

*ШАЛТАКБАЕВ С.Ж.,  
зав. кафедрой юриспруденции Алматинского  
филиала Санкт-Петербургского гуманитарного  
университета профсоюзов, кандидат юридических наук*

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

**В** марте 2017 года ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) сообщила, что средняя цена на продовольствие в мире (индекс продовольственных цен ФАО) на 13,4% выше уровня марта 2016 года. К 2025 году, по мнению экспертов ООН, можно ожидать повышения спроса на продукты животного происхождения более чем на 50%.

Следует отметить, что спрос на продовольствие растет, и он происходит на фоне устойчивого снижения количества пригодных для обработки земель. В будущем продовольствие станет критически важным ресурсом, сельхозпродукция, - ключевым структурным фактором мировой экономики и политики, а страны экспортеры этой продукции получают привилегированное положение в мировой экономике.

Казахстан богат природными ресурсами, в том числе имеет огромные запасы сельскохозяйственных угодий. По площади земель Казахстан входит в десятку крупнейших государств мира, а по уровню землеобеспеченности на душу населения занимает третье место в мире, после Австралии и Канады. Земли сельскохозяйственного назначения имеют особый правовой режим, и площадь земель данной категории в структуре земельного фонда страны составляет 98,6 млн. га или более 36% от общей территории страны[1]. Несмотря на определенные сложности осуществления сельскохозяйственного производства, связанные с почвенно-климатическими условиями, страна имеет реальные возможности войти в число ведущих мировых игроков на рынке продовольствия, в первую очередь зерновой и мясной продукции.

По первому направлению отмечаются реальные достижения, связанные с занятыми лидирующими позициями республики по экспорту пшеничной муки, по второму же пока прорыва

не наблюдается. В сфере зерноводства и животноводства имеется целый ряд серьезных проблем, связанных, в первую очередь, с качественным состоянием сельскохозяйственных угодий. К сожалению это глобальная тенденция. По данным ООН, в результате деградации почв ежегодно безвозвратно выходят из оборота 7-10 млн. га пахотных земель, что составляет базу жизни для 21-30 млн. человек. Население планеты урбанизируется - города растут, плотность населения увеличивается, что тоже приводит к сокращению сельхозземель[2].

Наряду с этим существует целый ряд проблем сугубо национального порядка. Так, на упоминавшемся заседании круглого стола по теме: "О состоянии использования земель сельскохозяйственного назначения, совершенствовании законодательства в области управления земельными ресурсами", Вице-министр национальной экономики РК К. Ускенбаев рассказал, что в соответствии с поручением Главы государства проведена инвентаризация 96 млн. га земель сельхозназначения, в результате чего:

- выявлено 19,2 тысяч неиспользуемых земельных участков сельхозназначения, на площади 7,4 млн. га, из которых пашня - 943,0 тыс. га, в том числе 59,1 тыс. га - орошаемая;

- выявлено более 91% неиспользуемых земельных участков у крестьянских и фермерских хозяйств на площади 3,7 млн. га, из которых 407, 6 тыс. га пашня, в том числе 30,6 тыс. га - орошаемая;

- установлено, что из 1,6 млн. га орошаемых земель исправная оросительная сеть имеется только на площади 634 тыс. га (40,8%), а оставшаяся часть требует реконструкции (52,4%) или подлежит списанию (6,8%);

- севообороты применяются только на площа-

ди 2,9 млн. га, что составляет 11,9%, у крестьянских и фермерских хозяйств - 4%;

- содержание гумуса в почвах богарного земледелия определено как высокое только на 2,2% пашни, среднее - 36,1%, низкое - 61,7%;

- в почвах орошаемого земледелия на высокое содержание гумуса приходится только на 0,2% площади орошаемой пашни, на среднее - 1,6%, низкое - 98,2%;

- за счет исправных обводнительных сооружений обводняется лишь 5,9 млн. га (13,5%); на остальной площади пастбищ - 38,3 млн. га обводнительные сооружения (38,4 тыс. штук) требуют реконструкции.

В Акмолинской области из неиспользуемых 1,6 млн. земель сельскохозяйственного назначения в залоге находится 982,6 тыс. га, Костанайской области из неиспользуемых 747,6 тыс. га в залоге 360 тыс. га, Павлодарской из неиспользуемых 687,5 тыс. га в залоге 515,3 тыс. га, Северо-Казахстанской из неиспользуемых 282 тыс. га в залоге 265 тыс. га. В этой связи К. Ускенбаев вполне справедливо замечает: "Реальные причины нерационального использования земель лежат не только в области законодательства, многое зависит от экономических и финансовых инструментов [1].

Таким образом, мы можем выделить блок основных причин неблагоприятного землепользования в Республике Казахстан.

Прежде всего, низка эффективность правовых механизмов обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных Главой 17 "Охрана" земель Земельного кодекса Республики Казахстан (в дальнейшем ЗК РК), в том числе их принудительного изъятия в порядке ст. ст. 92-94 ЗК РК [3]. Здесь работает целый комплекс причин объективного и субъективного плана, главными из которых, на наш взгляд являются: 1) отсутствие материальной заинтересованности землевладельцев в обеспечении надлежащего качества земель и 2) слабость и бессистемность превентивных землеохранных мер.

В целом можно констатировать, что ожидания 90-х годов об экономическом и экологическом эффекте передачи земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность оправдались не в полной мере. Да, мы реально наблюдаем активное вовлечение сельхозземель в производство и рост товарной массы сельхозпродукции (прежде всего, зерновых), однако это сопровождается просто угрожающими темпами деградации земель. Надежды на то, что собственник будет добровольно вкладывать средства в повышение плодородия почв, не сбылись. Назрела настоятельная необходимость ужесточения всего спектра мер государственно-правового воздействия на собственников земель, тем более что реальную картину, а значит и основания для применения таких мер дала проведенная инвентаризация земель. В случае непринятия собственником мер по повышению плодородия почв в отведенные регулируемыми органами сроки, следует жестко применять предусмотренный ЗК РК порядок изъятия таких земель.

Встает закономерный вопрос: а что делать с принудительно изъятыми землями, массив которых в таком случае со временем может стать довольно значительным? Полагаем, что будет ошибкой снова выставлять их на продажу. Затратив средства на покупку деградированного земельного массива (понятно, что цена его не будет высока), новый собственник также вряд ли будет вкладывать средства в повышение плодородия земель. Решение видится в широком использовании известного еще из римского права эмфитевзиса (emphyteusis), под которым понимается "вещное, отчуждаемое и наследуемое право владения и пользования чужой землей и плодами ее за арендную плату, с обязанностью обрабатывать и не ухудшать имения" [4]. Главной целью применения данного права было получение доходов от сдачи в аренду земель, а заселение пустующих приграничных территорий и их обработка и, как следствие - подъем сельского хозяйства [5, с. 192]. В нашем случае самой важной выступает экологическая составляющая, хотя, конечно же, без экономического интереса данные меры превратятся в фикцию. При этом главным условием (в зависимости от уровня деградации земель) будет задача восстановления плодородия почв, затраты на которые и должны составить основную часть платы за землю.

Повышение плодородия почв немыслимо без проведения комплекса агротехнических мероприятий, к числу главных из которых, следует отнести внесение в деградированную почву минеральных и органических удобрений. Обеспечить первые вполне реально, поскольку применение принудительных землеохранных мер можно напрямую увязать с необходимостью закупа и внесения минеральных удобрений. С органическими же (особенно полными) удобрениями ситуация значительно сложнее, поскольку их просто в Казахстане нет. Не случайно в советское время в совхозах практиковались крупные животноводческие комплексы. Решая социально-экономические проблемы (дополнительные рабочие места, прежде всего, для женщин, обеспечение населения мясомолочной продукцией и т.д.), фермы утилизировали отходы зернопроизводства (некондиционное фуражное зерно и солому), давая взамен крайне необходимое для наших земель ценнейшее органическое удобрение.

Настала необходимость разработать и принять реально работающую программу роста поголовья крупнорогатого скота на промышленной основе, жестко увязывая ее с объемами производства зерна в хозяйствах республики. Такая связка животноводства и зерноводства страны, несомненно, даст мощный кумулятивный эффект и для развития сельского хозяйства, и улучшения экологического состояния земель, и социально-экономического развития села. Безусловно, реализация таких масштабных государственных программ потребует и масштабных инвестиций.

Раз уж мы затронули тему животноводства, то нельзя не отметить, что нуждается в последовательном решении и вопрос о пастбищах. Животноводство в Казахстане обладает практически неогра-

ническим потенциалом для развития. Естественные пастбища составляют порядка 70% территории страны и по их количеству страна занимает пятое место в мире (более 180 млн. га). Из них, в настоящее время, 86,8 млн. га находится в государственной собственности, в землях запаса и могут быть использованы в животноводстве. Традиционный вид разведения скота в стране - это отгонное животноводство. Его развитие позволяет решить проблемы, связанные с концентрацией поголовья скота в хозяйствах населения, такие как: дефицит кормов, деградация земель населенных пунктов, обеспечение занятости и увеличение экспортного потенциала. В целом отгонное животноводство - это природные пастбища, а значит, экологически чистый продукт, востребованный не только у нас, но и на мировых рынках[2].

Для активизации этого процесса необходимо более активно использовать положения п. 3 ст. 14 Закона Республики Казахстан "О пастбищах", предписывающей, "в случае отсутствия на пастбищах в течение двух лет сельскохозяйственных животных для выпаса либо их наличия в количестве менее двадцати процентов от предельно допустимой нормы нагрузки на общую площадь пастбищ и (или) отсутствия сенокосения в целях заготовки кормов земельные участки подлежат изъятию в порядке, предусмотренном земельным законодательством Республики Казахстан" [6].

Следует заметить, что требует смены акцентов и система финансирования сельского хозяйства, в первую очередь в режиме кредитования под залог сельскохозяйственных угодий. Полностью не отрицая эти механизмы, мы все же видим их низкую эффективность. Невозврат кредитов влечет за собой изъятие залоговой земли, которая изымается из сельскохозяйственного оборота, вовлеч в который ее снова крайне проблематично. Как правило, крепких хозяйств, могущих выступить покупателями залогового имущества, даже по сниженным ценам, в округе нет. В результате страдают все: работники не вернувшего кредит хозяйства, оставшиеся без средств к существованию; банк, не получивший не только дивиденды, но и выданных в кредит денежных средств, и взамен обремененный залогом, реализовать который в этих условиях практически нереально; сельскохозяйственное производство региона и в целом страны, поскольку из оборота не только выбыли солидные земельные массивы, но и реально работавшие хозяйства; государство, в ряде случаев вынужденное нести дополнительные издержки по поддержке населения, и т.д.

Представляется, что решение возможно только на основе масштабной программы государственной поддержки сельского хозяйства. Расчет на то что, "рынок сам все урегулирует" - утопия и надо по примеру сельского хозяйства в развитых странах принимать срочные государственные меры. Так, по нашему мнению, определенные перспективы сулит возрождение системы договоров контрактации, то есть гарантированного заказа государства определенных видов сельскохозяйственной продукции под твердые цены, с частичным финан-

сированием весенне-полевых работ, семенными субсидиями, адресной помощью удобрениями и химикатами и т.д. Наряду с прочими выгодами, это позволит уйти от засилья в сельском хозяйстве монокультуры (пшеницы), реально заинтересовать хозяйства в севообороте, поддержать малый и средний бизнес на селе.

Представляется, что такие комплексные меры окажут несомненное положительное воздействие на экологическое и социально-экономическое оздоровление аграрного сектора, будут способствовать улучшению рационального использования и охраны земель.

#### Литература:

1. Материалы Круглого стола "О состоянии использования земель сельскохозяйственного назначения и совершенствование законодательства в области управления земельными ресурсами в Республике Казахстан в свете Послания Главы государства Н.А. Назарбаева", проведенного Комитетом по аграрным вопросам, природопользованию и развитию сельских территорий Сената Парламента Республики Казахстан 15 мая 2015 года // URL: <https://i-news.kz/news/2015/05/18/8017791> (дата обращения 03.02.2018.).
2. Каковы шансы Казахстана стать продовольственным гигантом? // URL: <https://bnews.kz/ru/analysis/analytics> (дата обращения 06.02.2018.)
3. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., № 13, ст. 99.
4. Ефимов В.В. Догма римского права. Т. 1. Петроград, 1918. - С. 76.
5. Н.В. Остроумов, С.В. Остроумов. Преобразование римского института "эмфитевзис" в российское чиншевое право // Вестник Тюменского государственного университета. - 2014. - № 3. - С. 191-197.
6. О пастбищах: закон Республики Казахстан от 20 февраля 2017 года №47-VI ЗПК // Казахстанская правда от 22 февраля 2017 года №37 (28416)

Abstract: The author considers a set of measures that have a positive impact on the ecological and socio-economic recovery of the agricultural sector of the Republic of Kazakhstan.

Аннотация: автор рассматривает комплекс мер, оказывающий положительное воздействие на экологическое и социально-экономическое оздоровление аграрного сектора РК.

Түйін: Автор Қазақстан Республикасының аграрлық секторының экологиялық және әлеуметтік-экономикалық қалпына келуіне оң әсерін тигізетін бірқатар шараларды қарастырады.