

Граждане Республики Казахстан: собственность или долгосрочная аренда?

Сулейменов М.К.
Директор НИИ частного права
Каспийского университета
академик НАН РК,
доктор юридических
наук, профессор

Право частной собственности на землю

Я вкратце расскажу историю возникновения частной собственности на землю в Казахстане.

В [Земельном кодексе](#) Казахстана 1990 г. и речи не было о частной собственности. Допускались только владение и пользование землей.

По первой [Конституции](#) независимого Казахстана 1993 г. все природные ресурсы, в том числе и земля, находились в исключительной собственности государства. В действующей [Конституции](#) РК 1995 года закреплено положение, что земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Первый Закон о земле был принят в форме [Указа](#) Президента РК, имеющего силу закона, 22 декабря 1995 г. И уже в этом Законе было закреплено право частной собственности на землю, в том числе и для иностранцев.

В частной собственности граждан РК (с запретом для иностранных граждан) могли находиться участки, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства.

В частной собственности граждан и юридических лиц (включая иностранцев) могли находиться земельные участки, предоставленные под застройку или застроенные зданиями и сооружениями.

Таким образом, уже в 1995 г. иностранцы могли иметь в частной собственности землю, неразрывно связанную со зданиями и сооружениями.

Эта же формула была повторена в [Законе](#) о земле от 24 января 2001 г.

И только в [Земельном кодексе](#) РК от 20 июня 2003 г. была введена частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения. Если кто помнит, этому предшествовали жесткие дискуссии, протесты и неприятие, причем даже со стороны Парламента. Премьер-министр был вынужден в связи с принятием Земельного кодекса поставить вопрос о доверии правительству, и только так заставил Парламент принять Кодекс. По обращению Президента РК Конституционный Совет рассмотрел вопрос о соответствии Конституции РК Земельного кодекса и [постановлением](#) от 10 июня 2003 г. признал его конституционным.

Так что вопрос о собственности на землю всегда был острым и болезненным.

Правительство рассчитывало введением права частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения включить эти земли в товарный оборот. Предполагалось, что люди, став собственниками, будут бережно относиться к земельному участку и извлекать из него все возможное, чтобы получать прибыль. Однако из этого мало что получилось. Земли в основном попали в руки отдельных людей, ставших латифундистами. Массового вовлечения сельскохозяйственных земель в товарный оборот не случилось.

Документ: Граждане Республики Казахстан: собственность или долгосрочная аренда?
(Сулейменов М.К., Директор НИИ частного права Каспийского университета академик НАН РК,
доктор юридических наук, профессор)

Однако и в [Законе](#) о земле 1995 г., и во всех последующих законах, в том числе в последнем [Земельном кодексе](#) 2003 г., всегда четко закреплялось, что на земли сельскохозяйственного назначения право собственности может возникнуть только у граждан РК. Иностранцы не имеют право приобрести такую землю в частную собственность.

Встает вопрос: надо ли исключать из Земельного кодекса норму 2003г. о праве частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения?

Право аренды земли

Дело в том, что уже [Законом](#) о земле 1995 г., наряду с правом собственности, была предусмотрена еще одна форма землепользования: право постоянного землепользования и право временного землепользования.

Право постоянного землепользования - это форма землепользования пожизненного и наследуемого, практически как право собственности. Оно носит ограниченный характер (юридическим лицам, осуществляющим сельскохозяйственное и лесохозяйственное производство, а также для научно-исследовательских, опытных и учебных целей; юридическим лицам, осуществляющим землепользование на землях особо охраняемых природных территорий; для работ, связанных с обеспечением внутренних водных путей в судоходном состоянии).

Особо оговаривалось, что это право не может быть предоставлено иностранным землепользователям.

Что касается права временного землепользования, то оно может выступать в двух правовых формах: аренда и безвозмездное пользование. ([п.1 ст. 35](#) Земельного кодекса 2003 г.).

Причем по своей правовой природе право аренды очень широкое: его можно свободно продавать, можно земельный участок на праве временного землепользования сдавать в субаренду, закладывать и т.п.

Приведу выдержки из некоторых статей Земельного кодекса.

«[Статья 28](#). Режим права землепользования

Право землепользования является вещным правом. К праву землепользования применяются нормы о праве собственности постольку, поскольку это не противоречит настоящему Кодексу или природе вещного права».

«[Статья 33](#). Передача права землепользования

1. Передача права землепользования означает наделение лица правом землепользования другим землепользователем.

Передача права землепользования производится на основе гражданско-правовых сделок, а также по иным основаниям, предусмотренным [законодательством](#) Республики Казахстан.

Отчуждение права землепользования производится на основе гражданско-правовых сделок (купли-продажи, дарения, мены и другого).

Передача права землепользования другому лицу на определенный срок производится на основе договора аренды или временного безвозмездного пользования земельным участком.

Передачу и отчуждение права землепользования могут производить только лица, выкупившие право временного возмездного землепользования (аренды)».

Причем сроки, на которые предоставляется право временного землепользования, весьма внушительны.

По [Закону](#) о земле 1995 г. право временного землепользования могло быть краткосрочным (до 3 лет) и долгосрочным (от 3 до 99 лет) ([п.1 ст. 41](#)). По [Закону](#) о земле

2001 г. право временного землепользования могло быть краткосрочным (до 5 лет) и долгосрочным (от 5 до 49 лет) ([п.1 ст. 28](#)). По действующему [Земельному кодексу](#) 2003 г. право временного возмездного землепользования (аренда) может быть краткосрочным (до 5 лет) и долгосрочным (от 5 до 49 лет) ([п. 2. ст. 35](#)).

Теперь разберемся, как обстоят дела с землями сельскохозяйственного назначения.

Первоначально в Земельном кодексе была предусмотрена норма, что право временного возмездного землепользования для ведения товарного сельскохозяйственного производства предоставляется гражданам и негосударственным юридическим лицам на срок до 49 лет, а иностранцам и лицам без гражданства на срок до 10 лет, а затем до 25 лет ([п.5 ст. 37](#) Земельного кодекса).

В дальнейшем в этот пункт неоднократно вносились изменения.

В 2011 г. отсюда убрали граждан, но лишь потому, что граждане теперь могли осуществлять товарное сельскохозяйственное производство лишь в форме крестьянского или фермерского хозяйства (срок для них остался от 10 до 49 лет). Проектом закона, уже одобренного Парламентом РК, планируется убрать полностью иностранцев.

Право собственности или право аренды?

Мухтар Тайжан опубликовал в Фейсбуке пост «Частная собственность и право аренды на с/х земли: сравнительный анализ», в котором он доказывает, что нет большой разницы между правом частной собственности на землю и правом аренды земли.

В принципе он прав. Когда рабочая группа под моим руководством готовила проект первого Закона о земле, тоже вставал вопрос о праве собственности.

Право частной собственности было введено, но только на земли, застроенные зданиями или сооружениями (в том числе и для иностранцев), а также на участки, предоставленные для введения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства (только для граждан РК).

Тогда тоже шли оживленные дискуссии. И тогда я говорил, что вводить или не вводить право частной собственности на землю - это проблема не юридическая, а политическая. В то время было принято политическое решение не вводить право частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, и перед юристами встала задача, как обеспечить правовые гарантии тем, кто получает землю для ведения сельскохозяйственного производства.

Тогда в законодательстве было право пожизненного наследуемого владения, неизвестно что обозначающее, не дающее возможности обладателю этого права возможности им распоряжаться. Взамен этого непонятого права мы вели в оборот понятие «право землепользования», причем постарались максимально приблизить его к праву собственности: это право можно было продать, подарить, передать по наследству. Никаких разрешений для этого не требовалось. Местные исполнительные органы могли только предоставить земельный участок на праве землепользования. На этом их полномочия заканчивались.

Уникальность права временного землепользования заключалась в том, что оно предоставляется по договору временного землепользования, которое по своей правовой природе является договором аренды. В то же время это полноценное вещное право, аналогичное праву собственности.

Право землепользования мы даже включили в Гражданский кодекс РК (подпункт 1) [п. 1 ст. 195](#) «Вещные права лиц, не являющихся собственниками»).

Таким образом, в сохранении права частной собственности на земли сельхозназначения особой необходимости нет. В то же время если исходить не из

юридических, а политических соображений, и прежде всего из глубинных чувств казахского народа, принципиально важно это право ликвидировать.

Однако одновременно законодатель должен подумать о тех гражданах, которые начиная с 2003 г. получали землю в частную собственность. Прежде всего, это крестьянские хозяйства. Много их или мало - не имеет значения. Это наши граждане и они не должны испытывать трудности и преследования со стороны местной бюрократии, во многом коррумпированной. В частности, нельзя обрекать граждан на бессмысленные хождения по переоформлению прав на земельные участки. Необходимо автоматически приравнять всех обладателей земельных участков на праве частной собственности, начиная с 2003г, к обладателям земельных участков на праве землепользования.

Правительству следует предпринять меры, чтобы ввести неосваиваемые собственниками земли в оборот. Прежде всего это касается земель латифундистов, которые нахватили тысячи гектаров, но ничего не делают для их освоения. Для этого не надо ничего придумывать, в действующем [Земельном кодексе](#) есть нормы, позволяющие изъять земельный участок, если он не используется по назначению в течение 2 лет ([статьи 92-94](#) Земельного кодекса). К сожалению, эти нормы используются неэффективно. Мне кажется, прежде чем запускать в оборот миллионы гектаров новых земель, надо максимально использовать имеющиеся возможности по повышению эффективности использования (в том числе путем изъятия и перераспределения) уже переданных, но не освоенных земель сельхозназначения.

В заключение хочу подчеркнуть, что ликвидация права частной собственности на землю должно касаться только земель сельхозназначения.

Земли под зданиями и сооружениями и земли, предназначенные для личного подсобного хозяйства (ЛПХ), предоставляются в частную собственность, начиная с 1995 года, и за эти годы больших проблем не возникало. Тем более здания и сооружения неразрывно связаны с землей, на которой они расположены, и невозможно, в частности, продать здание без земельного участка, на котором оно расположено. Ликвидировав право частной собственности на такие участки, мы искусственно создадим колоссальные проблемы для гражданского оборота.