

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЛЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье подробно освещаются этапы становления земельных отношений в Казахстане: земельно-правовые отношения до вхождения Казахстана в состав России, земельные отношения Казахстана в составе России, земельные отношения в советский период и земельные отношения суверенного Казахстана. Рассматриваются вопросы развития и становления арендной платы за землю в Республике Казахстан, дается исторический анализ проводимых в Казахстане земельных реформ. Автор также поднимает некоторые проблемные аспекты нового земельного законодательства Казахстана.

Ключевые слова: договор аренды, институт частной собственности, земельная реформа.

Аңдатпа

Мақалада Қазақстандағы жер қатынастарының қалыптасу кезеңі толығымен баяндалады: Қазақстанның Ресей құрамына кіруіне дейінгі жер-құқықтық қатынастары, Қазақстанның Ресей құрамындағы жер қатынастары, кеңестік кезеңдегі жер қатынастары және егеменді Қазақстанның жер қатынастары. Қазақстан Республикасындағы жерді жалдау төлемінің дамуы мен қалыптасу мәселелері қарастырылады, Қазақстанда жүргізілген жер реформаларына тарихи талдау беріледі. Сондай-ақ автор Қазақстандағы жерге қатысты жаңа заңнаманың бірқатар мәселелі аспектілерін көтереді.

Тірек сөздер: жалдау шарты, жеке меншік институты, жер реформасы.

Abstract

The article details the stages of formation land relations in Kazakhstan: land and legal relationship to the entry of Kazakhstan into Russia, land of Kazakhstan in Russia, land relations in the Soviet period and land relations of sovereign Kazakhstan. Deals with the issues of development and land rents in the Republic of Kazakhstan, given the historical analysis conducted in Kazakhstan land reforms. The author also raises some problematic aspects of the new land legislation of Kazakhstan.

Keywords: lease agreement, the institution of private property, land reform.

Регулирование земельных отношений в Казахстане уходит в далекое прошлое. Становление и развитие законодательства аренды земли – явление, возникшее в связи с переходом к рыночным условиям. История становления земельных отношений в Казахстане подразделяется на следующие этапы: земельно-правовые отношения до вхождения Казахстана в состав России, земельные отношения Казахстана в составе России, земельные отношения в советский период, земельные отношения суверенного Казахстана¹.

Становление и развитие законодательства аренды земли до вхождения Казахстана в состав России

До вхождения Казахстана в состав России признаки аренды земли не имели место, но регулирование земельного оборота имеет свою историю и уходит корнями в далекое прошлое. На характер земельного оборота, на его сущность, форму всегда оказывали и оказывают влияние самые различные факторы – это и природно-климатические условия, и уровень развития производственных отношений и многое другое. Все это оказывало влияние и на земельный оборот, существовавший в Казахстане до вхождения в состав России. Главным воздействующим фактором земельного оборота данного периода являлся кочевой образ жизни казахов. Право частной собственности на землю по юридическим представлениям казахов вплоть до XIX в. отсутствовало². Земля юридически считалась общей собственностью родов и общин. Фактически истинными владельцами земель являлись бии и иные феодалы, уже в XVIII в. зимовки стали находиться в частном владении отдельных феодалов.

В любом обществе, независимо от уровня развития производственных отношений, одним их главных вопросов является вопрос о собственности на землю. Не является исключением в этом смысле и Казахстан. На протяжении всей истории казахского общества земля оставалась единственным и главным условием производства, порождающим социальные

¹ Архипов И. Г. Земельное право Республики Казахстан. – Алматы, 1997. – С.24

² Масанов Н. Э. Кочевая цивилизация казахов. – Алматы: Социнвест, 1995. – С.115.

противоречия и межродовые конфликты в борьбе за лучшие кочевья. Известно, что основную причину народного восстания во Внутренней орде составляли, в том числе аграрные и земельные отношения.

Нельзя не согласиться с мнением С. З. Зиманова и А. Е. Еренова, которые отмечали, что существование поземельной собственности в Казахстане является бесспорным и «было бы непростительной ошибкой смешивать общинное пользование отдельными кочевыми путями с общинной собственностью на землю. Внимательный анализ производственных основ казахского феодального общества показывает, что общинное пользование отдельными кочевыми участками есть явление, происходящее внутри и в условиях монопольной собственности феодалов на землю»¹. Подтверждает их позицию существовавший тогда способ наименования плодородных земельных участков по имени владельцев-феодалов. При разрешении земельных споров суды исходили из названия земель как признака принадлежности тому или другому владельцу. Наиболее лучшие земельные участки с водопойными источниками находились в руках феодалов. При этом многие простые кочевники часто сталкивались с препятствиями при пользовании даже речной водой. Для этого нередко требовалось специальное разрешение хана или владельца прилегающего к реке участка. Очевидно, что если бы пастбища с водопойными источниками находились в общинной собственности, то не нужно было бы получать такого рода разрешения.

Данные исторические факты, несомненно, подтверждают, что в Казахстане существовала частная собственность на землю феодалов. Естественно, что институт частной собственности на землю того периода отличается от наших современных представлений. Категория собственности носила на себе черты патриархально-феодального общества, каковым и являлся Казахстан в тот период. Таким образом, это была феодальная собственность на землю, с особенностями, вызванными кочевым образом жизни казахского общества.

Несмотря на существование в Казахстане патриархально-феодального института частной собственности на землю, в обществе отсутствовали отношения по отчуждению земли. Это вызвано тем обстоятельством, что капиталистические отношения, в том числе отношения по купле-продаже земельных участков, совершения гражданско-правовых сделок, в том числе договора аренды за землю, еще не было, да и быть не могло. Следовательно, отсутствовали фактические предпосылки образования рынка земли. Земельный строй изменился лишь после присоединения Казахстана к России.

Становление и развитие законодательства аренды земли в период вхождения Казахстана в состав России

Процесс вхождения Казахстана в состав Российской империи носил сложный социально-политический и стратегический характер. Известно, что началом этого политического процесса послужила грамота императрицы Анны Иоанновны от 12 февраля 1731 г., а также присяга хана Младшего жуза Абулхаира 10 октября 1731 г. В этом же году и хан Среднего жуза Семеке присягнул на верность России на таких же условиях, как и Младший жуз. Немного позже, а именно в 1740 г., хан Среднего жуза Сьюк Аблайханов с подвластными ему 55462 казахами был принят в российское подданство. Фактическое присоединение Казахстана к России было осуществлено в 1847 г.² Таким образом, присоединение Казахстана к России, начавшись в 1731 г., было завершено лишь в 1847 г., этот процесс проходил неравномерно – в общем 116 лет.

Важно отметить, что присоединение Казахстана к России не могло не отразиться на характере земельных отношений и на их правовом регулировании.

Во-первых, весь земельный фонд перешел в собственность из рук ханско-султанского рода чингизидов в руки Российской империи.

Во-вторых, царизм сохранил для казахов общинную форму землепользования, а регулирование поземельных отношений по-прежнему осуществлялось на основе норм казахского обычного права.

В-третьих, в обычном праве казахов появились нормы, в которых признавалось право частной собственности за отдельными семьями на осенние и зимние пастбища, усадьбы, сенокосы и т. д.

¹ Зиманов С. З. Еренов А. Е. О характере феодальной собственности на землю в Казахстане // Труды Алматинского юридического института. – А.: Казахское государственное издательство, 1955. – С. 47–56.

² История Казахстана с древнейших времен до наших дней / Ж. К. Таймаганбетов, К. М. Байпаков, Б. Е. Кумекоев, К. А. Пищулин и др. – А.: Дауыр, 1993. – С. 225.

В-четвертых, правовое регулирование земельных отношений, помимо обычного права, осуществлялось общеимперским российским законодательством. Важно отметить, что данный исторический этап правового регулирования рынка земли в Казахстане невозможно рассматривать в отрыве от России. Так или иначе, общероссийские социальные процессы находили свое непосредственное или косвенное отражение и в Казахстане. Несмотря на большой массив законодательных актов, регулирующих рынок земли, нормативные акты не оказывали существенного влияния на земельные отношения в Казахстане. При этом Российская империя проводила целенаправленную политику изъятия земельных угодий у коренного населения, как для военных нужд, так и для предоставления казацкому и военному населению¹.

Земельные отношения в этот период можно охарактеризовать следующим образом: во-первых, в случае их возникновения между казахским населением и государственной администрацией или казачьими общинами как строго урегулированные имперским законодательством; во-вторых, регулирование землепользования, оборота земель в чисто казахской среде осуществлялось в основном нормами обычного права.

Судьбоносное влияние на земельный строй Казахстана оказала Столыпинская аграрная реформа. Столыпинская аграрная реформа была следующим этапом развития общественных отношений, связанных с распределением и обращением земельных участков и в Казахстане. Сложившийся в результате данной реформы земельный строй просуществовал вплоть до Октябрьской революции.

Реформы П. А. Столыпина были направлены на переход господствующего права общей собственности на землю среди крестьян (общинное землевладение) к праву личной собственности главы хозяйства. Указом от 3 ноября 1905 г. вдвое были сокращены выкупные платежи, что способствовало расширению прав крестьян на землю.

В ходе аграрной реформы 1906 г. некоторые домохозяева получили возможность закреплять свои пахотные полосы (в том числе угодья) в частную собственность. Российская империя стимулировала своих крестьян объединять и укрупнять свое земельное владение². Крестьяне получили право распоряжаться своими земельными наделами, в том числе продавать их, закладывать, сдавать в аренду. Таким образом, только после закрепления крестьянской земли в частную собственность появлялась возможность ее продать, сдать в аренду или совершить иную сделку. Но, как известно, вышеупомянутый процесс происходил медленно, сдерживая развитие земельного рынка³.

В период реформ, несмотря на высокую цену и кабальные условия, часть крестьян и даже бедняков покупала земли. Покупали землю и богатые крестьяне, развивая при этом товарное производство. Но больше всего среди покупателей земли были лица так называемого некрестьянского сословия: волостные старшины и писари, владельцы винных лавок, полицейские, духовенство, торговцы и т. д. Эта категория скупала землю для спекуляции (ведь земля постоянно дорожала) и для сдачи ее в аренду тем же крестьянам, причем арендная плата доходила до половины урожая.

Поскольку практика скупки земли для спекуляции и сдачи в аренду получили широкое распространение, российское правительство, обеспокоенное этим явлением, издало циркуляр, устанавливающий норму покупки надельной земли не более 6 наделов в пределах одного уезда. Однако в действительности многие спекулянты и рантье скупали (используя продажность чиновников и взятки) по 100–200 наделов⁴.

Необъятные казахские степи также были затронуты столыпинской реформой – для ослабления политико-экономической остроты, вызванной аграрными преобразованиями, целенаправленно осуществлялось переселение малоземельных крестьян из густонаселенных губерний на территорию Казахстана.

Переселенческой политикой царское правительство рассчитывало разрешить ряд задач: во-первых, массовое переселение крестьян из южных, наиболее густонаселенных районов России, по его замыслу, должно было ослабить остроту аграрного вопроса в этих районах, сгладить массовое недовольство бедных слоев крестьянства и тем самым

¹ *История государства и права Казахской ССР. В 2-х частях. Ч.1 / Л. В. Дюков, А. Н. Таукелов, Г. С. Сапаргалиев, К. А. Жиреншин; под ред. С. С. Сартаева. – А.: Мектеп, 1982. – С. 100.*

² *Ахметшина Л. М. Аренда земли по российскому законодательству. Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2001. – С. 20.*

³ *Скрёбкова О. П. Договор аренды земельных участков. Дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2003. – С. 25.*

⁴ *Крестьянская реформа в России 1861 / Сборник законодательных актов. – М., 1954. – С. 218.*

сдержат нарастающее революционное крестьянское движение; во-вторых, поселенное в казахских степях русское и украинское крестьянство должно было стать ему опорой в осуществлении колониальной политики в Казахстане; в-третьих, в лице кулаков-переселенцев царское правительство создавало себе в деревне политическую и экономическую опору. Стратегические замыслы Российской империи пытались завуалировать благовидной задачей освоения плодородных земель и увеличения хлебных ресурсов страны¹.

Немаловажен тот факт, что все рыночно-земельные отношения в Казахстане в период столыпинской реформы уже строго регулировались общеимперским законодательством, которое по своей сути являлось воплощением колониальной политики Российской империи.

В истории отпечатался и тот факт, что, помимо общеимперских правовых установлений, принимались и действовали специальные нормативные акты, направленные на регулирование общественных отношений именно в степных областях Азиатской России². Правовое положение земель, занимаемых казахским населением, определялось также в Положении об управлении степных областей³.

Стоит отметить, что эти правовые установления во многом стимулировали повышение активности оборотоспособности объектов рынка земли. Однако, помимо чисто прогрессивного рыночного характера, данные правовые положения носили колониальный характер – защищая в арендных отношениях приоритетность русского населения в ущерб интересам нерусских, строго определяя целевое предназначение аренды. Субъектный состав аренды зимовых стойбищ ограничивался в отношении арендатора критерием русского происхождения, т. е. казах-кочевник не мог сдать данную землю в аренду своему соплеменнику, что является еще одним доказательством дискриминационной политики Российской империи.

К 1917 г. реформа, начатая П. А. Столыпиным, еще не была завершена. Параллельно сосуществовали как право частной собственности на землю, так и право общинной собственности на надел. Кроме того, к этим правам присоединились право аренды, основное право пользования земельным участком. Почти половина пахотных земель, как и прежде, принадлежала помещикам, зачастую сдававшим землю крестьянам в аренду. Крестьяне обрабатывали ее своим инвентарем в порядке отработки арендных платежей. В ходе реформы часть земель перешла к новым землепользователям – рантье, которые широко применяли практику сдачи земли в аренду для извлечения прибыли. При этом увеличивалась площадь арендованных земель, обрабатываемых крестьянским инвентарем. Таким образом, аренда земель не всегда способствовала развитию прогрессивных методов ведения сельского хозяйства.

Становление и развитие законодательства аренды земли в советский период

После 1917 г. ситуация резко изменилась – права на землю приобрели совершенно иное содержание. Крестьянский наказ в рамках Декрета «О земле» от 26 октября 1917 г. (по старому стилю) объявил всю землю народным достоянием, отменил частную собственность на землю, запретил сдавать ее в аренду и залог⁴.

Земля передавалась в распоряжение земельных комитетов, которые являлись уполномоченными органами государственной власти на местах. Тем самым земля переходила в распоряжение государств⁵. Декрет о социализации земли предусматривал, что всякая собственность на землю и другие природные ресурсы отменяется навсегда, и распоряжение ими передается органам государственной власти⁶.

Таким образом, из всех юридических конструкций осталось место только праву пользования. История показывает, что это кардинально повлияло на общественное мнение о необходимости радикальных земельных преобразований к концу 80-х годов.

В дореволюционные времена, в Казахстане вся совокупность земельных отношений регулировалась не только земельными правовыми нормами, но и гражданским законодательством – том X Свода законов Российской империи. Гражданские правовые

¹ Сборник декретов 1917–1918 гг. – М.: Государственное издательство, 1920. – С. 21–23.

² Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 года. Об образовании Автономной Киргизской ССР // Собрание законодательства КАССР. – Алматы. 1969. – С. 21–23.

³ Черемухин С. Д. Теория и практика экономической оценки земли. – М.: Соцэкиз. 1963. – С. 188.

⁴ Декреты Советской власти. Т. 1. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1957.

⁵ О переходе земли в распоряжение земельных комитетов. Принято СНК РСФСР 5 ноября 1917 г. // СУ, 1917. – № 2. – С. 23.

⁶ Советское земельное право / Под ред. Н. И. Краснова, В. П. Балезина. – М., 1977. – С. 140.

нормы регулировали общественные отношения по поводу земель, находящихся в частной собственности, как в городах, так и в селах. При этом правовой режим регулирования государственных земель, так называемых «казенных», был одинаковым с правовым режимом частновладельческих земель. Государственные земли активно были включены в сферу рынка земли: сельскохозяйственные земли сдавались в аренду частным лицам, с торгов осуществлялась продажа лесосек в казенных лесах, взималась плата за побочное пользование в казенных лесах. Удельные земли, принадлежащие императорской фамилии в целом и кабинетские земли, являющиеся личной собственностью царя, также были объектами рынка земли. Тем не менее, эффективному развитию рынка земли препятствовало стремление государственной власти «привязать» крестьянина к земле, затруднить его открепление от земли в любой форме. Это был политический курс Российской империи на протяжении нескольких десятилетий до и после отмены крепостного права в 1861 г. В основе стратегически – политической позиции российской правительств лежала боязнь, что легкость отчуждения земли создаст в обществе «язву пролетариата». Это и создавало объективные причины фактической невозможности крестьян уходить «на заработки» в город.

Интересно, но факт, что в этом вопросе новый социалистический строй был, в известной мере, политическим правопреемником царизма – насильственно привязанные к земле колхозники также не могли свободно покинуть свои колхозы и фактически были прикреплены к земле.

Итак, до революции при арендных отношениях применялись нормы земельного и гражданского права. Но в ряде случаев помещики, пользуясь недостатками землеустройства, принуждали крестьян к аренде земель по ценам, значительно превышающим рыночные. Это имело место в отношении скотопрогонов, водопоев, при вклинивании помещичьих земель в крестьянские, что вынуждало крестьян арендовать их, дабы не платить штрафы за потраву. При недостатке лугов, пахотных земель и при аграрном переселении, крестьяне вынуждены были арендовать соседние помещичьи земли на крайне невыгодных условиях. Юридически это способствовало созданию ситуации, когда значительная часть гражданско-правовых сделок, предполагающих равенство сторон и добровольный характер их совершения, стали вынужденно кабальными.

По Земельному кодексу РСФСР 1922 г. крестьяне пользовались государственной землей, не оформляя ни арендных, ни иных договоров. Данный Земельный кодекс, как и все остальные законы РСФСР, действовал и на территории Казахстана, являвшем тогда КазССР¹. Разработчики ЗК РСФСР предполагали, что он в отношении земли заменит Гражданский кодекс, а в части трудовых отношений – Кодекс законов о труде. Время показало, что это мнение не оправдалось.

В период с 1920 по 1936 г. в КазССР было принято более 14 нормативных правовых актов. Однако была заметна тенденция, что в земельном законодательстве общесоюзные правовые положения стали существенно преобладать над республиканскими. Ярким примером данной позиции является образование в 1930 г. Наркомзема СССР, которому непосредственно подчинились наркомземы союзных республик. Общесоюзное нормотворчество по поводу земель сельскохозяйственного назначения было направлено на осуществление коллективизации сельского хозяйства, что повлекло частичное поглощение земельного права вновь возникшим колхозным правом. В результате этого Земельный кодекс фактически утратил юридическую силу и более не мог надлежащим образом применяться по назначению.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР, провозгласившая, что земля колхозов навечно закрепляется за ними в бесплатное пользование. Однако в обмен на «бесплатную» землю колхозы обязаны были поставлять государству свою продукцию по низким ценам в соответствии с установленными погектарными нормами.

Так, постепенно рыночные отношения подменялись псевдобесплатными льготными колхозами, обернувшимися для них, как известно, тотальным государственным контролем, что привело к полному отрыву земельных отношений от их естественного экономического содержания. Были прекращены даже робкие попытки денежной оценки земли, которая еще в 20-е годы считалась необходимой, например, для обменов крестьянских земель с целью ликвидации неудобств землепользования².

¹ Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. // СУ РСФСР, 1922. – № 68. С. 901.

² Земельный кодекс // Энциклопедия государства и права. Т. 1. – М., 1925. – С. 278.

Ученые-юристы перестали рассматривать землю как имущество, земельные отношения предлагалось признавать административными. Порча земли, ее изъятие могли компенсироваться только путем возмещения затрат на освоение новых земель. Не допускалось даже упоминание о денежном эквиваленте. Совершение сделок с землей было резко ограничено, а аренда земельных участков – запрещена.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. была запрещена сдача в аренду земли сельскохозяйственного назначения с взиманием арендной платы¹, так как это противоречило политике советского государства². На данном этапе развития арендные земельные отношения отсутствовали: земля была изъята из оборота и стала *res extra commercial*.

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г.³ не содержал норм об аренде земли, а в комментариях приводились примеры запретов и ограничений в отношении отдельных видов имущества. Предметом аренды не могли выступать права граждан, запрещен был наем земель сельскохозяйственного назначения⁴. Отсутствие договорных поземельных отношений между государством и колхозами привело к серьезной деформации взаимоотношений между ними, породило произвол, не гарантировало хозяйствам права на произведенный ими продукт.

Сложившееся положение дел не могло оставаться незамеченным – огромные потери лучших земельных угодий побудили законодателя отойти от концепции «бесплатности» земли. Земельный кодекс КазССР 1971 г. говоря, о содержании земельного кадастра, упоминал об «экономической оценке земли». В теоретическом обосновании признания земли в качестве экономической ценности, определения ее имущественного характера и необходимости ее денежной оценки, важную роль сыграли такие ученые, как С. Д. Черемушкин⁵ и В. П. Шкретов. В существовавших в научных кругах дискуссиях обосновывалась возможность введения института аренды земли, платности землепользования, установления и развития договорных земельных отношений и других правовых механизмов, допустимых в случаях официального признания земельных отношений в качестве имущественных⁶.

Со временем эта позиция нашла понимание и поддержку даже в «высших эшелонах власти» СССР. Группой под руководством академика С. С. Шаталина 31 августа 1990 г. была подготовлена программа экономических преобразований – «Переход к рынку», известная в народе как программа «500 дней». Многие идеи этой работы носят чрезвычайно интересный и актуальный характер для нашего времени. Государством официально признавалось только то, что человек, имеющий земельный участок, который он всегда может передать или оставить своим детям, объективно заинтересован в стабильности общества, социальном и национальном согласии. Земля, входящая в личное подсобное хозяйство, объявляется личной собственностью крестьянской семьи либо передается ей за небольшую плату. Законодательно закрепляется право свободного выхода работника из колхоза переходящим в его собственность земельным наделом. В республиках учреждаются Земельные банки, осуществляющие кредитование, приобретение земли в собственность, ипотечный кредит. Наиболее действенным рычагом земельной реформы является платность земли. Государство осуществляет контроль за заключением торговых сделок по поводу земли. В личную собственность городского населения за небольшую плату отводятся садово-огородные участки размером до 6 соток. Главной задачей реформы является разгосударствление земли⁷.

Становление и развитие законодательства аренды земли в суверенном Казахстане

С обретением государственной независимости в Республике Казахстан за сравнительно короткий период времени произошли кардинальные изменения в земельных отношениях и, по существу, создан новый земельный строй. Вместо исключительной государственной собственности на землю и бесплатного землепользования в республике, наряду с государственной, признана частная собственность, введена плата за землю, проводятся

¹ СЗ СССР. 1937. № 37. С. 150.

² Чуркин В.Э. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид.наук. М., 2000. – С. 12.

³ Гражданский кодекс РСФСР // Ведомости ВС РСФСР, 1964. – № 24. С. 406.

⁴ Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / Под ред. С. Н. Братуся. – М., 1982. – С. 321.

⁵ Черемухин С. Д. Теория и практика экономической оценки земли. – М., Соцэкиз. 1963. – С. 188.

⁶ Шкретов В. П. Экономика и право. – М., 1990. – С. 34.

⁷ Ясин Е. Г. Судьба экономической реформы в России // Вопросы экономики, 1993. – № 2. С. 125–126.

другие земельные преобразования. Переход к рыночной экономике объективно вызвал необходимость введения различных форм собственности на землю, платности землепользования, законодательного решения о статусе земельной недвижимости как предмета (объекта) правового регулирования. Реформирование земельных отношений – это длительный, сложный процесс, требующий постоянного и поэтапного развития. С момента обретения независимости за 20 лет земельные отношения подверглись определенным изменениям.

Становление и развития законодательства аренды земли подразделяется на несколько этапов:

Первый этап – 1990–1993 гг. На этом этапе были приняты Земельный кодекс КазССР, Законы «О земельной реформе», «О крестьянском хозяйстве», «О земельном налоге» и другие нормативные правовые акты, заложившие основу новых земельных отношений. Безусловно, они сыграли определенную положительную роль в создании новых форм хозяйствования на земле. Но с внедрением рыночных отношений, развитием частного предпринимательства исключительная монопольная собственность государства на землю, стала сдерживающим фактором этих процессов. На начальном этапе земля находилась исключительно в государственной собственности и совершение каких-либо сделок с землей запрещалось. Однако, признаки экономического механизма использования земель выражались в взимании арендной платы и земельного налога. В соответствии с ЗК КазССР землевладение и землепользование являются платными. Плата за землю взимается в формах земельного налога и арендной платы, определяемых в зависимости от качества, местоположения и водообеспеченности земельного участка. Платежи за землю поступают в местные бюджеты и направляются в первую очередь на охрану земель, повышение их качества, на материальное стимулирование землевладельцев и землепользователей, в том числе арендаторов, на осуществление этих мероприятий, а также на землеустройство и социально-культурное развитие территории¹. Закон «О Земельной реформе» был принят в целях преобразования земельных отношений для создания правовых, экономических и социальных условий для эффективного функционирования различных форм хозяйствования на земле, обеспечения рационального землепользования и охраны земель².

Анализируя нормативные правовые акты принятые на начальном этапе становления и развития рыночных земельных отношений и законодательства аренды земли, можно сделать вывод о том, что в условиях перехода к рыночной экономике государство продвигалось к созданию земельного рынка и дальнейшему его совершенствованию.

Второй этап становления и развития рыночных земельных отношений и законодательства аренды земли начался с 1994 г. На этом этапе развитие земельных отношений и постепенный переход к платному землепользованию связаны с адаптацией земельного законодательства к условиям формирующегося земельного рынка. На этом этапе вышли в свет Указы Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» и «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений», позволившие впервые включить в рыночный оборот права на землепользование. Согласно этим указам граждане РК имели право получить земельный участок в пожизненное наследуемое владение, независимо от срока их проживания на территории республики во временное пользование на условиях аренды на срок до 5 лет (краткосрочная аренда) и до 99 лет (долгосрочная аренда)³.

Земельные отношения с признаками экономического механизма нашли отражение в Указе Президента РК «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений»⁴. Согласно Указу Президента главам местных администраций в пределах установленной им компетенции по предоставлению земельных участков разрешили продавать гражданам право на пожизненное наследуемое владение землей и юридическим лицам (если их собственность не принадлежит государству) – право пользования либо право аренды

¹ Хаджиев А. Х. *Земельное право Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночной экономики (проблемы теории, законодательства и практики)*. Дис. ... д-ра юрид. наук. – А., 2004. – С. 167.

² Казахская ССР. *О земельной реформе в Казахской ССР. Закон // Ведомости Совета КазССР, 1991 г., 28.* – С. 384.

³ Хаджиев А. Х. *К вопросу введения права частной собственности в контексте проблем рыночного и хозяйственного оборота сельскохозяйственных земель Республики Казахстан // Земельное законодательство и судебная практика.* – А., 2002. Вып. 2. – С. 58.

⁴ *О дальнейшем совершенствовании земельных отношений: Указ Президента РК от 5 апреля 1994 г. № 1639 // Предприниматель и право, 1994. – № 7(8).* – С. 3.

земельного участка. Граждане, которым земельные участки предоставлены в пожизненное наследуемое владение, могут продавать, дарить, сдавать в аренду и залог право пожизненного наследуемого владения землей другим гражданам и юридическим лицам; а юридические лица (если их собственность не принадлежит государству), которым земельные участки предоставлены в пользование либо аренду, могут продавать, сдавать в аренду или залог право пользования или право аренды земельного участка гражданам и другим юридическим лицам. Граждане и юридические лица могут передавать соответственно право пожизненного наследуемого владения, право пользования либо право аренды земельного участка в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранным участием. Возникшие отношения регулировались земельным, а также гражданским законодательством. Важно отметить, что в это время совершались гражданско-правовые сделки с земельными участками и земельный участок частично признавался объектом рыночного оборота¹.

Третьим этапом перехода к земельному рынку стало введение института частной собственности на землю. 30 августа 1995 года была принята Конституция Республики Казахстан, в соответствии с которой, признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность на землю и изменился правовой статус земельного участка как недвижимого имущества². В последующем Указ Президента РК «О земле» принятый 22 декабря 1995 года, решил принципиальный вопрос – это законодательный статус земельной недвижимости как предмета правового регулирования. Собственник земли должен был обрести право полного распоряжения землей как недвижимостью – покупать и продавать, дарить, использовать в залоговых операциях, сдавать в аренду³. Постановка решения этих сложных проблемных вопросов в условиях рыночной экономики требует нового подхода как с точки зрения теории и методологии, так и в развитии законодательно-нормативных актов и механизма их реализации.

Принятые нормативные правовые акты в этот период в целях регулирования земельных отношений были направлены на введение земельных участков и прав на них в рыночный оборот.

В соответствии с положениями Указа Президента РК формами платы за землю являлись земельный налог, арендная плата за землю и плата за передачу земельных участков. Передача земельных участков из государственной собственности в частную производится за плату. При продаже земельных участков в частную собственность, при их предоставлении государством в постоянное землепользование, а также при сдаче государством или государственными землепользователями земельных участков в аренду базовая ставка платы за передачу земельных участков устанавливается Правительством Республики Казахстан⁴. На этом этапе в соответствии с Конституцией и Указом Президента РК «О земле» были приняты нормативные правовые акты, направленные на привлечение земельных участков в рыночный оборот.

Четвертый этап становления и развития рыночных земельных отношений и законодательства аренды земли начался с момента принятия Закона Республики Казахстан «О земле», который привел отдельные положения земельного законодательства в соответствие с изменившимися нормами гражданского, природоохранного и других законодательств. В соответствии с положениями Закона «О земле» земельные участки, находящиеся в собственности, постоянном землепользовании или первичном безвозмездном временном землепользовании, облагаются земельным налогом в соответствии с налоговым законодательством РК. Закон был ориентирован на широкое развитие арендных отношений. Однако законом не был предусмотрен институт частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, что сдерживало рыночный и хозяйственный оборот⁵.

Пятый этап развития законодательства начинается с момента принятия действующего Земельного Кодекса РК⁶. Основная задача настоящего акта заключается в расширении

¹ Там же. С. 5

² Конституция Республики Казахстан. – А.: Казахстан, 1995. – С. 15.

³ Президент Республики Казахстан. О земле: Указ от 22 декабря 1995 г. // Ведомости, 1995. – № 24. – С. 134.

⁴ Там же. С. 130.

⁵ Алиев У. Ж., Есиркепов Т. А. и др. Актуальные проблемы земельных отношений в свете проекта Закона Республики Казахстан «О земле». – А., 2000. – С. 55.

⁶ Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. // А.: Юрист, 2011. – С. 3.

предела частной собственности на землю и введении института частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. За годы земельной реформы в республике формируются земельные отношения, ориентированные на вовлечение земельных участков и права землепользования в рыночные условия, а также на развитие рынка земли.

Выводы

Исторический анализ проводимых в Казахстане земельных реформ дает основание предположить, что земельная реформа представляет собой изменение правового режима земельной собственности, в том числе закрепление частной собственности на землю, ликвидацию права частной собственности или национализацию земли. При любом изменении правового режима земли происходит изменение всех земельно-правовых институтов: государственного кадастра; порядка землеустройства и государственного земельного контроля; а также изменение правового статуса гражданина.

Реформы, проводимые на территории Казахстана, периодически повторяют основные исторические ошибки прошлых земельных реформ, среди которых: отсутствие программы проведения реформы, а также противоречивость и несовершенство законодательной базы. Новое земельное законодательство во многом восполнило указанные пробелы правового регулирования договора аренды земельных участков, но не устранило их полностью, что не позволяет функционировать арендным земельным отношениям полноценно.

Переход к рыночной экономике, приватизация аграрного сектора, построение вторичного земельного рынка, необходимость эффективного управления государственными и частными земельными ресурсами потребовали создания соответствующих правовых норм, создающих цивилизованные основы оборота земельных участков на праве аренды, без наличия правовых коллизий между ними. В целях оптимизации структуры собственности, изменения подходов к управлению недвижимым имуществом, вовлечения максимального количества земель в экономический оборот объективной необходимостью стало совершенствование законодательства в соответствии с экономическими требованиями, предъявляемыми к земельным участкам как к одному из основных средств получения капитала. Думается, что использование опыта гармонизации законодательства в области правового регулирования аренды земли приобретает особое значение как для Казахстана, так и для новых интеграционных объединений, членом которых он является.

Вместе с тем, воспринимая зарубежный опыт, следует учитывать самобытность и своеобразие условий развития казахстанского законодательства и права. В этой связи при взаимодействии и сотрудничестве с другими государствами необходимо исходить в первую очередь из собственных интересов Казахстана, обусловленных спецификой исторического развития нашего государства. Поэтому готовые «западноевропейские рецепты» развития аренды земельных участков на казахстанскую почву следует переносить очень осторожно.