

УДК 349.4

## ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЖЕР ЗАҢНАМАСЫН ДАМУ ЖӘНЕ ҚАЛЫПТАСТЫРУ

Ахмет Г.

Қонаев университеті, Алматы қ., [guldanaakhmet@gmail.com](mailto:guldanaakhmet@gmail.com)

**Түйіндеме.** Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы нарықтық қатынастар жағдайында жер заңнамасын дамыту кезеңдері мен ерекшеліктері қарастырылған.

Мақалада Қазақстан Республикасындағы жер қатынастарын реттейтін заңнамалық нормалардың эволюциясы мен қалыптасуын зерттейді. Автор жер заңнамасын дамытудың негізгі кезеңдерін талдайды, оның қалыптасуына әлеуметтік-экономикалық және саяси факторлардың әсерін анықтайды. Мақалада сонымен қатар елдегі жер ресурстарын басқару үшін қолданылатын негізгі принциптер мен құралдар қарастырылады және олардың тиімділігі бағаланады.

Елдің тұрақты дамуы және экологиялық тұрақтылықты қамтамасыз ету контекстінде жер заңнамасының маңыздылығы атап өтіледі. Зерттеу нәтижесінде өзгермелі жағдайларға бейімделуін арттыру және жер ресурстарын

басқарудың әлемдік стандарттарымен үйлестіру мақсатында қолданыстағы заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар беріледі.

Қазіргі Қазақстан аумағындағы жер қатынастарының даму тарихы-өте күрделі және қызықты тақырып. Ол іс жүзінде зерттелмеген. Бірақ бұл тақырып көптеген ғалымдардың, тарихшылардың және заңгерлердің назарын аударады. Мұны жазбаша дереккөздер, археология мен тарих деректері дәлелдейді. Жұмыс заңгерлер, саясаттанушылар және табиғи ресурстарды басқару саласындағы мамандар үшін, сондай-ақ Орталық Азия елдерінде заңнаманың дамуына қызығушылық танытқандар үшін қызығушылық тудырады.

**Түйін сөздер:** Құқық, реформа, мемлекет, жер, жердің құқықтық режимі, жер қатынастары, Қазақстан Республикасының жер құқығы тарихы, билік құрылымдары.

## РАЗВИТИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Ахмет Г.

Университет Кунаева, г.Алматы, [guldanaakhmet@gmail.com](mailto:guldanaakhmet@gmail.com)

**Аннотация.** Данная статья исследует эволюцию и формирование законодательных норм, регулирующих земельные отношения в Республике Казахстан. Автор анализирует ключевые этапы развития земельного законодательства, выявляет влияние социально-экономических и политических факторов на его становление. В статье также рассматриваются основные принципы и инструменты, используемые для

управления земельными ресурсами в стране, а также оценивается их эффективность.

Подчеркивается значение земельного законодательства в контексте устойчивого развития страны и обеспечения экологической устойчивости. В результате исследования предлагаются рекомендации по совершенствованию существующего законодательства с целью повышения его адаптивности к изменяющимся

условиям и гармонизации с мировыми стандартами управления земельными ресурсами.

История развития земельных отношений на территории нынешнего Казахстана - это очень сложная и интересная тема. Она практически не исследована. Но эта тема привлекает внимание многих ученых, историков и правоведов. Об этом свидетельствуют письменные источники, данные археологии и истории. Рабо-

та представляет интерес для юристов, политологов и специалистов в области управления природными ресурсами, а также для тех, кто интересуется развитием законодательства в странах Центральной Азии.

**Ключевые слова:** Право, реформа, государства, земли, правовой режим земель, земельные отношения, история земельного права Республики Казахстан, властных структур.

### DEVELOPMENT AND FORMATION OF LAND LEGISLATION REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

G. Akhmet

*Kunaev University, Almaty, guldanaakhmet@gmail.com*

**Abstract.** *This article explores the evolution and formation of legislative norms governing land relations in the Republic of Kazakhstan. The author analyzes the key stages of the development of land legislation, identifies the influence of socio-economic and political factors on its formation. The article also examines the basic principles and tools used for land management in the country, as well as assesses their effectiveness.*

*The importance of land legislation in the context of sustainable development of the country and ensuring environmental sustainability is emphasized. As a result of the study, recommendations are provided for improving existing legislation in order to increase its adaptability to changing conditions and harmonization with international land management standards.*

*The history of the development of land relations in the territory of present-day Kazakhstan is a very complex and interesting topic. It has been practically unexplored. But this topic attracts the attention of many scientists, historians and jurists. This is evidenced by written sources, archaeological and historical data. The work is of interest to lawyers, political scientists and specialists in the field of natural resource management, as well as to those who are interested in the development of legislation in Central Asian countries.*

**Key words:** *Law, reform, state, lands, Legal regime of lands, history of land law of the Republic of Kazakhstan, government structures.*

10.61995/bela/2023.2.6

В свете динамичных процессов, происходящих в Республике Казахстан, вопросы развития и становления земельного законодательства приобретают особую актуальность. Рассмотрение этой темы через призму исторической перспективы позволяет выявить уникальные особенности и влияние различных исторических контекстов на формирование законодательного базиса, регулирующего земельные отношения в стране.

В ходе своего развития Республика Казахстан пережила три ключевых периода, каждый из которых оставил свой отпечаток на земельном законодательстве. Первый из них – период включения в состав Российской империи, предоставляет возможность изучения влияния имперского законодательства на управление и использование земельных ресурсов. Второй период, связанный с советским временем, открывает путь к пониманию трансформаций в земельном законодательстве, происходивших под воздействием идеологических и социально-экономических изменений. Третий период, сопряженный с получением независимости, подчеркивает существенные изменения в направлениях

развития и стратегиях управления земельными ресурсами.

Анализ этих трех периодов не только позволяет постигнуть эволюцию земельного законодательства, но и выявить тенденции, определяющие современные подходы к регулированию земельных отношений. В данной статье рассматривается хронология развития земельного законодательства Республики Казахстан в контексте исторических перипетий, раскрывая важные моменты и трансформации, которые сформировали нынешнюю систему правового регулирования земельных отношений в стране.

История развития и становления земельных отношений Казахстана требует системного подхода с учетом характера производительных сил общества, особенностей самого общества и государственности тюркских народов Востока. Земля была основой существования племени, народности, государства и материальной базой для их хозяйственной деятельности. Она имела такое же значение в их жизни, как скот и другое имущество. Иной раз она имела даже большее значение, чем скот или другое имущество. Не случайно возникали войны между племенами, народами, государствами за власть над землей-территорией. Землю, используемую в качестве территории, называют местом родного очага, землю, используемую для хозяйственной деятельности, считали принадлежностью хозяйства. Право собственности на землю рассматривают как право пользования, которое некоторые ученые считают “обычным правом”. По своему содержанию право пользования землепользование имело такое же значение, как и право собственности.

В южных областях нынешнего Казахстана присутствовали все формы собственности и землепользования, не говоря уже о частной собственности на землю представителей властных структур государства (ханов, биев и других) и их приближенных. Существовали запреты на использование определенных угодий для пастбы скота теми лицами, которые не являлись владельцами пастбищных участков. Существовало обычное право народов, которое применялось в регулировании земельных отношений. Согласно его нормам, объект права собственности на землю или права землепользования племени, семьи считался не только объектом пользования, но и объектом наследования постольку, поскольку наследование никем не отменено, и сам собственник или землепользователь не отказался от этого права. История земельного права в пери-

од ханского государства до господства царской России совпадает с периодом феодализма. Развитие феодальных земельных отношений изучалось многими учеными зарубежных стран и Казахстана

Взгляды ученых на историю земельных отношений очень разнообразны. Их мнения о видах и формах собственности, о частной собственности на землю и по другим вопросам земельных отношений часто расходятся.

Характер производственных отношений этого периода показывает, что в казахских аулах и поселениях существовали различные формы собственности и использования земли в зависимости от почвенно-климатических условий территории. Именно в результате действия этих условий доминирующим стало кочевое и полукочевое животноводство. Частной собственностью на землю в таких районах обладали незначительные слои населения. Здесь Господствующей формой собственности на землю была общинная собственность.

Помимо общинной и родовой собственности в отдельных случаях могла существовать и семейная собственность населения, крупных баев и феодалов.

Некоторые ученые утверждают, что у кочевых народов феодальная собственность на землю отсутствовала и при этом ссылаются на К. Маркса о том, что “присваивается и воспроизводится здесь на самом деле только стадо, а не земля, которую на каждом месте стоянки временно используют сообща” Однако, история свидетельствует об обратном. О распределении земли как объекта собственности сообщает историк Абилгазы. Он писал, что хан Батый распределял завоеванные земли между царевичами.

Сын хана Берке, получив ханский титул, раздал дары, за всеми Старшими и младшими своими братьями утвердил те, которые дал ему Бату-хан. В результате царевичи, потомки Чингисхана владели великими государствами, “цветущими пастбищами”.

Особенность права собственности ханов на землю заключалась в том, что они выступали в роли верховных собственников земли и выполняли функцию перераспределения земельных массивов в пределах подвластных им территорий.

Представители родовой знати выступали как собственники пастбищ в пределах своих владений.

В случаях, когда земельные межродовые тяжбы не могли быть разрешены самими спорящими сторонами, они обращались к хану за решением, которое считалось окончательным.

Реформы:

1) Генеральное межевание земель российской империи.

Реформа начата великим императорским указом 09.11.1765 г. Согласно ему предполагалось провести инвентаризацию всех земель с целью получения достоверной информации о ней, для вовлечения в оборот и для проведения переселенческой политики [1].

Проблема разрешилась лишь с приходом к власти Екатерины второй, способ разрешения - проведение торгов, права на оспариваемый участок переходили к претенденту предложившему наибольшую выкупную цену.

Цели реформы были достигнуты только в 19 губерниях.

В связи с «присоединением» земли казахов к царской России, правительство объявило эти земли собственностью Российского государства. Земельная собственность казахских биев, правителей, баев была ликвидирована. Был сохранен с некоторыми ограничениями порядок регулирования земельных отношений в казахских аулах, основанный на нормах обычного права [1].

Была ликвидирована ханская власть, местное население подчинилось колониальным органам управления.

В регулировании земельных отношений произошли изменения, появились новые формы собственности и землепользования. Земли, занимаемые местным населением, признавались государственными и предоставлялись им в общественное пользование.

Царское правительство, устанавливая новый земельно-правовой режим в Казахстане и Средней Азии, стремилось на этой территории укрепить свои позиции и проводить колониальную политику.

Россия установила особый правовой режим земель для казачьих войск и различных колониальных элементов. С этой целью на лучших землях, захваченных у казахов, разместились казачьи войска и переселенцы из России. Были изъяты многомиллионные земли местного населения, что нанесло ему огромный ущерб, который так и не был возмещен. В пользовании местного населения оставались, главным образом, боло-

тистые и песчаные места, камышовые заросли и районы предгорий, непригодные не только для земледелия, но иногда и для пастьбы скота.

Некоторыми привилегиями пользовались местные баи, чиновники, правители и султаны. Они имели право частной собственности на землю, одной из форм этой собственности были земли, пожалованные избранным лицам.

Местное население имело право собственности на землю по нормам обычного права.

Правовой режим земель, установленный российским правительством в Казахстане, ничем не отличался от правового режима земель самой России. Земельная реформа проводилась в соответствии с земельным строем, установленным Российским государством.

Государственная и помещичья собственность на землю по существу были однотипными. Казенные земли, не изъятые из гражданского оборота, легко становились объектами частной собственности.

Положения переселенцев в степной части Казахстана мало чем отличалось от положения их соотечественников в центральных губерниях России.

Правовой режим земель регулировался различными правительственными актами «О сибирских киргизах» 1822 г.

Следующим этапом развития земельного законодательства является период в составе СССР.

Одновременно с нормативно-правовыми актами, устанавливающими правовой статус земель и других природных ресурсов, принимаются акты о порядке пользования этими объектами, вносящие коренные изменения в систему земельных, водных, горных, лесных и других правоотношений.

Декрет о земле был направлен на уничтожение основы колониального земельно-правового режима. Одновременно с ликвидацией органов колониального управления был объявлен переход всего колониального фонда в распоряжение советских земельных органов.

В первые послеоктябрьские годы еще не было условий для кардинального решения этого вопроса в Казахстане, где больше ощущались последствия реакционной аграрной политики царизма. В результате колониальной политики царизма в Казахстане из имевшихся в Казахста-

не 28,2 млн. дес. пахотоспособных земель 22,7 млн. дес. были изъяты из пользования коренного населения.

Бесчинства колониальных властей при решении земельного вопроса особенно большой размах приобрели в Семиреченской и некоторых других областях Казахстана. Чрезвычайно пагубными оказались последствия подавления восстания казахских и киргизских крестьян 1916 года и отчасти кулацкого разгула в 1917-1919 г.г. достаточно убедиться в этом позволяют следующие цифры. Если по данным 1915 г. в Семиреченской области в фактическом пользовании переселенцев было 985 тыс. дес., то статический учет 1917 г. показывает, что количество этих земель увеличилось менее чем за 2 года до 1 млн. 200 тыс. дес.

В период сплошной коллективизации сельского хозяйства наиболее распространенной формой сельскохозяйственной кооперации была артель. В кочевых и полукочевых районах на некоторое время получали распространение ТОЗЫ.

Как мы уже отмечали, коллективизация в сельском хозяйстве проводилась в принудительном порядке, и у кочевого и полукочевого местного населения принудительно отбирался весь скот и зерно. В результате в Казахстане в начальный период сплошной коллективизации сельского хозяйства среди местного населения умерло от голода более 2-х миллионов человек. Эти факты в земельно-правовой литературе в советский период не сообщались. Поэтому о них не писали.

В годы Великой Отечественной войны на сельское хозяйство Казахстана легла ответственность по обеспечению армии и населения продуктами питания. Но в республике не было реальных условий для подъема животноводческой отрасли: не хватало техники, рабочей силы, некому было заниматься заготовкой сена, неоставало сочных кормов, а также зернофуража. В Республике был взят курс на развитие отгонного животноводства. Всего за годы войны было освоено для нужд отгонного животноводства полукочевого производства 20 млн. га пастбищ и сенокосов.

С 1953 года началось освоение целинных и залежных земель в СССР и в том числе в Казах-

стане. Только за период с 1954 года по 1958 г. в Республике было создано 326 новых совхозов на целинных землях и 206 совхозов на базе многоземельных, но экономически слабых совхозов. Всего за 1954-1966 г. было организовано 1349 новых совхозов.

Дальнейшее реформирование земельного строя в административном порядке происходило по пути реорганизации колхозов в крупные государственные хозяйства - совхозы. Особенно наглядно этот процесс осуществлялся в Казахстане где, по состоянию на 01.01.1990 года, за государственными сельскохозяйственными организациями было закреплено 205 млн. га сельскохозяйственных угодий или 92,2 % от всех сельскохозяйственных угодий, имевшихся в Республике.

Декрет о земле 1917 года

Подготовили эссеры, в ст.1 земля выводилась из оборота, ЧС отменялась, а единоличное пользование не запрещалось.

Декрет о социалистической земле 1918 года.

Передача земли в более широкую форму землепользования - социалистическую землю.

Земельный кодекс РСФСР 1922

Преимущественная форма землепользования - коллективная, но допускались: с/х артель (прообраз колхозов), земледельческое общество, коммуна.

с 1922 по 1928 - НЭП

- допускалась возможность аренды земли до 6 лет и запрещалось использование наемного труда(земли выдавали столько, сколько можно обработать). Начало набирать обороты предпринимательство (прообраз 90-х), дополнительные формы частнособственнического характера, кредитные организации, начала формироваться мелкая буржуазия.

ГК СССР 1922 год.

Все сделки с земельными участками запрещались, земля исключалась из гражданского оборота 1936 год.

Была официально завершена коллективизация, довоенный период характеризовался усилением коллективного землепользования, в 1937 году была запрещена аренда земли

Послевоенный период

Жить стало лучше, жить стало веселее 1946, карточки были отменены, страна стала сама себя обеспечивать

С приходом Хрущева -кукурузный этап, земельное законодательство выражалось в том, что урезались земельные участки для личного

подсобного хозяйства, увеличивался налог на землепользование, деревня стала пустеть (поднятые целины, были горы хлеба, но все сторело так как негде было хранить)

Брежневский период - укрупнение колхозов, неперспективная деревня.

1968 год – основы земельного законодательства

1970 год – был принят ЗК РСФСР, который упразднял термин приусадебные земельные участки и ввел в использование земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства.

1988 год – союзное законодательство об аренде, в котором регламентировалось правовое положение о внутривладельческой аренде, т.е. колхозы/совхозы наделялись правом передавать часть своих земель на подрядной основе для внутривладельческих кооперативов, однако, руководители хозяйств не были заинтересованы в развитии самостоятельных арендных отношений и своей административной властью тормозили становление договорных отношений по использованию земли [1].

Преобразование земельных отношений и развитие земельного законодательства Республики Казахстан [2].

Указ Президента Республики Казахстан от 22 декабря 1995 года, имеющий силу Закона, «О земле» определил основные принципы земельного законодательства, условия и пределы частной собственности и иные вещные права на землю.

Земельные ресурсы – это сложный экономический, социально-экологический и политический объект управления. Республика Казахстан расположена на Евразийском континенте с территорией в 272,5 млн. га. По площади земель она занимает девятое место в мире и при этом обладает огромными запасами природных и особенно энергетических ресурсов.

Мировой опыт показывает, что в современных условиях рыночной экономики требуется оптимальное сочетание жесткого государственного контроля за использованием и охраной земель и координация действий со стороны государственных органов субъектов земельных правоотношений с их экономической самостоятельностью и свободой их хозяйствования на земле.

Важность земельных преобразований для развития общества определяется тем, что земля

как уникальное природное тело является основой жизни и деятельности народа, пространственным базисом социально-экономического развития, главным средством производства в сельском хозяйстве и естественной кладовой минерально-сырьевых ресурсов.

Невосполнимость и ограниченность земельных ресурсов ставят в большинстве случаев земельные вопросы во главу угла государственной политики страны.

И не случайно в стратегических документах – «Казахстан - 2030», послании Президента Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 11 ноября 1997 года данный вопрос является одним из семи долгосрочных приоритетов Казахстана, то есть «государство в экономике должно играть существенную, но ограниченную роль, создавая законные рамки рынка, в котором первую скрипку играет частный сектор». При этом имеется в виду завершение создания правовой и нормативной базы, обеспечивающей оформление прав собственности, создание конкурентных рынков и надежных средств антимонопольного регулирования.

Институты частной собственности будут укрепляться за счет собственности на землю, а также создания такой юридической системы, которая защищает права собственности и выполнение контрактов. В связи с этим вопросы земельных преобразований, совершенствование земельного законодательства и укрепление законности в сфере земельных отношений становятся все более актуальными.

За годы независимости проведены структурные экономические преобразования, достигнуты определенные успехи в реализации экономических реформ, в том числе земельной реформы. К настоящему времени в Казахстане сформированы правовые и нормативные основы современной экономики, созданы национальные финансовые институты. Земельная реформа является составной частью общей политики государства по разгосударствлению и приватизации в экономике нашей страны [3].

Практическое проведение земельной реформы в республике базировалось на ряде важнейших принципов, соблюдение требований которых было направлено на обогащение глубины реформ, что способствовало успешному их проведению в жизнь.

Частная собственность на землю – это одно из обязательных условий функционирования рыночной экономики, а также гарантия привлечения инвестиций в ее реальный сектор.

При законодательном признании и гарантировании защиты и государственной собственности на землю, и частной, как показывает практика большинства стран мира, эффективность использования земельных ресурсов государства значительно выше. Данный факт вполне объективен в силу более рационального отношения к объекту частной собственности.

Глава государства неоднократно отмечал, что определение статуса собственности на землю предполагает учет не только экономической эффективности, но и соблюдение традиций, интересов казахстанского народа, судеб людей и высокую степень ответственности перед будущими поколениями. Поэтому для принятия окончательного решения необходимо было выслушать мнение и учитывать интересы каждого казахстанца. Необходимо учитывать, что не считаться с требованиями рыночной экономики, которую мы строим, также нельзя.

Идеи о введении частной собственности на землю в Казахстане высказывались практически с первых дней независимости. Но законодательно закреплять право частной собственности на землю в первые годы реформирования было нельзя по многим причинам.

Ключевой целью выбора нового хозяина земли является повышение эффективности землепользования. На плечи собственника земли ложатся серьезные проблемы – самостоятельное ведение производства, успешность которого зависит от умения собственника не только владеть, но и пользоваться, и распоряжаться землей. Новые собственники земли должны быть достаточно подготовленными менеджерами, качественно организующими производственный процесс, предполагающий рациональное использование земельных ресурсов. Государство, в свою очередь, для введения частной собственности на землю должно было создать соответствующие институты (службы регистрации земельных собственников, организация и методика определения цены земельных участков и др.).

Вполне объективно, что до 1995 года земля находилась исключительно в государственной

собственности. В 1995 году, когда большая часть населения уже адаптировалась к рыночным преобразованиям экономики, был проведен референдум и конституционно закреплено право частной собственности на землю. Согласно Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, в республике признается и равным образом защищается государственная и частная собственность на землю. Введение права частной собственности предполагало принятие соответствующего законодательного акта.

В декабре 1995 года Президент Казахстана издал Указ, имеющий силу Закона, «О земле», в котором законодательно были определены рамки введения частной собственности на землю, то есть определены основания, пределы и условия передачи земельных участков в частную собственность. Этот Указ стал первым и важным законодательным актом в сфере земельных отношений независимого Казахстана, открывающим путь к земельному рынку, в том числе и к рынку прав землепользования. Была признана возможной передача в частную собственность граждан республики земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, строительства дачи и жилого дома. Кроме того, также была признана возможность передачи в частную собственность земельных участков негосударственным юридическим лицам, в том числе, иностранцам, для целей строительства [4].

Согласно данному указу, земли сельскохозяйственного назначения, как и земли оборонного назначения, лесного и водного фондов, особо охраняемые территории, земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, историко-культурное, рекреационное и лечебно-оздоровительное назначение, общего пользования в населенных пунктах, не могли находиться в частном владении.

Следует признать, что некоторые критики частной собственности на землю придавали вопросу излишнюю политизированность, утверждая, что введение частной собственности на землю в Казахстане противоречит историческим устоям и традициям казахского народа и может привести к социальному взрыву. По их мнению, неизбежны переделы собственности, которые

могут стать причиной земельных конфликтов. Однако время доказало несостоятельность этих опасений и были продолжены работы по дальнейшему совершенствованию земельного законодательства.

Временное пользование землей хозяйствующими субъектами, не имеющими фиксированные и защищенные законом границы земель, не может обеспечить привлечения долгосрочных инвестиций, особенно в сельскохозяйственный сектор. Кроме того, необходимо было стимулировать привлечение долгосрочных инвестиций в реальный сектор экономики. При частной собственности на землю экономика приобретает недостающий механизм ипотечного кредитования.

При проведении государством соответствующего контроля над целевым использованием частных земель, ликвидацией возможности осуществления спекулятивных операций с землей, стимулирующем налогообложении частная собственность на землю будет обладать рядом существенных преимуществ в землепользовании по сравнению с государственной собственностью на данный ресурс. Частная собственность на землю будет способствовать более быстрому формированию рынка земли в Казахстане.

Практика большинства стран с рыночной экономикой показала целесообразность передачи земельных участков в частную собственность. «Реальная собственность» на землю означала нахождение земельного участка во владении, пользовании и распоряжении одного лица или нескольких лиц. Она давала возможность собственнику производить гражданско-правовую сделку с земельным участком, т.е. куплю-продажу, передачу другому лицу, мену и залог без государственных ограничений. Этот принцип распоряжения был заложен еще в Гражданском кодексе Наполеона от 1804 года, где было сказано о собственности, как праве пользования и распоряжения вещами наиболее абсолютным образом. Здесь, во все времена и во всех случаях государственного строительства, государству отводится роль «регулятора», который был в праве ограничивать, запрещать и приостанавливать деятельность собственников земли для обеспечения государственной и общественной безопасности с целью охраны и рационального использования земельных ресур-

сов. Государственное регулирование земельных отношений с правом частной собственности во многих странах Западной Европы осуществляется путем зонирования категорий землепользования. Зонирование – определение территории земель с установлением их целевого назначения и режима использования.

Сельскохозяйственное зонирование в Соединенных Штатах Америки учитывает также факторы, плотности населения и промышленности. Развитие этих факторов весьма ограничивается для сохранения высокоплодородных земель сельскохозяйственного назначения. На них заранее определяется допустимая плотность населения, строительство односемейных домов и ограничивается строительство промышленных предприятий, пагубно отражающихся на росте и развитии сельскохозяйственных культур. В Италии на густонаселенных территориях, с целью социальной справедливости ограничивается частная собственность на землю. В связи с чем, устанавливается максимальная площадь земельных участков по административным делениям и сельскохозяйственным зонам.

Вполне объективно, что до 1995 года земля находилась исключительно в государственной собственности. В 1995 году, когда большая часть населения уже адаптировалась к рыночным преобразованиям экономики, был проведен референдум и конституционно закреплено право частной собственности на землю. Согласно Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, в республике признается и равным образом защищается государственная и частная собственность на землю. Введение права частной собственности предполагало принятие соответствующего законодательного акта.

Дальнейшее развитие рыночной экономики и появление новых аспектов в земельных отношениях требовало принятия нового земельного законодательства, более проработанного с учетом сложившейся ситуации и перспективного функционирования рыночной экономики.

После почти пятилетних дебатов по введению частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения 20 июня 2003 г. принят новый Земельный кодекс РК, который предусматривает возможность передачи этих земель в частную собственность.

Для обеспечения его реализации Правительством принято около двух десятков постановлений в развитие отдельных положений Кодекса. Кодексом закреплено право граждан на частную собственность в отношении земли. Это неизбежно должно привести к капитализации экономических отношений не только на селе, но и в других сферах экономики страны. Был дан серьезный толчок к формированию класса собственников земли, который впоследствии станет главной силой развития сельского хозяйства республики, что, в свою очередь, также окажет влияние на развитие нефтегазового сектора страны. Такие возможности в Казахстане имеются.

Однако следует отметить, что ни один нормативно-правовой акт в своем первоначальном виде не в силах регулировать весь спектр земельных правоотношений. Законодатель не успевает за бурным развитием социальных и экономических взаимоотношений в обществе. В следствие чего является закономерностью внесение изменений в кодексы и законы. Не является исключением и Земельный кодекс, в который с момента его принятия были внесены существенные изменения, в том числе и последние от 13 февраля 2009 года, продиктованные сложной мировой экономической обстановкой и мировым кризисом [5].

В целях разъяснения судебной практики Верховным Судом РК было принято Нормативное постановление от 16 июля 2007 года «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства», в котором определяются особенности подготовки и рассмотрения гражданских дел, связанных с земельными спорами, вопросы полномочий местных исполнительных органов и других государственных органов и т.д.

Поэтому, рассматривая землю как естественную кладовую минерально-сырьевых ресурсов, необходимо отметить, что вопросы недропользования непосредственно связаны с земельным законодательством.

Осуществление операции по недропользованию, в соответствии с законодательством, возможно только после оформления земельных участков. При этом создание условий для устойчивого землепользования при недропользовании является одним из важнейших моментов для стабильной работы недропользователей.

Основным законодательным актом в сфере недропользования является Указ Президента

Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О недрах и недропользовании», которым практически не установлены какие-либо особенности по предоставлению земель для этих целей, а также особенности использования их. В этой связи имеются некоторые разночтения норм земельного законодательства и законодательства о недрах.

Так, в соответствии с Указом о недрах все виды операции по недропользованию, за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю на праве частной собственности или постоянного землепользования, осуществляются на основе временного и возмездного недропользования. В этой связи, как правило, земельные участки для указанных целей предоставляются на праве временного возмездного землепользования на срок действия соответствующего контракта, хотя такое ограничение по срокам землепользования не установлено ни земельным законодательством, ни законодательством о недропользовании [6].

Согласно данному законодательному акту о недрах, областные исполнительные органы предоставляют недропользователю земельный участок в размере, определенном контрактом, при котором пространственные параметры оформляемые земельного участка должны ограничиваться территорией, фактически используемой им с нарушением земной поверхности, в пределах сроков фактического использования его.

Кроме того, Законом Республики Казахстан от 11 августа 1999 года Указ о недрах был дополнен двумя статьями, которые посвящены вопросам сервитута при недропользовании. До этого момента в Указе о недрах данный вопрос не рассматривался.

Сервитут – это право физических и юридических лиц на ограниченное целевое пользование частью участка недр, предоставленного другим лицам для проведения разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и добычей в случаях, предусмотренных законодательством.

При этом сервитут может быть предоставлен заинтересованному лицу только в случае,

если правомерное осуществление деятельности таким лицом невозможно без его предоставления, либо приводит к чрезмерным затратам.

Предоставление сервитута на часть участка недр, который ранее был предоставлен другому лицу для проведения операции по недропользованию, осуществляется путем оформления горного отвода государственным органом по использованию и охране недр по согласованию с компетентным органом.

В то же время вопросы совместного использования недр регулируются Указом о недрах, и данный вид деятельности не может рассматриваться как разновидность сервитута.

Регулирование отношений, связанных с предоставлением права на добычу общераспространенных полезных ископаемых, соответственно осуществляется специальным законодательством, то есть законодательством о недропользовании. Полный перечень общераспространенных полезных ископаемых определен постановлением Правительства РК от 17 мая 1996 года № 64.

Следует отметить, что Указом о недрах регламентируется понятие двух возможных видов недропользования на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Добыча общераспространенных полезных ископаемых для общественных нужд, осуществляемые на земельном участке, находящемся в собственности, либо на праве постоянного или временного недропользования без намерения последующего совершения сделок в отношении добытых общепринятых полезных ископаемых, либо подземных вод, и добыча общераспространенных ископаемых в коммерческих целях [7].

Рассматриваемые вопросы землепользования и недропользования позволяют сделать вывод, что урегулирование этих двух сфер отношений еще не полностью скорреспондированы друг с другом.

В этой связи следует отметить опыт работы ТОО «Тенгизшевройл» в части правового регулирования земельных отношений при недропользовании, в результате чего были выявлены значительные издержки существующего законодательства в этой сфере. Опыт работы этой компании заслуживает внимания и может быть использован другими недропользователями.

Несмотря на «видимый» конституционный суверенитет бывших Союзных республик, они не имели независимую национальную правовую базу, регулирующую земельные отношения с учетом местных природно – социально – экономических условий. Принятие 13 декабря 1968 года «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» закрепило единую правовую базу распределения, владения и использования земельных ресурсов по всему пространству Союза. Земля, являясь исключительной собственностью государства, может находиться в его распоряжении через уполномоченные органы власти и управления.

«Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле» от 28 февраля 1990 года несколько изменили положение о государственном суверенитете Республики Казахстан на право землепользования. Но этот закон не дал возможности развития различных форм собственности на землю [4].

Обретение Казахстаном государственной независимости привело к разработке самостоятельных правовых основ регулирования земельных отношений с учетом менталитета, национального признака и природно-экономических условий. Введение и функционирование институтов частной собственности обеспечивалось, в первую очередь, за счет развития института частной собственности на землю, а также создания такой юридической системы, которая защищает права собственности и выполнение контрактов. В связи с этим вопросы земельных преобразований, совершенствование земельного законодательства и укрепление законности в сфере земельных отношений становились все более актуальными.

Нормы национального земельного законодательства были направлены на охрану и рациональное использование земельных ресурсов. Земля, являясь объектом естественной природы, служила основным средством жизни граждан и фактором национальной безопасности.

Земельная реформа и перестройка государственного социально-экономического управления происходила на основе развития независимости и демократизации земельных отношений, расширения прав собственников земли и землепользователей, устранения командно-админи-

стративного метода организации землепользования и землеустройства. Развитие национального земельного законодательства дало возможность реализации различных форм собственности и хозяйствования на земле. Изменился весь спектр распределения, владения, использования и аренды земли [8].

Так, например, согласно ст. 3 Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 года земельное пространство республики перешло в исключительную собственность Республики Казахстан. Это положение было закреплено в ст. 6 пункт 3 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. Но земля, в отличие от недр, воды, растительного и животного мира могла быть предметом частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законодательством.

Анализируя земельное законодательство Казахстана, хотелось бы отметить, что складывающиеся правоотношения значительно опережают развитие земельного законодательства. В связи этим актуально стоит вопрос о его совершенствовании. Многими учеными и юристами-практиками поднимается проблема регулирования земельных отношений в условиях рыночных преобразований в обеспечении социальной справедливости и конкурентности в сфере землепользования. Земельный кодекс РК, провозглашая равную защиту всех субъектов земельных отношений, дает определенные преимущества крупным землевладельцам и землепользователям, в то же время предоставляет государственным чиновникам серьезные рычаги в управлении земельными ресурсами и регулировании различных аспектов земельных отношений [9].

Земельное законодательство имеет довольно длительный путь становления. Так, на момент получения независимости в стране действовал Закон Казахской ССР от 28 июня 1991 года «О земельной реформе в Казахской ССР». 26 июня 1992 года в данный Закон внесены изменения – в названии и тексте Закона слова «Казахской ССР» заменены на «Республики Казахстан».

Далее земельные отношения были урегулированы Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 22 декабря 1995 года № 2717 «О земле», который утратил силу Законом Республики Казахстан от 24 января

2001 г. Наряду с этим, 24 января 2001 года был принят Закон Республики Казахстан «О земле».

Дальнейшее развитие и совершенствование земельных отношений нашли отражение в Земельном кодексе Республики Казахстан от 20 июня 2003 года, открывшем новую страницу в правовом регулировании использования и охраны земель.

Задачами Земельного кодекса Республики Казахстан являются: установление оснований, условий и пределов возникновения, изменения и прекращения права собственности на земельный участок и права землепользования, порядка осуществления прав и обязанностей собственников земельных участков и землепользователей; регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, адаптации к изменению климата; создание условий для равноправного развития всех форм хозяйствования; охрана прав на землю физических и юридических лиц и государства; создание и развитие рынка недвижимости; укрепление законности в области земельных отношений.

Закрепленный в Земельном кодексе РК принцип обеспечения информацией о состоянии земель и ее доступности не в полной мере обеспечен правовой регламентацией и надлежащим организационным оформлением. Организационно-правовой формой такого контроля могла бы быть независимая от органов власти многоуровневая, разветвленная, организационно продуманная и материально обеспеченная система народного контроля. Его представители могли бы успешно решать задачи при проведении экспертиз предложений и проектов зонирования земель и программ, проектов и схем по рациональному использованию земель во всех административно-территориальных единицах республики, принимать участие в определении критериев оценки кадастровой стоимости земельных участков, конкретных понижающих и повышающих коэффициентов в зависимости от местных условий, разработке методик всех видов компенсационных выплат, проводить общественную экспертизу экологических проектов, участвовать в земельных торгах и аукционах и т.п.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения Казахстана составляет 108,6

млн. гектар, из них 27,7 млн. гектар относятся к пахотным землям. Необходимо отметить, что в республике имеются большие запасы пахотнопригодных земель, при умелом освоении которых можно значительно расширить площади пашни.

4 мая 2018 года был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования земельных отношений».

Нормы Закона предусматривали:

- сохранение и совершенствование норм института аренды сельхозземель казахстанцам, устанавливает отдельный порядок предоставления таких земель только гражданам РК и юридическим лицам РК посредством конкурса, введение запрета на предоставление сельхозземель в аренду совместным предприятиям с иностранным участием (0%);

- ведение постоянного мониторинга использования сельхозземель: первые 5 лет аренды – ежегодно, в последующие периоды на орошаемой пашне – каждые 3 года, на богарной пашне – каждые 5 лет и установление типовой формы договора аренды сельхозземель;

- установление предельных (максимальных) размеров земельных участков сельхоз назначения, предоставляемых в аренду;

- регламентирование деятельности земельной комиссии по предоставлению земельных участков, определение ее статуса и состава с участием представителей общественности более 50 % от общего количества ее членов;

- введение запрета на предоставление земель, расположенных в пограничной полосе государственной границы Республики Казахстан, ограничения в пограничной зоне – запрет в собственность иностранцам, гражданам Республики Казахстан, состоящим в браке с иностранцами, а также иностранным юридическим лицам и юридическим лицам Республики Казахстан с иностранным участием;

- передача функций по предоставлению земель для нужд обороны и национальной безопасности из компетенции Правительства Республики Казахстан в местные исполнительные органы (далее – МИО), освобождение от возмещения сельхоз потерь;

- предоставление земельных участков переселенцам (внутренним мигрантам) вне конкурса

в регионах, определенных Правительством Республики Казахстан для строительства объектов в черте населенных пунктов, за исключением городов областного значения;

- определение размера земельных участков для ведения огородничества;

- введение запрета на раздел сельхозземель, предоставленных для ведения сельхозпроизводства для целей ЛПХ и ИЖС;

Также, данным Законом внесена норма, дающая возможность МИО изъять пастбищные угодья вокруг сельских населенных пунктов, в целях обеспечения местного населения в выпасе скота (маточного поголовья) личного подворья как для государственных нужд.

Данная норма даст возможность решить вопросы нехватки пастбищ вокруг сельских населенных пунктов.

29 июня 2020 года был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения бизнес-климата».

Данным Законом сокращен срок получения земельного участка с 2-х месяцев до 15-ти рабочих дней, также в некоторой степени оптимизирован процесс изменения целевого назначения земельного участка, в частности, плату за изменение целевого назначения земельного участка, теперь можно оплатить в рассрочку, в течение 10 лет.

Сроки рассмотрения заявлений на изменение целевого назначения земельного участка сокращены с 30 календарных дней до 13 рабочих дней.

Кроме того, определен минимальный срок аренды в 3 года при предоставлении земельного участка для целей строительства.

Исключена необходимость принятия решения МИО в процессе предоставления земельного участка, реализуемого через торги, аукционы, конкурсы. Таким образом, после протокола земельной комиссии сразу заключается договор аренды/ купли продажи земельного участка.

Также сокращены сроки по:

- вынесению решения об отказе в предоставлении земельного участка (с 7-ми до 3-х рабочих дней);

- утверждению землеустроительного проекта отделами земельных отношений (с 7-ми до 4-х рабочих дней);

- принятию решения местными исполнительными органами о предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности (с 15-ти до 5-ти рабочих дней с момента поступления заявления).

- изготовлению идентификационного документа на земельный участок (с 6-ти до 4-х рабочих дней).

Исключены требования по обязательному выкупу права аренды при передаче права застройщиком уполномоченной компании в соответствии с законодательством о долевом участии в жилищном строительстве.

Обременение в виде предписания на земельный участок о необходимости принятия мер по его использованию и устранению нарушений законодательства не будет являться препятствием на продажу земельного участка. Вместе с тем, такое обременение подлежит государственной регистрации в соответствии с Законом РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», а иск о принудительном изъятии земельного участка, по истечении срока предписания, предъявляется новому правообладателю.

Данный Закон направлен на введение запрета на обладание иностранцами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, юридическими лицами Республики Казахстан с иностранным участием, международными организациями, научными центрами с международным участием, а также кандасами земельными участками сельскохозяйственного назначения на праве частной собственности и на праве временного землепользования.

По нормам моратория, которые касаются казахстанцев, а также в целях совершенствования земельного законодательства, Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев на пятом заседании Национального совета общественного доверия поручил создать Комиссию по земельной реформе.

Так, 19 марта 2021 года распоряжением Премьер-Министра была создана Комиссия по земельной реформе (далее – Земельная комиссия).

В целях реализации, выработанных Комиссией рекомендаций, был разработан соответствующий законопроект.

Так, 30 июня 2021 года был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты

Республики Казахстан по вопросам развития земельных отношений», который направлен на совершенствование земельного законодательства, регулирование института аренды земель сельскохозяйственного назначения и усиление государственного контроля за использованием и охраной земель.

Основными изменениями и дополнениями Закона являются:

- предоставление казахстанцам и казахстанским юридическим лицам земель сельскохозяйственного назначения в долгосрочную аренду сроком до 49 лет;

- отчуждение права землепользования на земли сельскохозяйственного назначения между землепользователями без выкупа у государства. При этом обязательным условием является срок их использования не менее 5 лет, а также уведомление уполномоченного органа по земельным отношениям и последующее переоформление договора аренды на нового землепользователя;

- возврат функций государственного контроля за использованием и охраной земель в ведомство центрального уполномоченного органа с созданием его территориальных подразделений;

- запрет на изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения;

- определение территорий пастбищных угодий, необходимых для удовлетворения нужд населения для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья в зависимости от местных условий и особенностей с обозначением их в Плате по управлению пастбищами;

- размещение сведений о предоставленных земельных участках сельскохозяйственного назначения в открытом доступе;

- продление срока действия моратория на предоставление частной собственности земель сельскохозяйственного назначения сроком до 31 декабря 2026 года.

Принятый Закон введен в действие с 1 января 2022 года, за исключением нормы продления действия моратория на предоставление частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, которая был введен в действие с 30 декабря 2021 года.

В данной статье рассмотрены этапы и особенности развития земельного законодательства в условиях рыночных отношений в Республике Казахстан. Каждый этап развития и становления

земельного законодательства характеризуется своими источниками и нормами.

В результате анализа хронологии развития и становления земельного законодательства Республики Казахстан на протяжении трех ключевых периодов – в составе Российской империи, в советское время и в период независимости – выявлены основополагающие признаки, характеризующие каждый этап. Каждый период в своей сущности отразился на субъектах, формах собственности, категориях земель, а также на производных правах и правах собственности, определяя специфику и нюансы земельных отношений в стране. Субъекты земельных отношений в период включения в состав Российской империи включали местное население и имперские власти, что создавало определенные особенности в управлении земельными ресурсами. С формой собственности нередко ассоциировались феодальные отношения, определявшие правовой статус земель. Категории земель тесно связывались с природными и экономическими характеристиками регионов. Производные права и права собственности подчеркивались системой наследования и использования земель в соответствии с требованиями имперского законодательства.

В советское время субъектами земельных отношений становились сельскохозяйственные артели и государственные органы, а форма собственности приобретала коллективный характер. Категории земель дифференцировались по функциональному назначению, подчеркивая приоритеты плановой экономики. Производные права и права собственности включали в себя новые формы пользования и распределения земли, связанные с коллективным землепользованием.

В период независимости появились новые субъекты, включая частных землевладельцев, государственные и муниципальные органы. Формы собственности разнообразились, отразив стремление к развитию рыночных отношений. Категории земель подверглись дифференциации в соответствии с моделями устойчивого развития. Производные права и права собственности получили новые формы, например, аренда и инвестиционное использование земли.

Таким образом, история развития земельного законодательства Республики Казахстан явля-

ется уникальным путеводителем, позволяющим понять эволюцию земельных отношений в стране, и подчеркивает важность адаптации законодательства к социально-экономическим изменениям для обеспечения устойчивого развития.

### Список использованной литературы

1. Земельный кодекс Казахской ССР от 16 ноября 1990 года № 332-ХІІ (утратил силу) [Электронный ресурс]. – 2023. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K900000332> (дата обращения: 19.09.2023.).

Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.) <https://online.zakon.kz/>

Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 28 июня 1991 года № 729-ХІІ «О земельной реформе в Казахской ССР» (утратил силу) <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K900000332> (дата обращения: 19.09.2023.).

2. Еренов А. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в КазССР / Еренов А. - Алма-Ата : [б. и.], 1963. - 363 с.

3. Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: учебное пособие / О.С. Грачева, А.А. Романова / под ред. О.С. Грачевой. — Москва : РУСАЙНС, 2019.

4. История государства и права Советского Казахстана. (1917-1925 гг.). – АлмаАта: Акад. наук КазССР, 1961. – Т. 1. – 448 с

5. Архипов И.Г. Земельное право Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, – 2000. – 237с.

6. Сабирова А.И. Земельные отношения в Республике Казахстан: анализ, рекомендации //А.И. Сабирова, В.В. Григорук, Т.М. Аршидинов. [и др.]. – Алматы: КНИИЭОАПК, 2001. – 125с.

7. Сабирова А.И. Этапы развития земельных отношений и их правовое регулирование в Республике Казахстан //Никоновские чтения. – 2006. – №11. – С. 468-470.

8. Сүндетұлы Ж., Исмаилова А.С., Нукешева А.Ж. Оценка эффективности различных форм хозяйствования в АПК Республики Казахстан // Проблемы агрорынка. – 2015. – №3. – С.60-67.