



ГЛАВНАЯ ▶

Поделиться     



Мораторий на применение норм земельного законодательства: юридические аспекты

Весьма неожиданным, эффективным и сильным ходом Президента Казахстана Н.А. Назарбаева стало введение моратория на применение норм [Земельного кодекса](#), вызвавших возмущение народа, и создание Комиссии по земельной реформе. Причем в состав этой комиссии были включены почти все оппозиционеры, еще сохранившиеся в Казахстане.

Это позволило несколько снизить накал страстей, связанных со сдачей земли в аренду иностранцам на 25 лет.

Представляется интересным рассмотреть юридические аспекты моратория.

1. Прежде всего о самом [Указе](#) Президента РК от 6 мая 2016 г. № 248 «О введении моратория на применение отдельных норм земельного законодательства». В нем говорится, что он принимается на основании [статьи 40](#) и [подпункта 3\) статьи 44](#) Конституции РК.

Приведем для наглядности эти статьи.

[Статья 40](#)

1. Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.
2. Президент Республики Казахстан - символ и гарант единства народа и государственной власти, неизбежности Конституции, прав и свобод человека и гражданина.
3. Президент Республики Казахстан обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

[Подпункт 3\) статьи 44](#)

«3) после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-

Министра Республики; освобождает его от должности; по представлению Премьер- Министра определяет структуру Правительства Республики, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы Республики, не входящие в состав Правительства, назначает на должности членов Правительства Республики; назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и Премьер- министра Республики, акимов областей, городов республиканского значения и столицы».

Статья 40 - это общая норма о Президенте РК как главе государства, высшем должностном лице. Однако конкретные полномочия Президента как и любого должностного лица определяются конкретными статьями Конституции РК, в частности, **статьей 44**. Как видно из **подпункта 3) статьи 44**, полномочий на введения моратория на применение норм законов у Президента Конституцией не предусмотрено.

Слово «мораторий» широко применяется на практике. Например, мораторий на проверки малого и среднего бизнеса, на переименование населенных пунктов, на выдачу лицензий на право недропользования, на смертную казнь. Однако законодательного определения моратория нет.

Термин «мораторий» применяется в международном праве и означает отсрочку исполнения государством своих обязанностей по международным обязательствам по договоренности с другими государствами. Может быть, также односторонний мораторий на проведение ядерных испытаний или на развертывание боевых ракет. Внутри государства термин «мораторий» иногда применяют в гражданском праве к отсрочке исполнения договорных обязательств.

Моратория на применение норм законодательства не существует. Можно предположить, что это означает приостановление действия норм закона.

Как видно из **подпункта 3) ст. 44** Конституции РК, Президент РК имеет право на приостановление действия актов Правительства, Премьер-Министра Республики и акимов. Но никак не законов, принимаемых Парламентом.

Я внимательно изучил раздел Конституции о Парламенте и не нашел механизмов, с помощью которых сам Парламент мог бы объявить мораторий на применение закона.

Несомненно, однако, что Парламент вправе принять закон, приостанавливающий действие отдельных норм им же принятого закона.

Несомненно также, что Указ Президента будет безусловно и безоговорочно исполняться всеми государственными органами, связанными с предоставлением земель, и проблем с его применением на практике не возникнет.

Однако для юридической чистоты запущенного процесса было бы желательно принятие Парламентом одноименного закона о моратории.

2. Каковы юридические последствия принятия Указа?

Пункт 1 Указа гласит:

«1. Ввести до 31 декабря 2016 года мораторий на:

1. применение норм **Закона** Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан»;

2. предоставление иностранцам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, а также юридическим лицам, в уставном капитале которых доля иностранцев, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц составляет более чем пятьдесят процентов, права временного землепользования на условиях аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения;

3) предоставление права частной собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной собственности, физическим и юридическим лицам».

В соответствии с подпунктом 1) пункта 1 Указа действие Закона РК от 2 ноября 2015 г. приостанавливается полностью, несмотря на то даже, что этот Закон еще не введен в действие (он вводится в действие с 1 июля 2016 г.)

Основной в этом Законе является пресловутая норма о предоставлении земель сельскохозяйственного назначения в аренду иностранцам на 25 лет.

Кроме этого, в Законе содержатся нормы об аукционной форме торгов с повышением или понижением стоимости земельного участка, о праве граждан и юридических лиц Казахстана выкупать принадлежащий им на праве аренды земельный участок в частную собственность и другие нормы.

Однако если бы приостановление касалось только Закона от 2 ноября 2015 г., остались бы нормы Закона 2014 г., установившего предоставление земель в аренду на 25 лет. Поэтому были добавлены подпункты 2) и 3) пункта 1 Указа. Теперь запрещены любые формы аренды иностранцам, в том числе до 10 лет, как было до 2014 г., и предоставление земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность кому бы то ни было.

Определенное неудобство представляет то, что в подпунктах 2) и 3) пункта 1 Указа не указаны конкретные нормы, которые приостанавливаются. Даже опытному юристу трудно сразу определить, какая редакция той или иной нормы земельного кодекса действует (а ведь были редакции 2003, 2008, 2011, 2014 годов).

3. Какие же изменения необходимо внести в земельное законодательство и нужны ли они?

Что касается права частной собственности на землю, то она существует с 1995 г., а на земли сельхозназначения - с 2003 г. Сложился достаточно большой слой собственников, и менять в этом что-либо не только опасно, но и просто невозможно. Другое дело, что Правительству следовало бы предпринять экстренные 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, 93 Земельного кодекса). К сожалению, эти нормы используются очень незначительно. Во всяком случае, я не слышал о случаях изъятия больших площадей пустующих и не осваиваемых земель.

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 неосвоенных земель сельхозназначения.

Естественно, ни о какой продаже земель сельхозназначения в собственность иностранцам речи не идет и идти не может.

4. Аренда земель сельхозназначения является одной из эффективных форм землепользования и, несомненно, должна развиваться. И вопрос здесь стоит единственный, но, однако, самый важный в земельной реформе: давать ли землю в аренду иностранцам?

Лично у меня как юриста никогда не было особых сомнений в эффективности такой формы. И я был бы очень рад, если бы к нам приехали голландцы или израильяне с их уникальными технологиями возрождения пустынных земель. Но вся беда в том, что они не приедут, а приедут китайцы с их химией и пестицидами. Причем на 1 млн га их приедет очень много, так как, по некоторым данным, при взятии земель в аренду китайцы требуют обеспечения 80 % участия в сельхозпроизводстве китайских рабочих.

Я не экономист и не могу с цифрами в руках доказывать опасность передачи в аренду земель Китаю. Но меня очень настораживают некоторые сведения, появляющиеся в печати, о безвозвратном уничтожении земель в самом Китае вследствие нещадной эксплуатации земли и активного применения химии и пестицидов, о стремлении Китая захватить с помощью аренды земли в Африке, Латинской Америке, России, Украине и многих других странах, об отказе Австралии, Вьетнама и Филиппин предоставить землю в аренду из-за опасения потерять их навечно (См., например: Айдар Алибаев. Еще раз об аренде земли. - Трибуна. Коммунист Казахстана. 25 мая 2016 г.).

Для России возможная потеря Дальнего Востока опасна, но не смертельна. Для Казахстана с его соотношением населения страны к населению Китая как 1 к 100 потеря больших площадей и наплыв огромного количества китайцев может поставить под угрозу само существование Казахстана как суверенного государства.

Поэтому я считаю, что по этим и только по этим причинам норма о предоставлении земель в аренду на любой срок иностранцам должна быть исключена из Земельного кодекса.

5. Особого внимания заслуживает вопрос о предоставлении земель в собственность или в аренду совместным предприятиям с иностранным участием. Я подозреваю, что это будет основная форма предоставления земель иностранцам. Во всяком случае, как сообщила «Акмолинская правда», на встрече акима Акмолинской области Сергея Кулагина с делегацией из провинции Шэньси достигнута договоренность о предоставлении земель для выращивания зерновых и масличных культур на территории Акмолинской области. Причем, как заявил С.В. Кулагин, созданию совместных предприятий на территории региона ничего не препятствует, более того, преимущество именно за СП. Были обещаны также государственные преференции, то есть налоговые льготы.

По некоторым сведениям, китайцы настаивали на том, чтобы 80 % рабочих на этих СП были привезены из Китая. (См. ДАТ. Общественная позиция, № 19 (336), 12 мая 2016 г. С. 8).

Между тем совместные предприятия - это национальные юридические лица Казахстана, и они пользуются всеми правами юридических лиц РК. Единственное ограничение, установленное в 2014 г. и повторенное в Законе от 2 ноября 2015 г. - это то, что если доля иностранцев в СП превышает 50 % уставного капитала, земля на праве собственности предоставляться не может. Но она может предоставляться на праве аренды на 25 лет. А если доля иностранцев ниже 50 %, то и в собственность можно передать.

В этой норме большие возможности для установления иностранцами контроля над СП, даже если их доля меньше контрольного пакета. Например, доля иностранца 49,9 % уставного капитала, один процент отдается гражданину РК происхождением из той же страны, что и иностранец, или просто бомжу с паспортом гражданина РК.

Этого достаточно, можно приобретать землю в собственность.

Впрочем, этого не обязательно делать. Вполне можно обойтись арендой на 25 лет. На самом деле с правовой точки зрения большой разницы в чисто деловом отношении между правом

собственности и арендой нет. Право аренды земли точно так же можно продавать, дарить, отдавать в залог и т.п. Можно, конечно, досрочно расторгнуть договор аренды. Но точно так же можно досрочно прекратить право собственности на землю в случае ее неиспользования или ненадлежащего использования.

Мне кажется, необходимо исключить из Земельного кодекса нормы о предоставлении земель сельхозназначения в собственность или в аренду на любой срок всем совместным предприятиям, независимо от размера доли участия иностранцев в их уставном капитале.

Необходимо объявить мораторий на предоставление земель сельхозназначения иностранцам в любой форме на 15-20 лет и после этого снова вернуться к этому вопросу.

Только так, на мой взгляд, можно снять нарастающее в Казахстане напряжение в отношениях между властью и обществом.

М.К. Сулейменов

Академик Национальной

академии наук РК,

доктор юридических наук,

профессор

[« Предыдущая](#)

[Следующая »](#)

[ВВЕРХ](#)

[ПЕЧАТЬ](#) • [СОХРАНИТЬ В PDF](#)



ZANGER
LAW FIRM
ESTABLISHED 1992

25 ЛЕТ ОПЫТА

ПОЛЕЗНАЯ
ИНФОРМАЦИЯ

О ФИРМЕ

УСЛУГИ

КОМАНДА

ЛИТЕРАТУРА

ПУБЛИКАЦИИ

НОВОСТИ

КАРЬЕРА

КОНТАКТЫ

МЫ В СОЦИАЛЬНЫХ
СЕТЯХ

[КАРТА](#)

 [LINKEDIN](#)

 [TWITTER](#)

 [FACEBOOK](#)