозяйственных целей. В большинстве случаев отвод земельного участка происходит за счет используемых земель, что вызывает изменения в ранее установленном целевом назначении затрагиваемых землепользований. Анализ данных по категории земель промышленности, транспорта, связи

и иного несельскохозяйственного назначения в Республике Казахстан за последние годы отражает их устойчивую тенденцию роста (таблица 1). Так, за последние 5 лет площадь земель несельскохозяйственного назначения увеличилась на 114,8 тыс. га.

Таблица 1 – Динамика площади несельскохозяйственного назначения  
млн. га

2003 г.	2010 г.	2013 г.	2014 г.	Изменения (+) 2014 г. 2003 г.
2,33	2,66	2,73	2,79	+0,46

Процесс образования новых землепользований и землевладений сопровождается проведением землеустроительных работ по распределению и перераспределению земель. В связи с изменением законодательных основ появилась необходимость пересмотра некоторых вопросов теории межхозяйственного землеустройства. Поэтому актуальность настоящих исследований заключается в необходимости уточнения теоретических и методических основ процесса предоставления земель в современных условиях. Особенно требует обновления методика образования землепользований и землевладений, поскольку инструкция по проведению межхозяйственного землеустройства, разработанная в 1995 г., устарела, действия при этом осуществляются на основании временных инструкций землеустроительных органов,

которые содержат лишь общий порядок действий при отводе земель [2,3].

Каждому способу общественного производства и уровню развития производственных сил свойственно определенное содержание межхозяйственного землеустройства. Теоретические и методологические основы межхозяйственного землеустройства впервые были определены в 50-е годы XX в. в России в трудах профессоров С. А. Удачина и Г. В. Чешихина. Далее вопросы межхозяйственного землеустройства в землеустроительной науке развивали профессор В. П. Троицкий, А. П. Вервейко, М. А. Гендельман, В. Я. Заплетин, В. А. Кудрявцев, М. Д. Спектор, доценты Ю. М. Рогатнев, П. С. Шевченко и др. Сформировавшись, межхозяйственное землеустройство было принято учеными ряда стран Восточной и Центральной Европы, а также Китая, Монголии, Вьетнама и

других государств, ориентированных на СССР. В странах Западной и Северной Европы, США и Канаде нет обобщающего понятия «межхозяйственное землеустройство». Там его заменяют отдельными землеустроительными действиями, например такими, как межевание земель, консолидация земель, формирование земельной собственности в процессе земельно-кадастровых съемок и т. п. [4].

В современный период в связи с изменением содержания межхозяйственного землеустройства стало возможным появление новой землеустроительной терминологии, введение понятия «территориальное землеустройство». Федеральный закон Российской Федерации «О землеустройстве» (2001г.) расширяет понятие межхозяйственного землеустройства, придавая этим землеустроительным действиям высокую значимость и называя их территориальным землеустройством. В результате территориального землеустройства, как правило, появляются или изменяются права на определенные участки земли, организуются землевладение, землепользование в целом с определенным (исходным) составом угодий и размещением его на территории, установлением общей площади, границ. Завершается оно техническими (геодезическими) действиями по отводу земель, установлению и изменению границ землевладений и землепользования, а также выдачей правовых документов. То есть по сути все функции межхозяйственного землеустройства

переходят к территориальному. Задачей территориального землеустройства является распределение и перераспределение территории по формам и субъектам собственности, а объектом является территория, распределяемая (перераспределяемая) как между отраслями производства, так и между собственниками земли и пользователями [5].

Можно считать правомерным замену понятия «межхозяйственное землеустройство» на «территориальное», поскольку в результате его действий создается территориальная основа для организации землепользований и землевладений, а также территорий с особым режимом использования [6]. Это подтверждается задачей и объектом данного вида землеустройства

Традиционно межхозяйственное землеустройство, как один из основных видов землеустройства, четко делится на две разновидности: организации землепользований (землевладений) с.-х. предприятий; организации землепользований (землевладений) несельскохозяйственного назначения. В основу выделения разновидностей положены принципиальные различия в целевом назначении и использовании земельного фонда. В начале 90-х годов в связи с проводимой земельной реформой опыт межхозяйственного землеустройства показал, что его разновидности требуют дополнения. Поэтому в тот период М. А. Гендельман предложил новую классификацию межхозяйственного

землеустройства, которая включает, кроме двух традиционных разновидностей, еще четыре [7,8]. Дополнительные разновидности были связаны с выполнением конкретных задач: созданием специальных земельных фондов, установлением границ населенных пунктов и административно-территориальных образований, границ особо охраняемых природных территорий. Но следует заметить, что если эти действия имели массовое распространение до 2000 года, то в настоящее время встречаются редко. Изучение аналитических отчетов землеустроительных органов позволило сделать вывод о том, что в последние 15 лет в землеустроительной проектной практике преобладают виды работ, связанные с отводом земель для различных целей, отражая процесс перераспределения земельного фонда между собственниками и пользователями.

В связи вышеизложенному автору статьи возникло предложение усовершенствовать классификацию территориального (ранее

межхозяйственного) землеустройства, в связи с которым представляется целесообразным выделить три разновидности:

- межхозяйственное землеустройство (образование и совершенствование землепользований (землевладений) сельскохозяйственного назначения);
- межотраслевое землеустройство (образование землепользований (землевладений) несельскохозяйственного назначения, при изменении целевого назначения земель);
- установление границ (определение и закрепление границ на местности, определение площади земельного участка, правовое оформление) административно-территориальных образований, земель населенных пунктов, территорий и зон специального назначения

Таблица 2 – Классификация территориального землеустройства

1. <i>Разновидности</i>	<b>Межхозяйственное землеустройство</b>		<b>Межотраслевое землеустройство</b>	<b>Установление границ (межевание)</b>
2. <i>Основные действия</i>	Образование и совершенствование землепользований (землевладений) сельскохозяйственного назначения		Образование землепользований (землевладений) несельскохозяйственного назначения	Определение и закрепление границ на местности
3. <i>Объекты землеустройства</i>	Негосударственные агроформирования: - хозяйственные товарищества; - акционерные общества; - производственные кооперативы; - крестьянские и фермерские хозяйства	Государственные агроформирования: - научно-исследовательские учреждения; - учебные заведения; - подсобные сельхозпредприятия.	Предприятия, организации и учреждения: - промышленности; - транспорта; - связи; - прочего несельскохозяйственного назначения	Административно-территориальные образования; - населенные пункты; - специальные земельные фонды; - земли запаса; - объекты природоохранного и иного назначения; - зоны и территории с особым режимом использования земель (в том числе с установлением сервитута) и т.д.
4. <i>Формы землеустройства в соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан</i>	Землевладения и временные землепользования сельскохозяйственного назначения	Постоянные землепользования сельскохозяйственного назначения	Землепользования и земельные владения несельскохозяйственного назначения	Административно-территориальные образования, земли населенных пунктов, территории и зоны специального назначения; участки с сервитутами
5. <i>Характер действий</i>	Социально-экономический, технический, юридический, экологический			Технический, юридический

Предлагаемая классификация территориального землеустройства подробно представлена в таблице 2, в которой показаны разновидности территориального землеустройства и соответствующие им землеустроительные действия, объекты землеустройства и возможные формы землеустройства в соответствии с действующим законодательством. Первые две разновидности различаются по способу использования земли в производственной сфере, но объединенные социально-экономическим, техническим, юридическим, экологическим характером действий. Третья разновидность объединяет все землеустроительные действия, имеющие технический и правовой характер [9]. Приведенная классификация в своей основе предполагает разграничение задач межхозяйственного (территориального) землеустройства, предполагает уточнение методики производственных работ и учитывает современную практику землеустроительных работ в Казахстане.

При проведении настоящих исследований подробно был рассмотрен землеустроительный процесс при образовании землепользований (землевладений) несельскохозяйственного назначения, связанный с переходом земель из одной категории земельного фонда в другую.

Процесс отвода земель сопровождается составлением и обоснованием проектов образования земельных участков

физических и юридических лиц. Среди этой группы проектов наиболее распространен процесс изъятия земель, находящихся в государственной собственности, сельскохозяйственного назначения (реже земель запаса) для нужд промышленности, транспорта.

С целью оптимизации землеустроительного процесса изучен порядок предоставления права на земельные участки для нефтегазовой промышленности на примере объектов Западного Казахстана. Работа выполнялась сотрудниками землеустроительного факультета на основании хозяйственного договора с ТОО «Тенгизшевройл» на проведение научно-исследовательских работ. Основой послужили землеустроительные проекты, разработанные для ТОО «Тенгизшевройл» подрядными организациями: Алматинским подразделениями РГП «НПЦзем», а также частными организациями (ТОО «Технотек», ИП «LandService»); В ходе исследований были произведены:

- анализ состава и содержания документации к землеустроительным проектам,
- оценка соответствия содержания землеустроительной документации современным нормативно-правовым документам и требованиям производственного процесса;
- выявление недостатков при составлении и оформлении документации;

- определение основных направлений совершенствования землеустроительного процесса при предоставлении земель для нужд нефтегазовой промышленности. В результате работы были определены основные направления совершенствования землеустроительного процесса. К ним относятся:
- систематизация документации по стадиям землеустроительного процесса;
- классификация землеустроительных проектов;
- определение обязательного состава документов по видам землеустроительных проектов;
- стандартизация содержания и формы графических и текстовых документов, входящих в состав землеустроительного дела.

В результате исследовательской группой кафедр землеустройства и кадастра были разработаны правила/рекомендации по формированию, утверждению, сдаче и хранению землеустроительной и земельно-кадастровой документации (для внутреннего пользования ТОО «Тенгизшевройл»).

В соответствии с о статьями 43, 44 Земельного Кодекса Республики Казахстан [10] и на основе изучения производственного процесса на практике выделены следующие

стадии при разработке землеустроительного проекта предоставления земельного участка, находящегося в государственной собственности, для строительства объектов промышленности и инфраструктуры:

- составление технического задания на проектирование;
- ходатайство о предоставлении права на земельный участок;
- выбор земельного участка;
- подготовительные работы;
- разработка землеустроительного проекта;
- согласование и утверждение землеустроительного проекта;
- передача землеустроительного о проекта заказчику;
- перенесение проекта на местность;
- изготовление и выдача идентификационного документа на земельный участок.

Отличием (новизной) представленного порядка землеустроительного процесса является то, что в его состав добавлены две стадии: составление технического задания на проектирование и передача землеустроительного проекта заказчику. Это обосновано тем, что в современной практике составление землеустроительных проектов при предоставлении земельных участков для строительства промышленных объектов и объектов

инфраструктуры (дорог, газо- и нефтепроводов, телекоммуникаций и линий электропередач и связи) осуществляется подрядными организациями за счет средств заказчика, и при взаимодействии с подрядной организацией следует четко определять объемы и требования при выполнении заказа.

Детально были рассмотрены стадии, предшествующие составлению проекта; стадии, связанные с разработкой проекта и его прохождением в различных инстанциях. При этом определено стандартных действий, установленных инструкцией [3], добавлены четыре дополнительные:

содержание и порядок производства землеустроительных действий. Порядок разработки проектов предоставления права на земельные участки для несельскохозяйственных нужд представлен на рисунке.

Совершенствование порядка проведения землеустроительных действий в процессе предоставления земель для несельскохозяйственных нужд заключалось в добавлении действий, связанно с его детализацией. К перечню [3],





Рисунок - Предлагаемая схема разработки документации при предоставлении права на земельный участок

- разработка технического задания на проектирование,
- заключение контракта (договора) с разработчиком на производство землеустроительных работ,
- составление и утверждение юридической документации, сопровождающей предоставление права временного пользования или частной собственности на земельный участок (составление бланка-заказа на изготовление акта);
- передача землеустроительной документации заказчику и в соответствующий филиал государственной землеустроительной службы.

#### Выводы и предложения.

1

. Процесс образования новых землепользований и землевладений в Республике Казахстан имеет тенденцию роста и сопровождается проведением землеустроительных работ по распределению и перераспределению земель.

2. В связи с изменением законодательных основ появилась необходимость пересмотра некоторых вопросов теории и практики межхозяйственного землеустройства. Следует считать правомерным замену понятия

«межхозяйственное землеустройство» на «территориальное», поскольку в результате его действий создается территориальная основа для организации землепользований и землевладений, а также территорий с особым режимом использования.

3. Предлагается изменение классификации территориального землеустройства с разделением его на три разновидности: межхозяйственное землеустройство (образование и совершенствование

землепользований (землевладений) сельскохозяйственного назначения); межотраслевое землеустройство (образование землепользований (землевладений) несельскохозяйственного назначения); установление границ на местности.

4. В ходе исследований изучен порядок предоставления права на земельные участки на примере проектов отвода земель для нефтегазовой промышленности. При этом произведены анализ и оценка состава и содержания документации к землеустроительным проектам и определены основные направления совершенствования землеустроительного процесса при предоставлении земель.

5. Новизной представленного порядка землеустроительного процесса является то, что в его состав, регламентированный земельным законодательством Республики Казахстан, добавлены новые стадии и действия, которые позволяют уточнить и

детализировать методику составления проектов образования несельскохозяйственных землепользований

6. Практическая значимость работы заключается в том, что на основе исследований разработаны рекомендации по формированию землеустроительной и земельно-кадастровой документации для нефтегазовой промышленности Западного Казахстана, которые внедрены в производство ТОО «Тенгизшевройл» на основе хозяйственного договора на проведение научно-исследовательских работ, выполненных сотрудниками землеустроительного факультета. Рекомендации разработаны для внутреннего пользования и являются обязательными для исполнения при проведении землеустроительных работ отделом земельных отношений и недвижимости ТОО «Тенгизшевройл» и их подрядными организациями.

### Список литературы

1. Сводные аналитические отчеты о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2010-14 г.г.
2. Структура, состав и содержание земельно-кадастровой документации. - Министерство национальной экономики Республики Казахстан: Электронный ресурс - <http://online.zakon.kz/Document/>
3. Инструкция по межхозяйственному землеустройству // Государственный комитет Республики Казахстан по земельным отношениям и землеустройству. - Алматы, 1995. - 90 с.
4. Волков С.Н. Землеустройство. Землеустроительное проектирование. Межхозяйственное (территориальное) землеустройство: Учебник. – М.: Колос, 2002. – 564 с.
5. Волков С.Н., Емельянова Т.А., Карцев Г.А. Некоторые аспекты землеустройства с.-х. предприятия в современных условиях //

- землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2014. - №2 (110). – С. 12-18.
6. Озеранская Н.Л. Современные методы организации территории при межхозяйственном землеустройстве. – Астана, 2014.
  7. Землеустроительное проектирование: Учебник /Под ред. М.А. Гендельмана. - Алматы: ЭВЛЮ, 1999. –584 с.
  8. Гендельман М.А., Крыкбаев Ж.К. Научные основы землеустройства и земельного кадастра: Учебник. – Астана: Фолиант, 2004. – 175 с.
  9. Харитонов А.А., Панин Е.В., Яурова И.В. Межевание земель. – Воронеж: ВГАУ. 2010. – 225 с.
  10. Земельный Кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1.01.2015 г.): Электронный ресурс – <http://online.zakon.kz /Document/>

## **ТҮЙІН**

Мақалада территориялық жерге орналастырудың топтамасын жетілдіру ұсынылған. Мұнайгаз өнеркәсібі үшін жер бөліп беру мысалында ауылшаруашылық емес мақсаттардағы жер пайдаланушылықтарды (жер иеленушіліктерді) құрудың жерге орналастырулық үрдісі оқып зерттелген. Ауылшаруашылық емес мақсаттар үшін жер беру кезінде жерге орналастырулық үрдісті жетілдірудің бағыттары анықталған. Нәтижесінде жерге орналастырулық үрдістің құрамына қосымша стадиялар мен іс-әрекеттер енгізілген.

## **SUMMARY**

Perfection of classification of territorial organization of the use of land is offered in the article. The process of formation of land-tenures and landownerships was studied on the example of grant of land for oil industry. Directions of perfection of this process were certain in the article. As a result in the complement of process of grant of land for oil industry the new stages and actions are added.