

3. Информационные материалы Энергетической биржи (TGU);
4. Статистические данные Главного статистического управления (GUS);
5. Информационные материалы Агентства по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства;
6. Информационные материалы Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов.

УДК 631.09.11

УСТОЙЧИВОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ КАЗАХСТАНА

**Сулейменов Ж.Ж., д.э.н., профессор, член-корр. НАН РК
Абитова А.**

Казахский национальный аграрный университет, г. Алматы

Ключевые слова: земельный кодекс, земельное право, кадастр, землеустройство, землепользование, правовой статус.

Keywords: Land Code, land law, a cadastre, land management, land use, legal status.

Аннотация: Излагаются проблемы перехода к созданию устойчивого землепользования, как объект недвижимости, должна иметь цену, а её балансовая стоимость должна входить в уставные фонды функционирующих субъектов хозяйствования, таким образом, землепользование должно быть платным. В связи с этим в Казахстане возникла объективная необходимость в поэтапном изменении земельных отношении в стране и проведении земельной реформы в аграрной сфере.

Summary: The problems of the transition to the creation of sustainable land use as a real estate object are outlined, should have a price, and its book value should be included in the authorized funds of functioning economic entities, thus land use should be paid. In this regard, in Kazakhstan, there was an objective need for a gradual change in land relations in the country and the implementation of land reform in the agricultural sector.

Республика Казахстан является одной из самых богатых земельными ресурсами стран мира. По земельной площади она занимает 9 место в мире, площадь её территории составляет 272,5 млн га земель, в которой 33,2 % приходится на долю земли сельскохозяйственного назначения. Как в любой другой стране социально-экономическое развитие Казахстана напрямую зависит от проведения продуманной и эффективной земельной политики, обеспечивающей качество и рациональное использование земельных ресурсов. Поэтому особое внимание в Казахстане уделяется ре-

шению на объективной (справедливой) основе земельного вопроса путем установления земельного правопорядка и формирования с его помощью эффективной структуры землепользования, особенно в сельском хозяйстве, отвечающей интересам как государства, так и его гражданам.

Земельный правопорядок и землепользование - важнейшие экономические понятия, которые раскрывают сущность земельных отношений и определяют степень их зрелости. В специальной литературе землепользованию, определяемому земельным законодательством, даются разные определения, хотя их суть одна. Сущность и содержание землепользования в них преимущественно характеризуются как форма распоряжения землей с целью извлечения из земли полезных свойств или дохода путем свободного хозяйствования, рациональной организации территории. При определении характера землепользования государству отводится важная роль, поскольку только оно может организовать охрану и рациональное использование земельного фонда страны с учетом конституционных принципов национальной безопасности. В связи с этим государство в любой стране ответственно подходит к землеиспользованию в законодательном порядке устанавливает виды и формы распоряжения и эксплуатации земель, регулирует и контролирует эффективность использования земельных участков их собственниками.

Казахстан на основе опыта развитых стран рыночной экономики, принял за годы своего независимого развития ряд законодательных актов для проведения в стране земельной реформы в целях создания нового земельного строя, которое должно базироваться на более или менее устойчивом землепользовании. На базе этих актов для реализации задач по углублению земельной реформы и совершенствованию земельных отношений разработаны, внедрены в производство и действуют в настоящее время множество методик, инструкции и указаний по всем видам земле-кадастровых и землеустроительных работ устойчивого землепользования. Устойчивое землепользование, по нашему мнению, представляет собой форму и виды права пользования и соответствия к ним методов использования земельных участков, которые обеспечивают оптимальные параметры экологических и социально-экономических функции территории земель, принадлежащих разным субъектам хозяйствования.

При переходе к созданию устойчивого землепользования стало ясно, что земля, как объект недвижимости, должна иметь цену, а её балансовая стоимость должна входить в уставные фонды функционирующих субъектов хозяйствования, участвовать в сельсках (купля – продаж, залог, дарение, право на обмен), таким образом, землепользование должно быть платным. В связи с этим в Казахстане возникла объективная необходимость в поэтапном изменении земельных отношении в стране и проведении земельной реформы в аграрной сфере для перевода сельскохозяйственных производителей к рыночным отношениям.

На первом этапе (1990-1993 гг) был принят земельный кодекс, законы «О земельной реформе», «О крестьянском хозяйстве», «О земельном налоге», который создали необходимые условия, для появления новых форм хозяйствования на земле. Но существующая монополия государства на землю в этот период стало фактором, сдерживающим развития сельскохозяйственных товаропроизводителей в виде крестьянских (фермерских) хозяйств, производственных кооперативов и хозяйственных товариществ. Поэтому на втором этапе (1994-1995 гг.) развитие земельных отношений принимаются меры по совершенствованию земельного законодательства в целях адаптации его к условиям формирующегося земельного рынка. В этот период вышли в свет Указы Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» от 24 января 1994г и «О дальнейшем совершенствовании земельных отношении» от 5 апреля 1994г, позволившие вовлечь землю в рыночные отношения посредством введения института купли-продажи права землепользования, при сохранении конституционных основ государственной собственности [71]. На третьем более значимом продолжительном этапе (1996-2000 гг) были приняты меры по введению института частной собственности на землю в соответствии со статьёй в Конституции Республики Казахстана, обновленной и принятой на Республиканском референдуме 30 августа 1995 г. В этот период в Казахстане на правовой основе стали признаваться и равным образом защищаются государственная и частная собственность на землю на основаниях, условиях и в пределах, установленных, имеющим силу закона Указом Президента Республики Казахстан «О земле», который был принят 22 декабря 1995 г. Этот Указ стал первым и важным законодательным актом в сфере земельных отношений, открывающим путь к земельному рынку, в том числе к рынку прав землепользования. В нем дано определение законодательного статуса земельной недвижимости как предмета (объекта) правового регулирования. Собственник земли становится собственником её как недвижимости, как средства производства, имеющим законное право полного распоряжения землей как недвижимостью – покупать и продавать, дарить, использовать в залоговых операциях, сдавать в аренду и т.д. Была признана возможной передача в частную собственность граждан Республики земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, строительства дачи и жилого дома бесплатно. Кроме того, так же была признана возможность передачи в частную собственность земельных участков негосударственным юридическим лицам, в том числе иностранцам для целей строительства. Таким образом, на основе этого Указа в стране были созданы благоприятные условия для повышения эффективности землепользования и

проведения активной инвестиционной политики путем привлечения как отечественных, так и иностранных инвесторов.

Начало четвертого этапа развития земельных отношений в стране было ознаменовано принятием нового закона «О земле» 24 января 2001 г. Этим законом усилена защита прав собственников земельных участков и их ответственность за рациональное и эффективное использование этих участков. Чтобы ускорить реализацию положений этого закона 20 июня 2003 г был принят новый земельный кодекс Республики Казахстан, а 10 июля 2003 г – распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан №143-р «О мерах по реализации земельного кодекса Республики Казахстан». На основе этих правовых актов землепользования правительством республики разработаны и приняты целый пакет постановлений и необходимые подзаконные нормативные акты, которыми для эффективного регулирования земельных отношений в республике утверждены базовые ставки платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность, размер льготной цены за земельные участки сельскохозяйственного назначения по административно-территориальным единицам, форм документов на право собственности на земельный участок и на право землепользования, включая права аренды земельного участка, а также правил ведения мониторинга земель. Для повешения эффективности работа по законодательному обеспечению регулирования земельных отношений и использования земель в стране создана и развивается автоматизированная, информационная система земельного кадастра, формирующая государственный информационный ресурс о земле.

Как показывает практика, в современный период складывающиеся парвоотношения в стране значительно опережают развитие земельного законодательства. Это происходит в связи с тем, что ни один нормативно – правовой акт в своем первоизданном виде не в силах в полной мере регулировать весь спектр земельных парвоотношений. Поэтому в земельный кодекс по мере необходимости вносятся существенные изменения. Последние изменения в этот кодекс внесены 13 февраля 2009 г, что было продиктовано сложной мировой экономической обстановкой и мировым кризисом, оказавшим негативное влияние на состояние экономики страны.

Таким образом, за годы двадцатипятилетия независимого развития Казахстана по существу создан в стране новый земельный строй, основанный на разных формах собственности на землю, многообразных видов права землепользования, на вовлечении земельных участков и право землепользования в рыночные отношения, на платности землепользования. Главным результатом реформирования земельных отношений в Казастане стало отмена исключительной монопольной государственной собственности на землю. Но созданный земельный строй в стране пока не может характеризоваться устойчивым землепользованием, отвечающим в равной степени интересам как государства, так и его гражданам.

Известно, что земельные ресурсы РК является национальным достоянием, которое должно использоваться и охраняться в интересах населения, прежде всего коренного населения страны, формирующее название государство. Для населения, особенно для жителей села, где проживают около 43% граждан республики, преобладающая часть которых составляет казахи, земля для них играет главную роль в жизнеобеспечении их. Но не меньше значение она имеет и для городских жителей. Принятые законодательно-нормативные акты по землепользованию должны отвечать интересам страны народов и прежде всего коренного населения. Следовательно, определяемое государством землепользование на основе принимаемых им законов должно учитывать выше сказанное и сложившиеся традиции казахского народа, определяющие его отношение к земле.

Земля для казахов испокон веков служила для него сакральным, священным ресурсом жизни, за которые была пролита немало крови предков, чтобы сохранить его. Нынешнее поколение казахов дорожит землей, оставленной ему предками. Оно с болью воспринимает, когда появляется безразличие к её сохранности и нарушается её состояние. Поэтому вполне объяснимо, почему в последние годы, особенно в 2016 году в стране существенно обострилась проблема землепользования. Изначально принятым земельным кодексом не было учтено в достаточной степени – что значит земля для казахов как жизнеобеспечивающий источник жизни и что несет для них не обдуманно проводимые чиновниками власти неправомерные действия, по передаче земли в аренду иностранцам на длительный срок, разрушающей постепенно устой государства. В связи с этим для смягчения этой проблемы Президентом РК была объявлена на некоторые законодательно-нормативные акты землепользования, включая передачу земли иностранцам, маротория до конца 2016 года, после она была продлена ещё на 5 лет.

Особую тревогу вызывала также проблема снижения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и рост пустующих земельных участков, не используемых для нужд сельского хозяйства, что стало сейчас сдерживающим фактором развития этой отрасли. Поэтому для исправления положения дел в землепользовании и землеустройств в Казахстане с 1 июля 2016 года в действующий земельный кодекс были внесены дополнения и изменения, которые позволят устранить спад сельскохозяйственного производства, улучшить экологическое состояние сельскохозяйственных угодий и повысить эффективность использования их, а также оптимизировать инвестирования сельскохозяйственных формирований для создания им благоприятных условий функционирования.

За время действия маротории несомненно будут вноситься еще новые дополнения и изменения в земельный кодекс по улучшению правового статуса землепользователей, состоящих только из жителей страны, и

созданию условий для превращения их в реальных хозяев земли по настоящему заинтересованных в эффективном использовании и сохранении почвенного покрова её. При этом в земельном кодексе должен найти отражение характер приводного агропотенциала страны, от состояния которого зависит рациональное использование земли её хозяйвами. В данном случае речь идет о ландшафто-ресурном потенциале сельскохозяйственных угодий, который определяет специфику сельскохозяйственного землепользования. В действующем земельном кодексе ландшафтная информация дана недостаточна, чтобы установить объективную оценку эффективности использования земли разными формами хозяйствования. Из-за ландшафтной неоднородности сельскохозяйственных угодий на территории Казахстана, нельзя применять единый подход при оценке состояния земель сельскохозяйственного назначения, предоставляемой юридическим и физическим лицам, и эффективности использования её этими лицами. Использование ландшафтного подхода дает наилучший эффект при зонировании и нормировании, определении принципов и методов природоохранной должности и рационального природопользования. Без такого подхода сложно рассчитать показатели экологической эффективности для разных форм хозяйствования (сельскохозяйственных предприятий, ферских хозяйств, индивидуальных предпринимателей), оказывающих на уровень устойчивости такого воздействия на одних земельных участках нарушается почвенно-растительный покров, уничтожается и загрязняется, сокращаются биопродуктивность земли, а в других, чтобы не допустить нарушения почвенного покрова земли соблюдается правило её использования и проводится рекультивационные работы. По данным Агенства земельных ресурсов (2011 г.) по качественной характеристике земель, общая площадь нарушенных земель в Казахстане составляет 184,7 тыс. га, из них обработано 51,9 тыс. га, рекультивировано 2,9 тыс. га нарушенных земель. Наибольшее количество нарушенных земель находится в северной и северо-восточной части страны. Нарушители почвенного покрова земли обделываются сейчас только штрафами, более серьезной ответственности они не несут. Поэтому в республике нужны законы по охране почв и рекультивировании нарушенных и загрязненных земель и основные положения этого закона должны быть введены в земельный кодекс. Чем скорее положение этого закона будет отражено в земельном кодексе, тем быстрее будет решаться проблемы экологии почв. На сегодня около 60 % почвенного покрова РК относится в разной степени к деградированным, в зависимости от особенности природных условий и их народно – хозяйственного использования.

Проблемой является такое наличие в Казахстане неиспользуемых земельных участков, часть которых по разным причинам своевременно не ставится на учет и в течении года судьба такой земли остается неизвестной.

Кроме того, в ряде регионов страны допускается перенаселённость животных на пастбищах или их дефицит при наличии густой травы на этих угодьях. В связи с этим для соблюдения всеми формами хозяйствования правила рационального использования сельскохозяйственных угодий в обновлённой в июле 2016 года редакции земельного кодекса на основе внесенных дополнений и изменений предусмотрены меры по изъятию этих земель в государственную собственность, если они в течение трех лет не устранят такие нарушения. Будут изыматься также земельные участки любой формы собственности, если в течение этого срока они использовались не по назначению или их использование было крайне неэффективным для развития отраслей сельского хозяйства. Конечно, эти меры дадут положительные результаты, но для усиления их необходимо предусмотреть меры воздействия с помощью земельного налога. Но в правилах взимания земельного налога и определении его базы и ставки имеются существенные недостатки, которых нужно устранить для повышения ответственности налогоплательщиков за свои земельные участки. К этим недостаткам относятся недостаточная гибкость системы налогообложения земли, наличие неоправданно большого количества льготников и освобожденных целых отраслей от уплаты земельных платежей, сложность системы расчета базовых налоговых ставок для определения налогоплательщиками земельного налога и т.д. Таким образом, действующая система налогообложения земель пока не отвечает предъявляемым требованиям в современный период по развитию экономики сельского хозяйства. Для исправления выше отмеченных недостатков в системе налогообложения земли следует совершенствовать её основные положения связанные с определением кадастровой (оценочной) стоимости земельных участков, для чего необходимо постоянная корректировка её с учетом применяемой налоговой ставки, определяемой каждый раз в зависимости от местных условий и особенностей. В этой связи предлагаемые специалистами переход от кадастровой стоимости земельных участков на единое налогообложение необходимого имущества (земля + здания, строения и сооружения), налог на которое определяется от его оценочной стоимости, считаем правомерным, поскольку это упростит расчеты размера земельного налога. Но в этой системе налогообложения есть свои недостатки, но они так сложны – это полный учет всех объектов недвижимости и их оценка для целей налогообложения.

Таким образом, многие существующие проблемы и трудности создания устойчивого землепользования в стране обусловлены несовершенством применяемого рыночного механизма в современный период, когда экономика Казахстана переходит на инновационный путь развития для создания гармонично развивающегося цивилизованного общества.