

УДК 347.453.4

Абдраимов Бакытжан Жарылкасынович

доктор юридических наук, профессор Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева, почетный академик Национальной академии наук Республики Казахстан
тел.: (701) 759-25-42

Abdraimov Bakytzhan Zharylkasynovich

Doctor of Law, Professor of Eurasian National University named after L.N. Gumilyov, Honorary Academician of the National Academy of Sciences of the Republic of Kazakhstan
tel.: (701) 759-25-42

Сулейменова Сауле Жусупбековна

доктор юридических наук, профессор Казахского национального университета им. Аль-Фараби
тел.: (701) 759-25-42

Suleimenova Saule Zhusupbekovna

Doctor of Law, Professor of Kazakh National University named after Al-Farabi
tel.: (701) 759-25-42

Саймова Шолпан Алтынбековна

докторант Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева
тел.: (701) 759-25-42

Saimova Sholpan Altynbekovna

Doctoral Candidate of Eurasian National University named after L.N. Gumilyov
tel.: (701) 759-25-42

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ АРЕНДЫ ЗА ЗЕМЛЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT AND ESTABLISHMENT OF LAND RENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Авторы научной статьи уделили особое внимание историко-политическому, социологическому и правовому анализу развития и становления аренды за землю. Особое внимание уделяется изучению действующего законодательства в этой области, выявление его пробелов и недостатков, разработка рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование действующего земельного законодательства в Казахстане.

The authors of this work have paid particular attention to historical, political, sociological and legal analysis of the development and formation of lease of land. The authors' particular attention is focused on the studying current legislation in this area, identification of its gaps and shortcomings, development of recommendations and suggestions directed at improvement of the existing land-laws in Kazakhstan.

Ключевые слова: Республика Казахстан, Российская империя, Конституция, земельное законодательство, земля, аренда земли, арендная плата.

Key words: Republic of Kazakhstan, Russian Empire, Constitution, land-laws, land, lease of land, rental fee.

Исследование места и роли аренды земли на различных этапах истории Казахстана позволяет познать ее сущность, значение для экономического и общественного развития, выявить тенденции и закономерности развития юридических норм. Исторические памятники казахского обычного права свидетельствуют о своеобразии и самобытности формирования аренды за землю. Тем самым исследование аренды земли на территории Казахстана нельзя вести без анализа исторических предпосылок, на основе которых происходило его становление.

Необходимость эффективного законодательного регулирования земельных отношений в современном Казахстане настоятельно требует обращения к историческому опыту для извлечения из него уроков, как позитивных, так и негативных.

Становление и развитие законодательства аренды земли явление возникшее в связи с переходом в рыночное условие. 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 Казахстана [1].

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 оказывала 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. отсутствовала [2]. Земля юридически считалась общей соб-

ственностью 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 из 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 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» [3]. 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 подтверждают существование в Казахстане частной собственности 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 Российской империи.

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. присягнули на верность хан Среднего жуза Сьюк Аблайханов с подвластными ему 55 462 казахами был принят в российское подданство. Фактическое присоединение Казахстана к России было осуществлено в 1847 г. [4]. Таким образом, присоединение Казахстана к России, начавшись в 1731 г., было завершено лишь в 1847 г., этот процесс проходил неравномерно – в общей сложности 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 ханскосултанского 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.

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 законода-

тельных 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 казачьему и военному населению [5].

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. Она 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 владение [6]. 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 появилась возможность ее продать, сдать в аренду или совершить иную сделку. Но, как известно, вышеупомянутый процесс происходил медленно, сдерживая развитие земельного рынка [7].

В период реформ, несмотря на высокую цену и кабальные условия, часть крестьян и даже бедняков покупали земли. Покупали землю и богатые крестьяне, развивая при этом товарное производство. Но больше всего среди покупателей земли были лица не крестьянского 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 наделов [8].

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 сдерживать 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. Свои стратегические замыслы чиновники Российской империи пытались завуалировать благовидной задачей освоения плодородных земель и увеличения хлебных ресурсов страны [9].

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 России [10]. Правовое положение земель, занимаемых казахским населением, определялось также в Положении об управлении степных областей [11].

Стоит отметить, что эти правовые установления во многом стимулировали повышение ак-

тивности 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. Субъекты 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 и 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.

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 залог [12].

Земля передавалась в распоряжение земельных комитетов, которые являлись уполномоченными органами государственной власти на местах. Тем самым земля переходила в распоряжение государств [13]. Декрет о социализации земли предусматривал, что всякая собственность на землю и другие природные ресурсы отменяется навсегда, и распоряжение ими передается органами государственной власти [14].

Таким образом, из всех юридических конструкций осталось место только праву пользование. История показывает, что это кардинально повлияло на общественное мнение о необходимости радикальных земельных преобразований к концу 1980-х гг.

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 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 стратегической и политической позиции российского правительства лежала боязнь, что легкость отчуждения земли создаст в обществе «язву пролетариата». Это и создавало объективные причины фактической невозможности крестьян уходить на заработки в город.

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 ското-прогонов, водопоев, при вклинивании помещичьих земель в крестьянские, что вынуждало крестьян арендовать их, дабы не платить штрафы за поправу. 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 добровольной 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, являющегося тогда КазССР [15]. Разработчики ЗК

РСФСР предполагали, что он в отношении земли заменит Гражданский кодекс, а в части трудовых отношений – Кодекс законов о труде. История показала, что это мнение не оправдалось.

В период с 1920 по 1936 гг. в КазССР было принято более 14 нормативных правовых актов. Однако, была заметна тенденция того, 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 оставлять 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 1920-е гг. считалась необходимой, например, для обменов крестьянских земель с целью ликвидации неудобств землепользования [16].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. была запрещена сдача в аренду земель сельскохозяйственного назначения с взиманием арендной платы [17], так как это противоречило политике советского государства [18]. На данном этапе развития арендные земельные отношения отсутствовали: земля была изъята из оборота и стала *res extra commercium*.

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. [19] 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 назначения [20]. 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. Черемушкин [21] и В.П. Шкредов. В существовавших 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 имущественных [22].

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, широко известная 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 земли [23].

С обретением государственной независимости в Республике Казахстан за сравнительно короткий период времени произошли кардинальные изменения в земельных отношениях и по существу, был создан новый земельный строй. Переход к рыночной экономике объективно вызвал необходи-

мость введения различных форм собственности на землю, платности землепользования, законодательного решения о статусе земельной недвижимости, как предмет (объект) правового регулирования. Реформирование земельных отношений это длительный, сложный процесс, требующий постоянного и поэтапного развития. С момента приобретения независимости за 20 лет земельные отношения подверглись определенным изменениям и представили перед собой цели и направления.

Становление и развития законодательства аренды земли независимого Казахстана 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 монополия 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 во взимании арендной платы и земельного налога. В соответствии с ЗК КазССР землевладение и землепользование являлись платными. Плата за землю взималась в формах земельного налога и арендной платы, определяемых в зависимости от качества, местоположения и водообеспеченности земельного участка. Платежи за землю поступали в местные бюджеты и направлялись 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 землеустройства и социально-культурное развитие территории [24]. 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 земель [25].

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 развития земельных отношений и постепенный переход к платному землепользованию связан с адаптацией земельного законодательства к условиям формирующего 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) [26].

Земельные отношения с признаками экономического механизма нашли отражения в Указе Президента РК «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений» [27]. Согласно Указу Президента главам местных администраций было разрешено, в пределах установленной им компетенции по предоставлению земельных участков, продавать право на пожизненное наследуемое владение земель гражданам и юридическим лицам (если земли не принадлежат государству) – право пользования либо право аренды земельного участка. Граждане, которым земельные участки предоставлены в пожизненное наследуемое владение, могли 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 в аренду, – продавать, сдавать в аренду или залог право пользования или право аренды земельного участка гражданам и другим юридическим лицам. Граждане и юридические лица могли 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 оборота [28].

Третьим этапом перехода к земельному рынку стало введение института частной собствен-

ности на землю. 30 августа 1995 г. была принята Конституция Республики Казахстан, в соответствии с которой, признавались и равным образом защищались государственная и частная собственность на землю и изменился правовой статус земельного участка, как недвижимого имущества [29]. В последующем, Указ Президента РК «О земле» принятый 22 декабря 1995 г., 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 аренду [30]. Постановка решения этих сложных проблемных вопросов в условиях рыночной экономики требовала нового перехода как с точки зрения теории, 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 являлся 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 Казахстан [31]. 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 отдельное положение земельного законодательства в соответствии 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, облагались 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 оборот [32].

Пятый этап развития законодательства начинается с момента принятия действующего Земельного Кодекса РК [33]. Основная задача настоящего акта заключается в расширении предела частной собственности на землю и введение института частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. За годы земельной реформы в республике формируются земельные отношения, ориентированные на вовлечение земельных участков и право землепользования в рыночные условия, а также на развитие рынка земли.

Таким образом, в Казахстане аренда за землю всегда отличалась особой проблематичностью. И триста лет назад, когда при хане Тауке «Казахское ханство остро нуждалось в дополнительных пастбищных угодьях, но не находило свободных земель», и при хане Касыме, когда активно шел процесс «собирания земель», и в 1861 г., когда было отменено крепостное право, и в период столыпинских реформ, и тем более во время Октябрьской социалистической революции. Острота земельного вопроса отмечалась не только в дореволюционный и советские периоды, она заявляет о себе и в настоящее время [34]. Именно аренда за землю взбудоражила общественное мнение, и в конечном итоге, проявилась в небывалой политической активности граждан.

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,

предъявляемым 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.

Конечно, недопустимо механично и поспешно переносить зарубежный правовой опыт на казахстанскую национально-юридическую почву. Казахстан – это неповторимая и уникальная страна, в которой есть свои собственные правовые традиции, обусловленные социально-экономическими, этнокультурными и природно-географическими особенностями [35]. 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 программы развития аренды земельных участков на казахстанскую почву следует переносить очень осторожно.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Архипов И.Г.* Земельное право Республики Казахстан. Алматы, 1997.
2. *Масанов Н.Э.* Кочевая цивилизация казахов. Алматы, 1995.
3. *Зиманов С.З., Еренов А.Е.* О характере феодальной собственности на землю в Казахстане // Труды Алматинского юридического института., Алма-Ата, 1955.
4. *Таймаганбетов Ж.К. [и др.]* История Казахстана с древнейших времен до наших дней / Ж.К. Таймаганбетов, К.М. Байпаков, Б.Е. Кумеков, К.А. Пищулин. Алма-Ата, 1993.
5. *Дюков Л.В. [и др.]* История государства и права Казахской ССР. В 2-х ч. / Л.В. Дюков, А.Н. Таукелов, Г.С. Сапаргалиев, К.А. Жиреншин / под ред. С.С. Сартаева. Алма-Ата, 1982. Ч. 1
6. *Ахметшина Л.М.* Аренда земли по российскому законодательству: дис. ...канд. юрид. наук. Казань, 2001.
7. *Скребкова О.П.* Договор аренды земельных участков: дис. ...канд. юрид. наук. Самара, 2003.
8. Крестьянская реформа в России 1861: сборник законодательных актов. М., 1954.
9. Сборник декретов 1917-1918 гг. М., 1920.
10. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 года. Об образовании автономной Киргизской ССР // Собрание законодательства КАССР. Алматы, 1969.
11. *Черемухин С.Д.* Теория и практика экономической оценки земли. М., 1963.
12. Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1.
13. О переходе земли в распоряжение земельных комитетов. Принято СНК РСФСР 5 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 2.
14. Советское земельное право / под ред. Н.И. Краснова, В.П. Балезина. М., 1977.
15. Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
16. Земельный кодекс // Энциклопедия государства и права. М., 1925. Т. 1.
17. СЗ СССР. 1937. № 37. Ст. 150.
18. *Чуркин В.Э.* Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2000.
19. Гражданский кодекс РСФСР // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.
20. Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / под ред. С.Н. Братуся. М., 1982.
21. *Черемухин С.Д.* Теория и практика экономической оценки земли. М., 1963.
22. *Шкредов В.П.* Экономика и право. М., 1990.
23. *Ясин Е.Г.* Судьба экономической реформы в России // Вопросы экономики. 1993. № 2.
24. *Хаджиев А.Х.* Земельное право Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночной экономики (проблемы теории, законотворчества и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2004.
25. Казахская ССР. О земельной реформе в Казахской ССР. Закон // Ведомости Совета КазССР. 1991 г. 28. Ст. 384.
26. *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. Алматы, 2002. Вып. 2.
27. О дальнейшем совершенствовании земельных отношений: Указ Президента РК от 5 апреля 1994 г. № 1639 // Предприниматель и право. 1994. № 7(8).
28. Указ. соч.
29. Конституция Республики Казахстан. Алма-Ата, 1995.
30. Президент Республики Казахстан. О земле: Указ от 22 декабря 1995 г. // Ведомости. 1995. № 24.
31. Указ. соч.
32. *Алиев У.Ж., Есиркелов Т.А. [и др.]* Актуальные проблемы земельных отношений в свете проекта Закона Республики Казахстан «О земле». Алматы, 2000.
33. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. Алматы, 2011.
34. *Абдраимов Б.Ж.* Правовое обеспечение земельных отношений: обзор мировой практики // Земельное законодательство и судебная практика. Вып. 2. Алматы, 2002.
35. Указ. соч.