

## Лекция №2

# ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Лектор: Имансакипова Б.Б.

# Этапы развития земельных отношений в Казахстане.

## Общая характеристика



Земельные вопросы на каждом этапе становились основной проблемой для всех государств, проживающих на территории Казахстана. Исходя из исторических данных, основным занятием государств, населявших территорию Казахстана, было кочевое и полукочевое животноводство. В результате животноводы, нуждавшиеся в пастбищных угодьях, были вынуждены мигрировать в отдаленные места. Какую бы стадию развития общественных отношений мы ни взяли, использование земельных запасов будет зависеть от климатических условий на определенной территории и направления материального производства. Природно-климатические условия Казахстана определили характер основных направлений системы материального производства. Поэтому для стран, населявших территорию Казахстана на протяжении тысячелетий, основной отраслью хозяйства является кочевое животноводство. Поиск пастбищных угодий для разведения скота стал одной из основных проблем. Для обществ, существовавших в те времена, потребность в системе регулирования земельных отношений в естественном и объективном виде, сезонная эксплуатация земельных участков, на наш взгляд, является основным фактором. Элементы материально-производственной системы в жизни кочевников привели к объединению их трудов. Кроме того, такие объединения проводились на уровне производственных групп и общинных структур.

Поскольку Земля является основным источником природного богатства для любого населения, вопросы, связанные с ее использованием, с самого начала были актуальными. Развитие земельных правоотношений рассматривается в четыре этапа:

- земельные отношения до вступления Казахстана в состав России,
- земельные отношения в период пребывания Казахстана в составе России,
- земельные отношения в Советское время и земельные отношения в суверенном Казахстане.

## 2. Земельные отношения Казахстана до его вступления в состав России



Связаны с первым этапом – становлением Казахского ханства. Особенностью этого периода является отсутствие специальных земельных законов. На данном этапе земельные отношения регулировались правилами Адат. Кроме того, происходила политика колонистов Чингисхана. В Казахстане в этот период Земля была передана в частную собственность или нет? Есть два разных подхода к этому. Один из них не признает, что был частной собственностью. В это время частная собственность на землю рассматривается как правильная, если она является общественной собственностью, а другая-частной собственностью. Что касается отношений собственности при Казахском ханстве, то все имущество, которое граждане могли продать, обменять, подарить и унаследовать, было предметом частной собственности.

Частная собственность на землю не существовала до XIX века, когда земля считалась собственностью общины по нормам адата. Как община была признана преимущественно племенной общиной.

### 3. Земельные отношения в составе России



Второй этап. С момента вступления Казахстана в Российскую империю. Этот период восходит к 1749 году. В течение 20 лет Российская империя, проводя колониальную политику на казахской земле, военными силами захватывала земли Великого и Среднего жуза. Для осуществления своей власти на казахской земле Россия создает свою власть. Их называют генерал-губернаторами. Всего было шесть генерал-губернаторов. В 1861 г. право русских крестьян на крепостное право было упразднено. 2 июня 1886 года было принято “Положение об управлении Туркестанским краем”, 25 марта 1891 года-“Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Жетысуской, Уральской областями”. Западно-Сибирское генерал-губернаторство было переименовано в Степное генерал-губернаторство и включало все пять областей, кроме Сырдарьинской. Сырдарьинская область посмотрела на Туркестанскую генералгубернаторство. Жетысуская область в 1897 году вновь вошла в состав Туркестанского генерал-губернаторства.

Также появились возможности аренды земли по правилам 1867-1868 годов. В связи с этим сельские, волостные общины могли сдавать в аренду до 30 лет принадлежащие им земли промышленникам, купцам, являющимся представителями России. Кроме того, между казаками заключались соглашения об аренде зимовок, пастбищ. В качестве платы использовался скот. Хотя правила предусматривали, что арендодателем является община, на практике аренда и использование ее платы находились в руках волостей и старшин, судей. Сибирским казачьим войскам 5 млн. десятину землю дали. Теперь военные начали сдавать эту землю в аренду самим казакам. Их арендная плата год за годом повышалась. В конце XIX века землями сибирских казаков пользовались 436 тысяч человек, или 6736 хозяйств. Они жили в условиях аренды земли русскими войсками по высокой цене. Чтобы обеспечить русских крестьян хорошими землями, российское правительство провело политику иммиграции. Присоединение Казахстана к России не повлияло на характер земельных отношений и их правовое регулирование.

Во-первых, все земельные запасы были переданы в собственность Российской империи от потомков хан-султанского Чингиза. Как говорится в статье 210 «Временных правил» 1868 года: «земли, занятые кыргызскими кочевниками, признаются государственными и передаются в общественное пользование киргизам».

Во-вторых, королевство сохранило для казахов общинную форму землепользования, а регулирование земельных отношений по-прежнему осуществляется на основе казахских норм обычаев.

В-третьих, в привычном праве казахов появились нормы, признающие частную собственность частных семей на осень и зиму, сенокосы.

В-четвертых, правовое регулирование земельных отношений, наряду с обычным правом, регулировалось общеимперским российским законодательством.

## 4. Земельные отношения Советского периода. Декрет "О земле". Закон "О социализации земли"



Третий этап. Социалистический период 1917-1990 гг. На этом этапе строго соблюдались принципы, согласно которым власть должна предоставляться только населению, а земля должна принадлежать только народу и использоваться бесплатно.

1917 г. издан Ленинский Декрет. Декрет О земле объявил следующее:

- 1) земельная собственность заменяется безвозмездно безвозмездно.
- 2) земельные участки землевладельцев, долевые, церковные, монастырские земли, со всеми живыми и неживыми средствами, усадебные постройки, под руководством волостных земельных комитетов, уездных Советов крестьянских депутатов, проводятся до решения вопроса о земле Учредительным собранием.
- 3) Земли простых крестьян и простых казаков не конфискуются.

Далее, в крестьянском приказе о Земле, как бы рассматривая глубже:

1) право частной собственности на Землю навсегда аннулируется; земля не может быть продана, куплена, сдана в аренду, заложена или изолирована любым другим способом. Вся земля... бесплатно обособляется, становится всенародным благом и переходит в пользование всем, кто там трудится.

2) Право землепользования могут получить все граждане российского государства, изъявившие желание обрабатывать землю своим трудом с помощью семьи или товарищества (независимо от пола) на срок, имеющий право на обработку. Наемный труд не допускается.

3) Землепользование должно быть уравнительным, т. е. земля распределяется между трудящимися по нормам труда или потребления в зависимости от местных условий».

1919 г. вышел закон о социализации земли. Декрет "о социализации земли", безусловно, перекликался с Декретом о Земле. Там и так, как было объявлено:



Статья 1. Любая собственность на землю, недра, воду, леса и все живые силы природы в пределах РСФСР будет уничтожена.

Статья 2. Земля переходит в пользование трудящемуся населению без какой-либо (явной и скрытой) компенсации.

Статья 3. Право землепользования принадлежит только тем, кто своим трудом обрабатывает его, за исключением случаев, специально предусмотренных настоящим Законом.

Статья 4. Право землепользования не ограничивается полом, религиозными взглядами, национальностью, подданством.

Статья 35. РСФСР, в целях скорейшего достижения социализма, оказывает всю свою помощь (культурную и материальную помощь) общей обработке земель, отдавая предпочтение трудовым коммунистическим, артельным и кооперативным хозяйствам.

Статья 45. Никто не может передать другому лицу имеющееся у него право землепользования.

Статья 46. Право землепользования приобретается в порядке, установленном настоящим законом, и ни в коем случае не может переходить от одного лица к другому.

Между 1921 и 28 годами была проведена земельная водная реформа. Одной из основных реформ, проведенных в Казахстане, является земельно-водная реформа, проведенная в 1921-1922 годах. Эта реформа проводилась в Южном Казахстане при содействии Правительства Туркестанской Советской Республики. Главным, решающим в его ведении был Туркцикский декрет от 14 декабря 1920 года, по которому после восстания 1861 года было рассмотрено уничтожение сел коренных народов, поселившихся на узурпированных землях, и возвращение на их место вовремя изгнанных народов и возвращение им права пользования сухопутными землями.

В декабре 1920 года Земельным органом был подготовлен план работ по созданию земельных отношений 1921 года для реализации земельно-водной реформы в Республике.

26 марта 1921 года был принят наказ Туркестанского Наркомзема по реконструкции земельных и водных отношений, которым руководствовались при осуществлении земельно-водных реформ. Поскольку Реформа проводилась в основном на орошаемых землях, Наказ рассмотрел меры по регулированию водопользования. Так, водохозяйственным органам на местах поручено подготовить мероприятия по водоснабжению населения, размещенного на новых землях с 20 апреля 1921 года.

В результате земельно-водной реформы за первые 8-9 месяцев 1921 года в Туркестанской республике сформирован земельный фонд в 336927 десятин (1-я десятина равна 1,09 га) для размещения трудящегося Безземельного населения и населения с малоземельными участками.

В 1920 году была образована Казахская Социалистическая Советская Республика. До этого она была автономной республикой. В 1936 году была принята первая Конституция Казахской ССР. В стране, планирующей целевое использование сельхозземель, массовая колхозизация крестьян в 1930-1932 гг. Велась принудительными темпами. Без преувеличения можно сказать, что после вступления в колхоз в первые годы положение крестьян стало еще сложнее. Дело в том, что Советское государство, нуждаясь в большом количестве сельхозпродукции, планировало получать ее только у колхозников, постоянно пользующихся землей. Поэтому у крестьян был чрезмерный спрос, который основывался на плановой экономике.

Можно сказать, что колхозное землепользование как самостоятельный земельно-правовой институт получило основы своего правового становления только в уставе Советского сельскохозяйственного трудового объединения от 17 февраля 1935 года. В уставе отражена модель колхозов, бессрочно использующих землю, лежащую на их территории, кроме хозяйственного назначения.

Хотя Земля находится только в государственной собственности , структурные правовые основы устойчивого землепользования в признании истинного собственника земли на данном этапе сформировались не полностью и четко. То есть правовой статус права постоянного землепользования ограничивался только возможностью землепользования.

В 1969 г. впервые были приняты Основы земельного законодательства Советского Союза. Благодаря этому в каждой республике начинает предприниматься попытка принять свои земельные законы.

До 1917-1971 гг. порядок использования земель Казахстана регулировался Российским законодательством. Особое место в этот период занимают партийные решения руководства

## 5. Земельные отношения в суверенном Казахстане.

### Казахстан Развитие земельных отношений республики в соответствии с требованиями рынка



Четвертый этап. С момента обретения Республикой Казахстан государственного суверенитета за очень короткое время сфера земельных отношений претерпела множество изменений, т. е. появилась новая земельно-правовая структура. Вместо права исключительно государственной собственности на землю и права бесплатного землепользования признано право собственности на землю, а также право частной собственности, введена оплата земли и произошли иные земельно-правовые изменения.

После обретения Республикой Казахстан суверенитета на территории государства некоторое время действовали законы, принятые при СССР. Земельный кодекс, принятый КазССР 16 ноября 1990 г., разработал следующие положения:

гражданам, проживавшим на территории республики более 5 лет, земельным хозяйствам, садоводству и животноводству, строительству и жилищному обслуживанию, парковым сооружениям, национальным обычаям и ремеслам на пожизненное право наследования земли для ведения бизнеса и ремесел о предоставлении земельных участков, предоставляемых гражданам; об отмене ограничений на земельные участки, предоставляемые гражданам; на действия землепользователей государство, хозяйственная организация землевладельцами;

о легализации прав землепользователей:

На добровольное хозяйствование на Земле; на закрепление прав собственности на продукцию, произведенную от занятия сельским хозяйством и поступившую от их реализации; о предоставлении земли в аренду; представители на местах в связи с регулированием земельных отношений и органов исполнительной власти; установлена плата за землю; усилена роль властей судебных органов в разрешении земельных споров;

Основные направления земельной реформы заключались в следующем:



- создание специального земельного фонда для его распределения в зависимости от интересов рационального землепользования;
- Перераспределение земель в случае приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий;
- определение границ пунктов проживания сельского населения;
- оформление и переоформление документов на право пользования земельными участками.

Из земель специальных земельных фондов для граждан обеспечены в первую очередь крестьянское хозяйство и ведение личного домашнего хозяйства, садоводства, дачного и животноводства. Он был создан за счет организаций с сельскохозяйственными предприятиями, которые нерационально использовали землю и работали плохо. Для этого законом закреплен правовой механизм изъятия земель у субъектов нерационального землепользования. Данная норма закреплена в интересах осуществления дальнейшего рационального использования земель.

В связи с введением права частной собственности на землю в предельной норме Конституции РК, принятой 30 августа 1995 года, юридическая сущность права землепользования и его содержание претерпели кардинальные изменения.



Основываясь на концепциях нашей Конституции о праве частной собственности на землю, Указ Президента Республики Казахстан, имеющий юридическую силу, “о Земле” от 22 декабря 1995 года внес серьезные изменения в право землепользования, определив новые нормативные рамки правового устройства земель в нашей стране. В целях создания качественно новой модели земельных отношений права пожизненного пользования на наследственной основе для ведения собственного подсобного хозяйства, садоводства и дачного хозяйства, а также строительства жилых помещений, домов, зданий и их комплексов и ранее построенных земельных участков были преобразованы в права частной собственности.

В соответствии с принципами Конституции Указом Президента РК “О земле” утверждена система вещных прав на землю. Здесь впервые в земельном праве регулируются отношения права собственности с другими правами, вытекающими из самого права собственности. Мы предполагаем, что он приобрел ярко выраженный характер в этих сценах:



Во - первых, признание права собственности главным правом на землю-открыло путь к раскрытию ее значения как источника иных прав. Собственник имел возможность осуществлять свои полномочия непосредственно сам или через другое лицо. Конечно, передачу своих полномочий другому лицу не следует путать с обработкой своей земли силами наемных работников.

Во-вторых, государство регламентировало специфику вещных прав с учетом их места в осуществлении права государственной собственности на землю, функциональной категории.

В-третьих, вопрос признания права землепользования основным видом вещных прав на Землю показал необходимость выделения права пользования, владения и распоряжения земельным участком между собственником и землепользователем. Предоставление права постоянного использования земель как основного средства широкого вовлечения земель, находящихся в государственной собственности, в хозяйственный оборот через негосударственные юридические лица коренным образом изменило его содержание.

Возникновение различных прав собственности на землю, связанных с переходом к рыночной экономике, разумность землепользования, изменение статуса земли как недвижимости признаются объективной необходимостью проведения земельной реформы и реконструкции земельных отношений. Процесс реформирования земельных отношений-процесс длительный, сложный и требующий поэтапного развития. За шестнадцать лет с момента обретения государством независимости земельные отношения претерпели значительные изменения. Земельная реформа, претерпев изменения, сама по себе определила множество направлений и целей. Дифференцируя принятые законы Республики Казахстан в области земельных отношений после обретения суверенитета, можно выделить следующие основные направления и цели:

- Переход к новой структуре земель-создание и формирование новой системы землепользования;
- Оформление документов на земельное недвижимое имущество-формирование земельно-кадастровых дел на земельные участки юридических и физических лиц;
- Создание и ведение государственного земельного кадастра;
- Совершенствование земельных рыночных отношений-формирование механизма оплаты земли;
- Подготовка законодательной базы и научно-методического обеспечения оплаты земли;
- Ведение мониторинга земель, государственный контроль за использованием и охраной земель;
- Внедрение экономических механизмов землепользования и охраны и совершенствование их эффективного применения.

## Контрольные вопросы



1. Этапы развития земельных отношений в Казахстане. Первый этап земельных отношений-земельные отношения в период монгольского ханства и формирование Казахского ханства. Доля земель, условно предоставляемых медуз.
- 2.Земельные отношения Казахстана до его вступления в состав России.
- 3.Земельные отношения в период столыпинской аграрной реформы. (1868- 1871)
- 4.Земельные отношения при пребывании в составе России.
- 5.Земельные отношения советского периода. Декрет "О земле". Закон "о социализации земли".
- 6.Земельные отношения в суверенном Казахстане. Развитие земельных отношений Республики Казахстан в соответствии с требованиями рынка.
- 7.Место первого Земельного кодекса, принятого в суверенном Казахстане, в регулировании земельных отношений.
- 8.Причины принятия действующего земельного кодекса Республики Казахстан.