

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРАЛІГІ  
Л.Н. ГУМИЛЕВ АТЫНДАҒЫ ЕУРАЗИЯ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ

**ҚАШЫҚТЫҚТАН БІЛІМ БЕРУ:  
ЖАҒАНДЫҚ АУҚЫМДАҒЫ ЖАҢА СЫН-ҚАТЕРЛЕР**

III Бөлім

**ДИСТАНЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ:  
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛЬНОГО МАСШТАБА**

Часть III

**DISTANCE LEARNING:  
NEW CHALLENGES ON A GLOBAL SCALE**

Part III

Нұр-Сұлтан, 2020

УДК 378  
ББК 74.58  
Д 48

Главный редактор: **Сыдыков Е.Б.**

Заместитель главного редактора: **Онгарбаев Е.А.**

Члены редакционной коллегии: **Ильясова А.С. (ответственный редактор), Сеилов Ш.Ж., Козыбаев Д.Х., Нурмодин Е.Е., Бейсенбай А.Б., Бекманова Г.Т., Мукажанова Л.Г., Дюсекеев К.А., Кушенова Г.И., Адамов А.А., Омарбекова А.С., Рахметулина Ж.Б., Алдонгаров А.А., Байхожаева Б.У., Бейсенова Р.Р.**

**Д 48 Дистанционное образование: новые вызовы глобального масштаба: сборник статей/главный редактор Сыдыков Е.Б. – Нур-Султан: ЕНУ имени Л.Н. Гумилева, 2020. – 260 с.**

**ISBN 978–601–337–389–8**

В данном сборнике, подготовленном Евразийским национальным университетом имени Л.Н. Гумилёва, представлены материалы международной конференции на казахском, русском и английском языках по вопросам дистанционного образования.

Выступления участников конференции посвящены актуальным проблемам и перспективам актуальных задач в области применения дистанционных технологий и распространение эффективного инновационного опыта на международном уровне.

Сборник рекомендован всем участникам образовательного процесса для обмена педагогическим опытом и дальнейшего повышения квалификации.

ISBN 978–601–337–389–8

УДК 378  
ББК 74.58

© Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева, 2020  
© Институт повышения квалификации и дополнительного образования, 2020

## ПРОБЛЕМЫ ВЕЩНЫХ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ КРИЗИСА ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Мукашева Анар Абайханкызы**

Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского, трудового и экологического права Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева

anarabai@mail.ru

Нур-Султан, Республика Казахстан

**Аннотация:** Статья посвящена наиболее актуальным вопросам предоставления, использования земель сельскохозяйственного назначения национальными и иностранными субъектами. Обозначены ключевые вопросы решения отдельных норм земельного законодательства, вызвавшие социальную напряженность казахской общественности ввиду окончания срока действия моратория в связи с Указом Президента Республики Казахстан от 6 мая 2016 года № 248 «О введении моратория на применение отдельных норм земельного законодательства» (с изменениями от 18.08.2016 г.) и Закона Республики Казахстан от 30 июня 2016 года 5-VI «О приостановлении действия отдельных норм Земельного кодекса Республики Казахстан и введения в действие Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан».

**Ключевые слова:** земля, земельное законодательство, мораторий, право собственности, право землепользования, национальные и иностранные землевладельцы и землепользователи.

Для Казахстана вопросы обеспечения экономически выгодного и в то же время объективного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере предоставления, использования и охраны земель, являются наиболее актуальными для государства и всего общества. Роль участия государства в регулировании аграрных отношений остается значительной даже при рыночной экономике, в то время как уровень земель, находящихся в государственном управлении, снижается.

В соответствии со ст. 6 Конституции Республики Казахстан<sup>[1]</sup> земля, находится в государственной собственности, она может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. Земля как объект земельный правоотношений может находиться в государственной или частной формах собственности.

В настоящее время актуальность проблемы вызвана необходимостью решения вопросов в связи с объявлением моратория и приостановлением действия некоторых норм Земельного кодекса Республики Казахстан<sup>[2]</sup> касательно продажи и передачи земель сельскохозяйственного назначения. В связи с принятием Закона Республики Казахстан от 30 июня 2016 года 5-VI «О приостановлении действия отдельных норм Земельного кодекса Республики Казахстан и введения в действие Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан», действие основных положений Земельного Кодекса, регулирующих право собственности и землепользования было приостановлено до 31 декабря 2021 года<sup>[3]</sup>.

Подтверждением важности и значимости разрешения указанных вопросов являются неоднократные поручения Главы государства для эффективного и рационального использования земельных ресурсов.

1 сентября 2020 года Глава государства Касым-Жомарт Токаев дал очередные более конкретные поручения Правительству по разработке различных формы вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в полноценный экономический оборот, увеличение количества инвестиций в аграрный сектор экономики, разработку и принятие соответствующей нормативной правовой базы, и подтвердил запреты, связанные с продажей земли иностранным резидентам[4].

Одним из основных постановочных вопросов является «Как обеспечить экономически обусловленное соотношение государственной и частной форм собственности на землю в Республике Казахстан с помощью государственного регулирования?». Государственное регулирование включает в себя:

1. законодательное закрепление необходимых форм собственности (четкое нормативное закрепление сущности, назначения и содержания);
2. создание экономических, организационно-правовых условий для их эффективного функционирования;
3. обеспечение согласованности, взаимодействия между всеми видами прав на землю;
4. обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования земель;
5. обеспечение социальной защиты сельских жителей;
6. выработка гарантий и механизмов их реализации и защиты в соответствии с принципами рынка и с учетом особой публичной значимости имущественных отношений в земельной сфере.

Таким образом, государству необходимо определить оптимальный объем правомочий пользования и владения землей иными субъектами в целях развития сельского хозяйства в Республике Казахстан с помощью таких элементов регулирования свободы землепользователя, как право собственности на землю и право землепользования, которые относятся к вещным правам.

Вещные права выражают имущественный аспект земельных отношений, включающий различные правовые способы реализации собственности, осуществления обладания и воздействия на землю.

Система вещных прав на землю в соответствии с действующим законодательством построена на основе следующих принципов и положений:

- а) вещные права прямо предусмотрены либо вытекают из закона, основные условия обладания ими и их реализации не могут быть изменены произвольно, исключительно по усмотрению заинтересованных сторон;
- б) все иные вещные права на землю производны от права собственности на землю, соответственно, их объем определяется объемом права собственности;
- в) ряд правомочий, которыми наделен субъект вещных прав на землю, реализуются исключительно с разрешения собственника земли;
- г) допускается определенная самостоятельность иных вещных прав на землю от прав собственника на землю;

д) обладатели иных вещных прав на землю являются самостоятельными субъектами земельных правоотношений. Их права гарантируются и защищаются в равной степени, как и права собственника земли;

е) объем и содержание отдельных видов вещных прав на землю могут оказаться сходными с правомочиями собственника земельного участка (например, отмененное право постоянного негосударственного землепользования);

ж) все виды вещных прав на землю всегда связаны с конкретным земельным участком, являются самостоятельными объектами земельных правоотношений, и, соответственно, за некоторыми исключениями, подлежат государственной регистрации, как и право собственности на земельный участок [5].

Законом Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 389-V «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан» [3] предусмотрены следующие ключевые реформы по землям сельскохозяйственного назначения:

1) Национальным землепользователям земельные участки предоставляются только на праве частной собственности;

Иностранным землепользователям и ораманам земельные участки предоставляются только на праве временного землепользования на условиях аренды сроком до двадцати пяти лет;

2) исключены запреты на совершение сделок в отношении права землепользования, а также требование выкупа права временного возмездного землепользования (аренды) при отчуждении и передаче права землепользования;

3) Негосударственные землепользователи Республики Казахстан могут отчуждать и передавать принадлежащее им право временного землепользования в пределах срока договора аренды земельного участка без выкупа права землепользования, за исключением передачи земельного участка сельскохозяйственного назначения во вторичное землепользование (субаренду).

4) Право временного возмездного землепользования (аренды) для сельскохозяйственных целей предоставляется:

– Ораманам для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, товарного сельскохозяйственного производства (на срок до 25 лет);

– Иностранным землепользователям для ведения товарного сельскохозяйственного производства (на срок до 25 лет);

– Национальным землепользователям для научно-исследовательских, опытных и учебных целей, огородничества, отгонного животноводства, выпаса скота и сенокошения.

В частную собственность:

– гражданам Республики Казахстан для развития личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства;

– гражданам и юридическим лицам Республики Казахстан для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, товарного сельскохозяйственного производства, лесоразведения, ведения подсобного сельского хозяйства.

Право временного безвозмездного землепользования:

– гражданам для ведения отгонного животноводства (сезонные пастбища).

5) национальные землепользователи которым ранее земельный участок сельскохозяйственного назначения предоставлен на праве временного землепользования обязаны выкупить его в частную собственность.

Если временный землепользователь не реализует право выкупа на земельный участок до окончания срока аренды, его право землепользования прекращается и земельный участок возвращается в государственную собственность. При этом предусмотрено право приобретения ранее представленного земельного участка по льготной цене, определяемой в размере пятидесяти процентов от его кадастровой (оценочной) стоимости, с рассрочкой до десяти лет.

***Считаем необходимым однозначно решить на государственном уровне регулирование по основным критическим вопросам земельного законодательства в отношении земель сельскохозяйственного назначения, которые отличаются архисложностью и многогранностью:***

*1. Право частной собственности на земли для граждан и юридических лиц Республики Казахстан, а также иностранных лиц.*

В перечне вещных прав на землю по содержанию и объему правомочий доминирует право собственности на землю.

Право частной собственности на земельный участок – это право граждан и негосударственных юридических лиц владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим им земельным участком на основаниях, условиях и в пределах, установленных Земельный кодекс Республики Казахстан [2]. Одной из основных проблем, связанных с реализацией права частной собственности является обеспечение равенства субъектов правоотношений собственности на землю и создание одинаковых условий для реализации их земельных прав.

Именно через институт права собственности на землю в наиболее полной мере реализуются правомочия по владению, пользованию и распоряжению землей. Все остальные виды вещных прав на землю – право землепользования - являются производными от права собственности на землю, в конечном итоге они направлены на обеспечение упорядоченности и эффективности отношений собственности на землю.

В Республике Казахстан институт частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения был введен в 2003 году с момента принятия Земельного кодекса. За прошедшие 13 лет (с 2016 года введен мораторий) количество земель, находящихся в частной собственности, составило всего 1,4% от общего количества земель сельскохозяйственного назначения. В Казахстане общая площадь сельскохозяйственных угодий равна 217 млн. га. При этом земли сельскохозяйственного назначения образуют 105,2 млн. га, из которых только 1,4% находится в частной собственности. Таким образом, земли запаса составляют 96,7 млн. га [6], что представляет собой существенный потенциал по использованию данных земель.

Тем самым, частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения, как неотъемлемый и обязательный атрибут рыночных отношений, не получила ожидаемого распространения среди населения Казахстана.

В большинстве стран с развитым уровнем сельского хозяйства преобладает частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения. Можно выделить следующие преимущества: социальная защищенность населения, основанная на балансе частных и публичных интересов; активное вовлечение земель в рыночный оборот и увеличение

предпринимательской деятельности позволяет задействовать экономические рычаги рационального распределения и эффективного использования земельных ресурсов; приток капитала в земли сельскохозяйственного назначения; соблюдение принципа неприкосновенности и судебной защиты прав на землю, направленный на защиту и реализацию прав и интересов собственников.

При этом следует отметить, что регулированию земель сельскохозяйственного назначения уделяется особое внимание со стороны государства как наиболее социально значимого объекта, основное назначение которого заключается в производстве сельскохозяйственной продукции. Современное состояние регулирования отношений земельной собственности в зарубежных странах является результатом длительной эволюции, связанной с ограничением прав частных собственников для блага всего общества [7].

Во многих странах с высоким уровнем развития сельского хозяйства наиболее плодородные земли находятся в государственной собственности. Например, наиболее плодородные земли Голландии – польдеры – являются государственной собственностью.

*2. Право землепользования для граждан и юридических лиц Республики Казахстан и возможность передачи права вторичного землепользования (субаренда).*

Право землепользования – это право лица владеть и пользоваться земельным участком, находящимся в государственной собственности, бессрочно (постоянное землепользование) или в течение определенного срока (временное землепользование) на возмездной и (или) безвозмездной основе [2].

В большинстве стран нет противопоставления собственности на землю и аренды. Оба вида землепользования могут обеспечить ведение эффективного сельского хозяйства и нет никаких идеологических, юридических или экономических ограничений или предпочтений в виде землепользования.

В каждой стране этот вопрос связан с условиями национальных условий и хозяйственной целесообразности. Например, Англия является классической страной ведения хозяйства на арендованной земле. Во Франции в аренде находится 50%, а в Бельгии – 66% земель. И во всех этих государствах достигнут высокий уровень интенсивности сельскохозяйственного производства.

Большая часть земель сельскохозяйственного назначения принадлежит государству (98,6%) и, соответственно, находится на праве землепользования.

Законодательно исключена возможность передачи в субаренду права временного возмездного долгосрочного землепользования с выкупом и без выкупа.

В результате установленного запрета на субаренду земель в настоящее время имеет место «серый» рынок, и с целью его легализации следует разрешить вторичное землепользование, что позволит увеличить оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Законодательное закрепление права временного вторичного землепользования имеет большое значение для оптимизации вторичного рынка земли. Право временного первичного и вторичного землепользования призвано обеспечивать максимальное вовлечение земель в сельскохозяйственный оборот.

Все перечисленные факторы позволяют нам предложить возможность предоставления на праве землепользования физическим и юридическим лицам РК сроком до 49 лет, а также первичным землепользователям передавать в субаренду земли сельскохозяйственного назначения во вторичное землепользование сроком не менее 5 лет.

3. *Право землепользования для иностранных лиц (иностранцев, лиц без гражданства, иностранных юридических лица, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля иностранцев, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц составляет более чем пятьдесят процентов, и оралманов). Вопросы привлечения иностранных инвестиций.*

Задача привлечения инвестиций в сельское хозяйство является актуальной с начала независимости Республики Казахстан. Однако, несмотря на существенный экономический потенциал уровень инвестиций в сельское хозяйство является недостаточным:

Максимальный оборот земель и рациональное их использование возможны только при наличии эффективного государственного управления землями сельскохозяйственного назначения и внедрения цифрового рейтинга земель. Для увеличения вовлеченности земель в гражданский оборот необходимо формирование и защита рынка земель и земельных прав.

Зарубежный опыт стран (Нидерланды, Швеция, Южная Корея, Грузия, Российская Федерация) свидетельствует о необходимости внедрения цифрового земельного администрирования.

В Казахстане осуществляются работы по цифровизации информации, но реализация данных внедрена частично. Внедрение и разработка рейтинга земель сельскохозяйственного назначения позволит провести оценку и ранжирование земель для эффективного и рационального их использования.

*Резюмируя вышеизложенное, следует обозначить наиболее уязвимые, несовершенные нормы (противоречия, дублирование, наличие пробелов, коррупциогенных норм и др.) земельного законодательства, которые можно расценивать как кризис ввиду отсутствия практики реализации в настоящий момент и конкретных шагов по устранению возможных негативных последствий, улучшению сложившейся ситуации:*

– отсутствие четкой отличительной характеристики в нормах земельного законодательства права частной собственности и права землепользования (аренды), практически идентичные основания возникновения и прекращения (изъятия) права собственности и права землепользования;

– наличие законодательного запрета на вторичное землепользование земель сельскохозяйственного назначения (субаренды), что ограничивает легальный хозяйственный оборот земель;

– несовершенный порядок предоставления земель сельскохозяйственного назначения (статья 43-1 Земельного кодекса) путем введения института Земельной комиссии (например, установление сроков проведения конкурса, отсутствие четких обозначений границ земельных участков в натуре и др.);

– отсутствие механизма контроля за исполнением конкурсных обязательств выигравшими землепользователями после заключения договора (например, количество вложенных инвестиций и др.);

– упразднение вертикали системы государственных органов в области управления земельными ресурсами, отсутствие должных контрольно-надзорных функций у уполномоченного государственного органа по управлению земельными ресурсами;

– нерабочие, неэффективные, дублирующие Земельный кодекс нормы Закона Республики Казахстан «О пастбищах» в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения;



– наличие в нормах действующего законодательства Республики Казахстан нелегальных путей и «лазеек» получения иностранными лицами (иностранцами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, а также юридическими лицами, в уставном капитале которых доля иностранцев, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц составляет более чем пятьдесят процентов, и оразманами) земельных участков земель сельскохозяйственного назначения на праве собственности.

#### **Библиография:**

[1] Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029)

[2] Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.07.2020 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1040583](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1040583)

[3] Закон Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 5-VІ «О приостановлении действия отдельных норм Земельного кодекса Республики Казахстан и введения в действие Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан» ((с изменениями по состоянию на 04.05.2018 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32306793#pos=1;-8](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32306793#pos=1;-8)

[4] Послание Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2020 года «КАЗАХСТАН В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ: ВРЕМЯ ДЕЙСТВИЙ» <https://www.akorda.kz/ru>

[5] Хаждиев А.Х. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений. Диссер. на соиск. уч. ст. д.ю.н. Алматы, 2005. – 366 с.

[6] Сводный аналитический отчет о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2018 год. Астана, 2019. – 275 с.

[7] Косанов Ж.Х. Право собственности и иные вещные права на землю. - Алматы, 2009. - 250с.