

**ТЕНДЕНЦИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ**

**ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ АУЫЛ ШАРУАШЫЛЫҒЫ МАҚСАТЫНДАҒЫ  
ЖЕРЛЕРДІ ТИІМДІ ПАЙДАЛАНУ ҮРДІСТЕРІ**

**TRENDS OF RATIONAL USE OF AGRICULTURAL LAND  
IN KAZAKHSTAN**

**Р.К. АБЕЛЬДИНА**

кандидат экономических наук, доцент  
Казахский агротехнический университет имени С. Сейфуллина

---

**Аннотация.** Рассмотрены актуальные вопросы эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, приведен анализ состояния земельного фонда республики, развития частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Показаны проблемы в сфере управления земельными ресурсами и землеустройства, а также государственного контроля за рациональным использованием земель. Поставлены задачи по обеспечению рационального использования и охраны земельных ресурсов, среди которых: улучшение качественного состояния земель; вовлечение в сельскохозяйственный оборот площадей пахотнопригодных земель с хорошим и средним качеством почв; реализация ландшафтно-экологического подхода при разработке проектов землеустройства; переход к социально-эффективному земельному рынку и экономическому стимулированию рационального землепользования и охраны земель; совершенствование работы землеустроительной службы; проведение комплексного межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства; повышение уровня информационного обеспечения о состоянии земельных ресурсов. Намечены мероприятия для решения поставленных задач.

**Аңдатпа.** Ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді тиімді пайдаланудың барлық маңызды мәселелері қаралған, республиканың жер қорының жағдайына талдау жасалған, ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерге жеке меншікке берілудің дамуы көрсетілген. Жер ресурстары және жерге орналастыруды басқару саласындағы, сондай-ақ жерді тиімді пайдалануды мемлекеттік бақылау мәселелері көтерілген. Жер ресурстарын тиімді пайдалану және қорғаумен қамтамасыз ету, оның ішінде жердің сапасын арттыру; топырағының сапасы жақсы және орташа жыртуға жарамды жерлерді ауыл шаруашылығына тарту; жерді ор-



Из-за нерационального использования земель имеет место упрощение технологий возделывания культур, ослаблен контроль мероприятий по борьбе с сорной растительностью, внесению удобрений, внедрению и освоению севооборотов, сортообновлению и качеству семян.

Проведенная инвентаризация с 2012 г. по 2014 г. земель сельскохозяйственного назначения выявила расхождения с данными земельного баланса по количественному составу и фактическим площадям земельных участков землепользователей. Основные причины расхождений – несвоевременное включение данных в учет земель (снятие с учета), а также отсутствие мониторинга. Недостовверная информация о количественном и качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения, которая является базовой основой для обеспечения механизма регулирования земельного оборота, не может обеспечить контроль за использованием и охраной земель. Так, например, было выявлено 9 300 га низкопродуктивной пашни в Акмолинской области, на основании чего местным исполнительным органам было указано произвести коренное улучшение пастбищ. Однако подобные трансформации должны быть запрограммированными проектами землеустройства с экономическим обоснованием. Четкой регламентации таких работ на данный момент нет.

Эффективное использование земли невозможно без рациональной организации территории сельскохозяйственного предприятия, одним из условий которой является наличие проекта внутрихозяйственного землеустройства. Внедрение проектов внутрихозяйственного землеустройства позволит сельхозпредприятиям успешно решать задачи по эффективной организации земельных угодий, разработке мер по их противозероэрозийной защите, внедрению интенсивных севооборотов на пашне, использованию пастбищ, сенокосов и залежей, рациональному размещению элементов производственной инфраструктуры. Поэтому организация рационального использования земель и их охраны является важнейшим фактором не только роста экономики государства, но и улучшения условий жизни сельчан.

В 2014 г. была завершена работа по инвентаризации сельскохозяйственных угодий, вовлеченных в сельскохозяйственный оборот. В процессе проведенной инвентаризации было выявлено 7,3 тыс. неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения на площади 2 327,6 тыс. га, из которых 273,6 тыс. га составляет пашня. Более 55% неиспользуемых участков выявлено у крестьянских и фермерских хозяйств на площади 1 284 тыс. га, в том числе 121,6 тыс.

га пашни. Одной из причин сложившейся ситуации является несовершенство земельного законодательства, по которому в условиях упрощения права передачи земель сельскохозяйственного назначения в субаренду возросло число неиспользуемых земельных участков крестьянских и фермерских хозяйств. Согласно материалам районных органов сельского хозяйства и данным обследования хозяйств рабочими комиссиями установлено, что севообороты были выявлены всего на 1 139,9 тыс. га, что составляет 14 % от проинвентаризированной пашни. Эти данные подтверждают результаты анкетирования руководителей хозяйств нескольких районов, большинство из которых не знает рекомендуемые схемы севооборотов, считают перелог достаточной мерой сохранения урожайности. Проведенная инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения не выявила наличие сенокосооборотов и пастбищеоборотов на кормовых угодьях. В целом по инвентаризируемым территориям степень использования пастбищ варьируется по областям от 24% до 174%. Последний показатель указывает, что официальные данные органов статистики о наличии поголовья скота общественного сектора в инвентаризируемых районах значительно занижены в сравнении с фактическими. Это отразилось на степени использования пастбищ, так как нагрузка на них определялась через их кормоемкость с учетом поголовья.

Все эти недостатки необходимо решать посредством проведения землеустроительных работ. Это позволит повысить эффективность использования земельных ресурсов в аграрном секторе, улучшит организационно-территориальные условия для использования земельных угодий и устойчивого управления сельскими территориями.

Другой немаловажный вопрос – это финансирование проектно-изыскательских работ на региональном уровне и при разных видах землеустройства (внутрихозяйственное, межхозяйственное, участковое и пр.).

По итогам инвентаризации сельскохозяйственных угодий, вовлеченных в сельскохозяйственный оборот, выявлена залежь, которую рекомендуется использовать как пашню, а также увеличить нагрузку на пастбища за счет увеличения поголовья скота. Материалы инвентаризации согласованы с ГУ «Управление сельского хозяйства Акмолинской области» и утверждены приказами ГУ «Управление земельных отношений Акмолинской области». Однако проекты землеустройства для решения поставленных задач не были рекомендованы.

Состояние земельного фонда Республики Казахстан. В условиях углубления мирового продовольственного, энергетического и

финансового кризисов роль земель сельскохозяйственного назначения, как важнейшего фактора развития экономики, существенным образом повышается.

По состоянию на 1 января 2016 г. земли сельскохозяйственного назначения в республике составляют 102,6 тыс. га, то есть 39,3% земельного фонда государства. Их удельный вес в земельном фонде областей колеблется от 70-75% (Северо-Казахстанская, Акмолинская области) до 10-25% (Кызылординская, Атырауская области). В структуре угодий земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственные угодья составляют 96,6%, в том числе: пашня – 23,7%, многолетние насаждения – 0,1%, залежь – 2,5%, сенокосы – 2,1%, пастбища – 68,2%.

Наибольшее количество сельскохозяйственных угодий сосредоточено в четырех из десяти природных зонах Казахстана: в степной (10,6%), сухостепной (24,7%), полупустынной (15,3%) и пустынной (37,3%) зонах.

В составе земель сельскохозяйственного назначения в собственности граждан и негосударственных юридических лиц находится 1473,9 тыс. га, что составляет всего 1,4% земель этой категории, во временном землепользовании крестьянских хозяйств и негосударственных землепользователей - 99,5 млн га (96,9%), в постоянном землепользовании государственных юридических лиц - 1,7 млн га (1,6%).

По состоянию на 1 ноября 2016 г. в аграрном секторе республики числится 219,8 тыс. крестьянских и фермерских хозяйств, за которыми закреплено 60,1 млн га (58,6%) земель сельхозназначения, 1464 производственных сельскохозяйственных кооперативов общей площадью 2,4 млн га (2,3%), 7 587 хозяйственных товариществ всех форм и акционерных обществ, площадью 36,7 млн га (35,9%). Государственные сельскохозяйственные предприятия занимают 1,7 млн га или 1,6% земель сельскохозяйственного назначения [2].

О землеустроительной службе в Республике Казахстан. Разработка и утверждение землеустроительных схем и проектов административных единиц не является обязательной процедурой. И на протяжении последних 20-ти лет имели место потеря значимости землеустроительной службы Республики Казахстан.

В действующих инструкциях содержание сводится к «...определению площади предоставляемого земельного участка, его границ и местоположения, указания смежных собственников земельного участка и землепользователей, а также обременений и сервитутов предоставляемого земельного участка». То есть к так называемым проектам отводов земель (или сегментации), необходима разработка отдельных инструкций для проектов ВХЗ, МХЗ, рабочих (участковых) проектов и пр. [3].

Начиная с 1991 года, с момента приобретения независимости и последующей приватизации совхозов, новые формы хозяйствования образовывались хаотично, без составления проектов землеустройства. Последующее развитие земельных отношений – реорганизация крестьянских хозяйств или изменение границ ТОО – происходило без учета организационно-территориальных условий. Теперь согласно приказу Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27.03.2015 г. «Об утверждении правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения» сельскохозяйственным товаропроизводителям необходимо иметь план севооборотов и проектов внутрихозяйственного землеустройства. Однако оформление проекта должно проводиться по инициативе самого землепользователя.

Земельный вопрос: рациональное использование и государственный контроль. Вопросы рационального использования земель на районном уровне обсуждаются по результатам проверок госинспекторов земельной инспекции. Многие сельхозтоваропроизводители, вразрез с действующим законодательством РК, продолжают пастбища, нуждающиеся в коренном улучшении, использовать под посевы зерновых культур.

Сельхозтоваропроизводители игнорируют предупреждения о недопущении высева зерновых культур на пастбищах. Они должны знать, если пастбища коренного улучшения используются под посевы зерновых культур, необходимо провести трансформацию (перевод с одной культуры на другую) угодий, для этого нужно обратиться в ГУ «Отдел земельных отношений» района и пройти соответствующую процедуру. Обычно это делается на основании проектов внутрихозяйственного землеустройства (ВХЗ).

Не все землепользователи, которые не используют земельные участки по целевому назначению, добровольно отказываются от земельного участка, поэтому необходимо уточнить процедуру изъятия, разработать методические указания по изъятию неиспользуемых земельных участков, ввести поправки в соответствующие законодательные акты.

В районах большое количество землепользователей и собственников земель, имеющих пастбища, не используют их ввиду отсутствия сельскохозяйственных животных, либо их наличие достигает менее 20% от предельно допустимой нормы нагрузки на общую площадь пастбищ. К данным правонарушителям применяются увеличенные ставки налога в качестве штрафа.

Развитие частной собственности на землях сельскохозяйственного назначения. Земля является основным средством сельскохозяйственного производства и одновре-

менно важнейшим лимитирующим фактором развития аграрной экономики. В связи с этим процесс использования и владения землей как средством производства по существу определяют характер всей системы аграрных отношений.

Вместе с тем, вопрос о земельной собственности является основополагающим в системе земельных отношений. Собственность на землю предполагает использование трех правомочий: владение, пользование и распоряжение.

Проведенное в ходе земельной реформы реформирование крупных землепользователей с выделением большого количества мелких земельных участков для организации крестьянских, фермерских хозяйств и других форм хозяйствования, положительно повлияв на становление реального собственника на земле, выявило целый ряд недостатков. Они негативно сказываются на уровне сельскохозяйственного производства, организации рационального использования и охраны земель, так как некоторые хозяйствующие субъекты некачественно осуществляют свою хозяйственную деятельность.

По данным Сводного аналитического отчета по состоянию на 1 ноября 2016 года в составе земель сельскохозяйственного назначения в собственности граждан и негосударственных юридических лиц находится 1 473,9 тыс. га, что составляет всего 1,4 % земель этой категории, во временном землепользовании крестьянских хозяйств и негосударственных землепользователей – 99,5 млн га (96,9 %), в постоянном землепользовании государственных юридических лиц – 1,7 млн га (1,6 %) [4].

Следует отметить, что в республике продолжается процесс формирования хозяйствующих субъектов аграрного сектора. Наряду с образованием новых субъектов хозяйствования происходит распад и реорганизация ранее созданных [5].

Проблемы в сфере управления земельными ресурсами и землеустройства, в частности, могут привести к следующему:

- отсутствие утвержденных землеустроительных проектов приведет к несоблюдению собственниками и землепользователями интенсивных технологий производства с/х продукции. Крестьяне нередко пренебрегают даже севооборотами, полагая, что это потери засеянных площадей, забывая о том, что это приводит к деградации земель и снижению плодородия почв [6];

- нарушение устойчивости и компактности хозяйств возникло вследствие отсутствия проектов землеустройства на стадии разгосударствления совхозов и колхозов в период приватизации. Решение этой проблемы усугубляется тем, что большинство земель

было предоставлено на максимально возможный срок – 9 лет, хотя законом предусмотрено от 5 лет. Конечно, крестьянин не должен терять хорошо обработанную им землю, но в условиях Северного Казахстана предоставление земель в дальнейшем необходимо осуществлять на основе землеустроительной документации;

- такие недостатки землепользования как чересполосица, вкрапление, вклинивание требуют комплекса землеустроительных работ по консолидации земель. Однако это возможно с введением изменений в правовые правила и нормы, иначе изменение границ земельных участков приведет к земельным спорам. Здесь следует подчеркнуть, что приоритетное право сохраняется за государством ввиду того, что практически все 99% пахотнопригодных земель находятся во временном землепользовании;

- неоформление или необязательность процедуры оформления землеустроительной документации затрудняет привлечение инвестиций, использование ипотеки земель и других экономических механизмов регулирования земельного рынка;

- незаконное предоставление и перераспределение земель вновь образующихся хозяйств, непрозрачность процедуры принимаемых решений, острая нехватка и востребованность в угодах для расширения хозяйств отмечают главы фермерских хозяйств;

- проведение государственного контроля над использованием земли сведено к формальным проверкам. Напротив, надлежащее оформление землеустроительных проектов создаст основу, конкретизирует и систематизирует проведение плановых проверок, к примеру, с точным указанием года в севообороте.

Президент РК Нурсултан Назарбаев в мае 2015 года предложил начать массовую приватизацию земель сельскохозяйственного назначения и подчеркнул нерациональное их использование: «Крупные землепользователи берут землю в аренду, но никто не смотрит, как используют они землю, плодородие сохраняется или нет, продуктивность земли большая или нет». Однако пока введен мораторий на поправки на отдельные статьи Земельного кодекса.

Первоочередные задачи повышения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения предусматривает эффективное использование земельных ресурсов собственниками земельных участков и землепользователями в процессе производства сельхозпродукции [7]. Получение необходимых показателей продуктивности ставит цель недопущения существенного снижения пло-

дорожия почв и мелиоративного состояния земель, оптимально использовать землю.

Основными задачами по обеспечению рационального использования и охраны земельных ресурсов являются:

– улучшение качественного состояния земель за счет реализации мероприятий по сохранению и восстановлению почв, устранению негативных антропогенных воздействий на состояние земель;

– вовлечение в сельскохозяйственный оборот площадей пахотнопригодных земель с хорошим и средним качеством почв (залежные, бросовые земли) из категории земель запаса;

– поэтапная реализация ландшафтно-экологического подхода при разработке проектов землеустройства, внедрение экологических нормативов оптимального землепользования;

– переход к социально-эффективному земельному рынку и экономическому стимулированию рационального использования и охраны земельных ресурсов (развитие частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения);

– совершенствование работы землеустроительной службы и проведение работ межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства на всех уровнях республики – областном, районном, хозяйственном;

– проведение комплексного межхозяйственного землеустройства и внутрихозяйственного землеустройства;

– повышение уровня информационного обеспечения о количественном и качественном состоянии земельных ресурсов, обеспечения земельно-кадастровыми сведениями в электронном формате.

Планируемые мероприятия:

♦ управление земельными ресурсами региона должно осуществляться на основе составления «Схемы землеустройства» на областном и районном уровнях, разработку и финансирование которой необходимо предусмотреть в ближайший год;

♦ выработка механизмов предупреждения концентрации крупных земельных массивов у неэффективных собственников, пользователей, арендаторов, перераспределения земель на условиях обеспечения их рационального использования правообладателями. А также механизма изъятия неиспользуемых или нерационально используемых земель для усиления государственного контроля над использованием и охраной земель;

♦ обновление паспортных данных и оценка изменений качества земельных участков с/х назначения для уточнения данных о количественном и качественном состоянии

земельных ресурсов с обновлением картографических материалов.

### **Список использованных источников**

1 Земельный кодекс Республики Казахстан: принят 20 июня 2003 года, №442-II (по состоянию на 11.07.2017 г.).

2 Сводный аналитический отчет о состоянии использования земель РК за 2016 г. / Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан. Комитет по управлению земельными ресурсами. – Астана, 2016. – 305 с.

3 Yerkinbayeva L.K., Bekturganov A.E. Legal Problems of the Modern Agricultural Policy of the Republic of Kazakhstan //Procedia – Social and Behavioral Sciences. – 2013. – V. 81. – PP. 514-519.

4 Абельдина Р.К., Курманова Г.К., Молдумарова Ж.К., Смунова Л.В., Молдумарова Ж.Е. Правовые и экономические аспекты использования земель в Республике Казахстан // Хабаршы-Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. – 2015. – № 5 (108). – С. 442-445.

5 Оспанов Б.С., Дюсенбеков З.Д. Земельные ресурсы и земельная реформа в Республике Казахстан. – Астана, 2001. – 256 с.

6 Землеустроительное проектирование. / М.А. Гендельман, Л.И. Подольский, В.В. Резаев, Ж.К. Крыкбаев. – Астана: ТОО «ЭВЛЮ», 1999. – 583 с.

7 Озеранская Н.Л., Московская Н.О. Учет агроландшафтного потенциала при обеспечении конкурентноспособности зернового производства агроформирований Акмолинской области // Проблемы агрорынка. – 2015. – №3. – С. 90- 98.

### **Spisok ispol'zovannyh istochnikov**

1 Zemel'nyj kodeks Respubliki Kazahstan: prinjat 20 ijunja 2003 goda, №442-II (po sostojaniju na 11.07.2017 g.)

2 Svodnyj analiticheskiy otchet o sostojanii ispol'zovanii zemel' RK za 2016 g. / Ministerstvo sel'skogo hozjajstva Respubliki Kazahstan. Komitet po upravleniju zemel'nymi resursami. - Astana, 2016. – 305 s.

3 Yerkinbayeva L.K., Bekturganov A.E. Legal Problems of the Modern Agricultural Policy of the Republic of Kazakhstan //Procedia - Social and Behavioral Sciences. – 2013.- V. 81. – PP. 514-519

4 Abel'dina R.K., Kurmanova G.K., Moldumarova Zh.K., Smunova L.V., Moldumarova Zh.E. Pravovye i jekonomicheskie aspekty ispol'zovanija zemel' v Respublike Kazahstan // Habarshy-Vestnik ENU im. L.N. Gumileva. – 2015. - № 5 (108). – S. 442-445.



