

Л.К. Еркинбаева<sup>1\*</sup>, А.Т. Озенбаева<sup>2</sup>, Д.Р. Сайпинов<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Алматы, Казахстан;

<sup>2</sup>Центрально-Азиатский инновационный университет, Шымкент, Казахстан  
(E-mail: erklazzat@mail.ru, Scopus Author ID: 57006790300, e-mail: oaikoshat@mail.ru,  
Scopus Author ID: 56770061300, e-mail: saipinov@bk.ru)

## Некоторые правовые проблемы рационального использования пастбищных угодий Республики Казахстан

Цель предлагаемого исследования заключается в комплексном изучении правовых проблем использования пастбищ в современных условиях конституционной реформы в Казахстане, в ходе которой выдвинут главный приоритет страны — использование земли в интересах народа страны — в разработке научно обоснованных теоретических положений и практических рекомендаций для совершенствования действующего законодательства Республики Казахстан. В настоящее время на насущные вопросы этой проблематики не могут дать однозначные ответы ни государственные органы, ни правовая наука, по данной проблеме отсутствуют специальные научные разработки. Само законодательство Республики Казахстан о пастбищах находится на стадии становления, а проблемы их рационального использования и охраны не получили соответствующей правовой регламентации. Недостаточность четкой регламентации ведения хозяйственной деятельности личных подсобных хозяйств граждан (далее по тексту — ЛПХ) привело к тому, что сегодня мы имеем экологические проблемы деградации пастбищ, неблагоприятную эпизоотическую и санитарную ситуацию в населенных пунктах и вокруг них. Авторами сделан вывод, что действующий Закон РК «О пастбищах» не учитывает сложившиеся проблемы в населенных пунктах, поэтому требуются корректировки его содержания и земельного законодательства страны. Предложено детализировать правовой режим использования пастбищ, находящихся в составе земель лесного и водного фонда, населенных пунктов и на территории особо охраняемых природных территорий. Возрождение отгонного и полуетгонного животноводства требует разработки правовых механизмов регулирования этой сферы аграрного производства, конкретизации режима пользования отгонных и сезонных пастбищ.

*Ключевые слова:* правовое регулирование, земли сельскохозяйственного назначения, пастбищные угодья, право собственности на пастбища, аренда, пастбищепользователи, животноводство, личное подсобное хозяйство, рациональное использование пастбищ, устойчивое использование земельных ресурсов.

### Введение

Изучение правового регулирования рационального использования и охраны пастбищных экосистем, а также развития полуетгонного и отгонного животноводства, как комплексной научной проблемы не осуществлялось в отечественной правовой науке. Как отмечают практики, прошло более четырех лет с момента введения в действие Закона РК «О пастбищах», а местные исполнительные органы игнорируют его реализацию, в частности, принятые их решения не отвечают потребностям общества, эффективному развитию полуетгонного и отгонного животноводства. Планы управления пастбищами на местах не в полной мере учитывают интересы местного населения, не содержат приемлемые схемы пастбищеоборотов. Как показывает практика, аграрное производство оказало и оказывает значительное влияние на состояние окружающей среды, что привело к радикальному изменению поверхности Земли за последнее столетие. В этой связи имеются сомнения в способности глобальной агропродовольственной системы удовлетворять текущие и будущие потребности в продовольствии при сохранении биологического разнообразия и потребностей в сохранении [1, 2]. Сельское хозяйство несет ответственность за такие экологические последствия, как вырубка тропических лесов и утрата биоразнообразия, фрагментация и утрата местобитания животных, выбросы важных парниковых газов, деградация, ухудшение качества почвы в результате эрозии и засоления, уменьшение количества и качества водных ресурсов, снижение качества воздуха и рост инфекционных заболеваний [3].

\*Автор-корреспондент. E-mail: erklazzat@mail.ru

В Казахстане в последние годы резко возросли потери пастбищ из-за неправильного признания прав собственности на данную категорию сельскохозяйственных угодий, ненадлежащего их использования, незаконных процессов приватизации. Все это оказывает существенное негативное влияние на настрой пользователей пастбищных угодий, в том числе и скотоводов, которые зависят от пастбищных угодий для обеспечения продовольственной безопасности и средств к существованию, а также для национальной экономики, мира и безопасности, в целом. Изменение климата привело к засухам и подчеркивает важность поддержки средств к существованию, таких как животноводство [4]. Количество опустыненных земель в Казахстане с каждым годом увеличивается. Сейчас деградировано более 180 млн га территории страны. В этой связи правовые вопросы теории и практики правового регулирования использования пастбищных ресурсов нуждаются в тщательном анализе и выявлении теоретических вопросов на концептуальном уровне и изучения практики общих закономерностей и национальных особенностей, учета передового зарубежного опыта формирования эффективной системы их использования. Все обозначенные выше предпосылки подтверждают очевидную важность и актуальность темы нашего исследования.

#### *Методы и материалы*

Методологию исследования составляют общенаучные и специальные правовые методы. Функциональный подход использован при определении особенностей национального подхода и зарубежного опыта в сфере использования пастбищных земельных ресурсов, разработке и обосновании предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в исследуемой сфере. В ходе исследования использован системный подход, который позволил рассмотреть правовое регулирование использования пастбищных ресурсов как определенную целостную систему, и как ее элемент, подсистему процесс аграрного производства в области животноводства. Исторический метод позволил выявить становление, развитие и проблемы совершенствования земельных отношений в аграрной сфере в исторической последовательности. Использование системного подхода и сравнительно-правового (компаративного) анализа позволило выявить различия и общие закономерности в правовом регулировании отношений в области использования пастбищных земель, как материальной основы аграрного производства в сфере животноводства.

В Казахстане имеется научный задел по исследованию общих правовых проблем земельных отношений, правовых вопросов рационального использования и охраны природных ресурсов в области аграрного производства. В частности, А.Е. Бектургановым изучались общие закономерности в развитии земельных правоотношений в РК [5]; Е.Ш. Дусиповым — основы частной собственности на землю [6] Л.К. Еркинбаевой особое внимание уделялось проблемам освоения земель сельскохозяйственного назначения [7], Ж. Акшатаева и другие изучили правовые вопросы борьбы с опустыниванием земель в Казахстане [8]; Е.Ш. Рахметов — защите земельных прав [9] и т.д. Мы отмечаем, что приведенные выше научные работы не отвечают на насущные вопросы предлагаемой проблематики, в них присутствуют лишь фрагментарные положения использования пастбищных ресурсов, что свидетельствует о востребованности научных исследований в данной области.

#### *Результаты*

Если проанализировать мнение шведского ученого, использование заброшенных или пустынных земель можно развивать и в направлении их использования для ведения лесного хозяйства, что позволит их использование для нужд и сельского хозяйства. Мы согласны с тем, что восстановление лесов на заброшенных или пустынных землях требует своего внимания, в то же время обращает внимание то, что выпас скота на таких землях может привести и снижению плодородия земли, исчезновению редких видов растений. По действующему законодательству данный вопрос отдан на усмотрение местных исполнительных органов при согласии уполномоченных органов в области регулирования лесных отношений. В этой связи разработка Схем пастбищеоборота на землях лесного фонда и особо охраняемых территорий требует отдельного внимания и специального правового регулирования.

Статья 13 Закона РК «О пастбищах» ввел обязанность подготовки Плана по управлению пастбищами и их использованию. Как показала практика, для пастбищепользователей нужна методическая помощь в подготовке Плана управления и Схемы пастбищеоборотов.

В 2021 г. общественность была ознакомлена с проектом Закона РК «О личном подсобном хозяйстве», который, к сожалению, не содержит положения, связанные с использованием пастбищных угодий. В его содержании имеются нормы о размерах земельных участков, предоставляемых гражданам

для содержания ЛПХ, и нормах содержания в нем сельскохозяйственных животных. Порядок и особенности использования пастбищных угодий субъектами ЛПХ, их права и обязанности не нашли отражение в данном законопроекте. На наш взгляд, в связи с нехваткой пастбищных угодий в населенных пунктах экологическим и санитарным состоянием в населенных пунктах следует регламентировать условия пастбищеоборота земель населенных пунктов с учетом их особенностей данных территорий.

Рекомендуется детализировать правовой режим использования пастбищ на территории земель лесного и водного фонда, особо охраняемых природных территорий. Особенности сервитутного использования данных категорий земель не урегулированы действующим законодательством. В этой связи предлагается введение в земельное законодательство специальной статьи под названием «Пастбищный сервитут». В ней необходимо предусмотреть требования, направленные на сохранение биоразнообразия земель лесного и водного фонда, населенных пунктов и особо охраняемых природных территорий при выпасе скота.

Возрождение отгонно-пастбищного и полуетгонного животноводства требует разработки правовых механизмов регулирования этой отрасли аграрного производства, уточнения режима использования отгонных и сезонных пастбищ. Разработка и принятие Закона РК «О животноводстве» позволит обеспечить комплексный подход в урегулировании названных выше вопросов.

### *Обсуждение*

В республике имеется огромный потенциал естественных пастбищных угодий, который в недостаточной мере используется для создания устойчивой кормовой базы и получения экологической чистой и дешевой продукции животноводства [10]. Об этом свидетельствуют такие цифры, как «по состоянию на 2021 г. площадь земель данной категории в структуре земельного фонда составляет 114,0 млн га, или 43,3 % используемых земель. В структуре угодий земель сельскохозяйственного назначения пастбища составляют 70,7 %» [11].

Согласно п. 4 ст. 97 Земельного кодекса РК (далее по тексту ЗК РК) пастбища, это земельные участки, предоставляемые и используемые для круглогодичного или сезонного выпаса сельскохозяйственных животных. В ЗК РК содержатся такие виды пастбища, как участки коренного улучшения и обводненные пастбища. Это такие участки пастбищ, на которых создан новый травостой путем посева высокоурожайных сортов многолетних трав, а также на которых имеются водоисточники (озера, реки, пруды, копани, оросительные или обводнительные каналы, трубчатые или шахтные колодцы), способные обеспечить водой надлежащего качества соответствующее поголовье скота. Наряду с этим ЗК РК запрещает отдельные пастбищные угодья предоставлять в частную собственность и землепользование. Они должны использоваться только для нужд населения для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья [12]. Речь идет не обо всех пастбищах, а только о тех, что вошли в Планы управления пастбищами, которые утверждаются местными исполнительными органами (далее по тексту МИО).

Анализ ЗК РК показывает, что специальной статьи, закрепляющей порядок и условия использования пастбищ ЗК РК не содержит. Пастбища представляют собой материальную основу животноводства в республике. Неконтролируемая концентрация домашних животных в личных подсобных хозяйствах граждан, отсутствие правового регулирования данной сферы общественных отношений в населенных пунктах привели к деградации пастбищной экосистемы данных территорий. В республике всего имеется 180,5 млн га пастбищных угодий, из которых 75,1 млн га находятся на землях запаса. Площадь пастбищных угодий в населенных пунктах составляет 20,9 млн га. При наличии 6,7 млн условных голов сельскохозяйственных животных личного подворья по нормам нагрузки требуется дополнительно 32,4 млн га. Дефицит пастбищных угодий для населенных пунктов наблюдается практически во всех областях, кроме Актюбинской. За сельскохозяйственными производителями закреплено 72,4 млн га пастбищ. При наличии 3,1 млн условных голов сельскохозяйственных животных по нормам нагрузки требуется 26,3 млн га пастбищ, резерв составляет 46,1 млн га [13].

Принятие Закона РК «О пастбищах» было закономерным шагом, он внес много новшеств в части регулирования режима пастбищ, управления на государственном и общественном уровнях, закрепил принципы законодательства в области использования пастбищных ресурсов, в нем содержится дополнительная классификация пастбищ [14]. Несмотря на всю его прогрессивность, он оказался неработоспособным, крестьяне часто выражают свое беспокойство и недоверие к принимаемым решениям на местах, парламентские слушания в Сенате в 2020 г. подтвердили, что данный закон оказался неэффективным, на практике не реализуется [15].

Нехватка пастбищ, наличие деградированных, малопродуктивных пастбищ вблизи сел, незащищенность прав и интересов крестьян — это неполный список проблем этой сферы. По подсчетам специалистов, сегодня для выпаса личного скота, принадлежащего гражданам, необходимо 50 млн га пастбищ [16]. Это означает, что в настоящее время не хватает 29 млн га пастбищ. По мнению членов Сената, действующее законодательство нуждается в совершенствовании с учетом таких условий [17]. Недостатками данного закона можно назвать то, что он вопросы собственности на пастбищные угодья, выкуп частных пастбищных угодий для государственных нужд с целью удовлетворения крестьян не решает, содержит большое количество отсылочных норм. Проблема в том, что в 2003 г. в Казахстане была введена частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения, и многие пастбища оказались в частной собственности и землепользовании, что привело к нарушению системы пользования пастбищами вокруг населенных пунктов, сезонного и отгонного характера. Развитие личных подсобных хозяйств, число которых сейчас насчитывается 1 636,2 тыс. ЛПХ привело к многочисленным земельным спорам вокруг пастбищ [18]. Отсутствие четкой регламентации ведения хозяйственной деятельности ЛПХ привело к тому, что сегодня создались неблагоприятная экологическая обстановка и неудовлетворительная эпизоотическая и санитарная ситуация не только в самих населенных пунктах, но и вокруг них. Нехватка пастбищных угодий вокруг населенных пунктов и их высокий уровень деградации на сегодняшний день стали причиной роста количества протестного электората среди самой политически пассивной и консервативной части населения страны, чем все чаще стали пользоваться оппозиционно настроенные деструктивные элементы. В 2021 г. был разработан проект Закона о ЛПХ, он вызвал недовольство крестьян, в результате чего был отозван разработчиком. Актуальность данного законопроекта не вызывает сомнения, эта сфера жизнедеятельности крестьян требует законодательного регулирования с учетом современных реалий и вызовов. В соответствии со ст. 3 Закона РК «О пастбищах» правовой режим пастбищ определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного порядка использования в соответствии с земельным, лесным, водным законодательством и законодательством РК в области особо охраняемых природных территорий. На основании данной нормы можно сделать вывод, что данный закон не регулирует условия и порядок пользования пастбищными земельными ресурсами в населенных пунктах. Во-вторых, пастбища находятся не только в составе земель сельскохозяйственного назначения, но и в составе земель лесного и водного фонда, а также в системе особо охраняемых природных территорий. Рассматриваемая норма закона отсылает на земельное, лесное, водное и другие виды законодательства. Лесной кодекс РК (далее — ЛК РК) в ст. 99 содержит ряд требований, а именно пастьба скота осуществляется только на территориях, которые устанавливаются государственными лесовладельцами в соответствии с лесоустроительными проектами или планами управления особо охраняемыми природными территориями. Пастьба скота без пастуха на пастбищах, входящих в государственный лесной фонд, допускается в исключительных случаях в отдаленных, труднодоступных и малонаселенных районах. Перечень таких районов утверждается местным представительным органом области по представлению местного исполнительного органа области. Пастьба коз на участках государственного лесного фонда, кроме саксауловых лесов, допускается только на специально отведенных огороженных участках [19].

В Водном кодексе РК в 2019 г. появились новшества, которыми было введено требование о том, что сельскохозяйственные угодья в водоохраных зонах могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам в землепользование для сенокошения и пастьбы скота местными исполнительными органами согласно Плану по управлению пастбищами и их использованию по согласованию с бассейновыми инспекциями [20].

В Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» также были введены новеллы в 2017 г., а именно о том, что участки особо охраняемых природных территорий в зоне ограниченной хозяйственной деятельности, на которых возможны сенокошение и пастьба скота, могут быть предоставлены в краткосрочное пользование для сенокошения и пастьбы скота (ст. 23 п. 2–2). Что касается пастбищ на землях населенных пунктов, использование данных угодий регулируется ЗК РК, в частности, в нем содержатся несколько норм. Первое, в соответствии с п. 3 ст. 26 ЗК РК «пастбищные угодья, указанные в пп. 7–1) ч.1 п.2 ст. 13 Закона РК «О пастбищах», не предоставляются в частную собственность и землепользование и используются только для нужд населения для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья».

Между тем, хотим отметить, что ст. 23 ЗК РК закрепила право частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, в том числе и на пастбища. Второе, для удовлетворения нужд

населения в пастбищных угодьях, для выпаса сельскохозяйственных животных личного подворья государство вправе изымать земельные участки для государственных нужд.

В республике практикуется ведение космического мониторинга. Национальная компания «Қазақстан Ғарыш Сапары» провела мониторинг земель сельскохозяйственного назначения, что дало возможность создания цифровых карт пастбищных угодий в 45 районах РК общей площадью 77,1 млн га. Вместе с тем в рамках мониторинга была проведена спутниковая оценка состояния, степени деградации и продуктивности пастбищной растительности по сезонам года (весна, лето, осень). При этом было выявлено 39,9 млн га пастбищных угодий, не имеющих привязки к системе АИС ГЗК. Это 51,8 % от общей площади пастбищных угодий (77,1 млн га), оцифрованных по актуальным данным дистанционного зондирования земли [21]. В-третьих, в случаях сбитости пастбищ предусматривается их перевод в другие виды угодий (п. 5 ст. 98 ЗК РК). Понятие не расшифровано в законодательстве. Сбитость пастбищ (сбой пастбищных угодий) представляет собой запущенную стадию деградации пастбищ, у которых из-за чрезмерной нагрузки в течение ряда лет травостой изреживался, снизились урожайность и качество кормов, с преобладанием на них сорной растительности [22]. По действующему законодательству решать вопросы перевода пастбищ в другие угодья является компетенцией местных органов власти, которые не всегда заинтересованы в сохранности таких угодий, в виду того, что в их обязанности не вменено развитие отгонного и полуотгонного систем животноводства. Целесообразней данный вопрос решать на уровне области, а исполнительные органы на уровне области должны отвечать за развитие отгонного и полуотгонного систем животноводства, контролируя состояние кормовых угодий. Как показал наш небольшой экскурс в нормы действующего законодательства РК, порядок и условия пользования пастбищными землями требуют подробной регламентации. По порядку использования сезонных и отгонных пастбищ присутствует фрагментарность, законодательно предусмотрено, что они предоставляются во временное пользование на безвозмездной основе. Хотя есть такие стимулы, крестьяне не желают заниматься развитием отгонного и полу-отгонного животноводства. По мнению специалистов, следует внедрить механизм антикризисного управления, что позволит восстановить преимущества отгонного животноводства, выработанные кочевой цивилизацией, заключающегося в органичном слиянии с окружающей средой посредством создания соответствующей полевой и пастбищной инфраструктуры, обеспечивающей эффективный вахтовый труд в сельскохозяйственном производстве [23]. Полагаем, что следует возрождать традиции отгонного и полуотгонного животноводства, детализировать режим использования сезонных и отгонных пастбищ. Разработка национальной стратегии развития данной сферы позволит определить приоритеты, формы и принципы развития кочевого животноводства в стране.

Проблема организации рационального использования пастбищ включает различные аспекты экономического, организационного, технического и правового характера. В правовом аспекте решение этой проблемы касается и вопросов, связанных с деятельностью государства как собственника земли, его органов, осуществляющих функции государственного управления земельным фондом, и вопросов землепользования, прав и обязанностей землепользователей [24; 29]. Нарушенные земли имеют низкую хозяйственную ценность, критически загрязняют атмосферу различными опасными химическими веществами, оказывают вредное воздействие на условия жизни и развития людей. Неблагоприятные процессы приводят к снижению потенциала земельных ресурсов и, как следствие, объемов производства сельскохозяйственной продукции, что создает угрозу населению страны. Необходимым средством профилактики является рациональное использование земли на основе формирования экономической основы хозяйственной деятельности людей. Это особенно важно в современных экономических условиях, когда дефицит производственных ресурсов сопровождается снижением плодородия почвы [25]. Для обеспечения рационального использования пастбищ были приняты специальные Правила [26]. Прогрессивной нормой данного нормативного документа является введение системы пастбищеоборота, которое включает в себя обеспечение таких принципов, как использование пастбищ с учетом пастбищеоборотов и источников водопользований, формирование книги истории пастбища, обеспечение предельно допустимой нормы нагрузки на общую площадь пастбищ, использование пастбищ с учетом календарного графика, принятие мер по предотвращению выбытия пастбищ из хозяйственного оборота, недопущение зарастания земель сорной и древесно-кустарниковой растительностью, а также захламления бытовыми и производственными отходами. Внедрение системы совместного управления пастбищами, в рамках которой ответственность за управление и использование пастбищных ресурсов передана общественным организациям, ассоциациям пастбищепользователей перенято из опыта Кыргызстана [27]. Нормы о «малопродуктивных

сельскохозяйственных угодьях» и «малопродуктивных пастбищах» следовало бы принять во внимание и Земельном кодексе, и в Законе РК «О пастбищах» нашей страны. Полагаем, что следовало закрепить принцип устойчивого использования пастбищ. Данное требование вытекает из международных обязательств нашей страны. В отличие от нас, Турменистан пошел по пути закрепления данного принципа, что является основой для устойчивой и успешной системы организации животноводства в стране [28]. В содержание арендной платы в Румынии входят оплата за использование и пастбищ, как вида сельскохозяйственных угодий [29].

Небольшие разбросанные поля и пастбища в ландшафтах с преобладанием леса не подходят для современного механизированного сельского хозяйства и рентабельного выпаса скота. Таким образом, эти районы стали невыгодными для возделывания и выпаса скота. Посадка ели рассматривалась как очевидная альтернатива на этих землях, но сегодня она подвергается сомнению с точки зрения ландшафта. Сейчас большая часть заброшенных земель оставлена под естественное лесонасаждение. Пастбища состоят из оставшихся полустественных пастбищ, заброшенных и маргинальных сельскохозяйственных земель и прилегающих лесных угодий. Расчеты вклада в землю, управление и риск показывают, что, учитывая нынешнюю поддержку и экологические платежи, органическое производство говядины со стадами из более чем 20 подсосных коров в больших мозаиках пастбищ и лесов может быть более прибыльным, чем лесное хозяйство, за исключением наиболее плодородных районов южной Швеции, где наибольший вклад вносят еловые насаждения. Однако будущий прогресс в селекции деревьев и возможное сокращение поддержки животноводства и экологических платежей повысят конкурентоспособность возобновленного лесоразведения по сравнению с производством говядины, за исключением самых плодородных районов южной Швеции, где наибольший вклад вносят посадки ели [30].

#### *Выводы*

Анализ норм земельного законодательства в области использования пастбищ показал, что его содержание требует внесения достаточных коррективов ввиду следующих причин:

Во-первых, следует детализировать режим использования пастбищ, находящихся в составе земель лесного и водного фонда, населенных пунктов и на территории особо охраняемых природных территорий.

Во-вторых, следует регламентировать принципы использования отгонных и сезонных пастбищ. В этом плане требуется усилить координацию работ местных исполнительных органов по обводнению пастбищ, особенно для отгонного животноводства. Требуется организовать научно-исследовательские работы для восстановления, сохранения, рационального использования пастбищных ресурсов.

В-третьих, следует предусмотреть экономические инструменты стимулирования в пользовании пастбищных ресурсов. Далее предлагается ввести нормы о малопродуктивных сельскохозяйственных угодьях пастбищах и механизмы их восстановления. В Закон РК «О пастбищах» предлагается ввести специальные нормы в следующей редакции: «Мероприятия по воспроизводству пастбищ заключаются в содействии естественным процессам поддержания плодородия почвы, количественного и качественного состояния растительного покрова пастбищ.

Восстановительные мероприятия на пастбищах производятся путем применения посева определенных видов растений. При этом на естественных пастбищах запрещается посев чужеродных видов растений».

Недостаточность четкой регламентации ведения хозяйственной деятельности личных подсобных хозяйств граждан привело к тому, что сегодня мы имеем экологические проблемы деградации пастбищ, неблагоприятную эпизоотическую и санитарную ситуацию в населенных пунктах и вокруг них. Закон РК «О пастбищах» не учитывает сложившиеся проблемы в населенных пунктах, поэтому требуются корректировки его содержания и земельного законодательства страны. Предлагается детализировать правовой режим использования пастбищ, находящихся в составе земель лесного и водного фонда, населенных пунктов и на территории особо охраняемых природных территорий.

*Статья подготовлена в рамках грантового проекта Министерства науки и высшего образования РК № AP14870596 «Проблемы правового регулирования рационального использования и охраны пастбищных экосистем».*

## Список литературы

- 1 Khoury C.K. Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security. / C.K. Khoury, A.D. Bjorkman, H. Dempewolf, J. Ramirez-Villegas, L. Guarino, A. Jarvis et al. // Proc. Natl. Acad. Sci. — 2014. — U.S.A. 111, 4001–4006. n.
- 2 Green R.E. Farming and the fate of wild nature / R.E. Green, S.J. Cornell, J.P. Scharlemann, A. Balmford // Science. — 2005. — 307, 550–555 — Retrieved from: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1106049>
- 3 Foley J.A. Global consequences of land use / J.A. Foley et al. // Science. — 2005. — 309. — Retrieved from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1017/S1464793105006950>
- 4 Kaityn Spangler, Emily K. Burchfield and Britta Schumacher. Past and Current Dynamics of U.S. Agricultural Land Use and Policy / Spangler Kaityn, K. Emily, Burchfield and Britta Schumacher. // Front. Sustain. Food Syst., 21 July 2020. Agroecology and Ecosystem Services <https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.00098>
- 5 Бектұрғанов Ә.Е. Қазақстан Республикасындағы жер құқық қатынастары / Ә.Е. Бектұрғанов. — Алматы: Жеті Жарғы, 1997. — 239 б.
- 6 Дусипов Е.Ш. Жерге жеке меншік құқығының негіздері: заң ғыл. канд. ... дис. автореф. / Е.Ш. Дусипов. — Алматы, 2002. — 45 б.
- 7 Еркінбаева Л.К. Аграрные правоотношения в Республике Казахстан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 2008. — 41 с.
- 8 Akchatayeva Zh. and others. Legal problems in implementation of the convention to combat desertification of lands in Kazakhstan and other central Asian // Environmental policy and law. — Volume 49, Issue 1. — 2018. — P.30–35. — Retrieved from <https://environmentalpolicyandlaw.com>
- 9 Рахметов Е.Ш. Теоретико-правовые проблемы института реализации и защиты земельных прав в Республике Казахстан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 2010. — 45 с
- 10 В Мажилисе презентован депутатский законопроект о пастбищ. Мажилис Парламента Республики Казахстан. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id25378/1/1>
- 11 Сводный аналитический отчет о состоянии и использовании земель за 2021 г. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.gov.kz/uploads/2022/4/11/b09469de9be9cc54d2cc0e9cc7a77e84\\_original.7131188.pdf](https://www.gov.kz/uploads/2022/4/11/b09469de9be9cc54d2cc0e9cc7a77e84_original.7131188.pdf)
- 12 Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442_)
- 13 Письмо и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 1 ноября 2019 г. № 19–2-5 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34053063&base\\_id=1](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34053063&base_id=1)
- 14 «О пастбищах» Закон Республики Казахстан от 20 февраля 2017 г. № 47–VI ЗРК. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000047/z471.htm>
- 15 Нұралиев А. Жайылым мәселелері аландатады [Электрондық ресурс]. / А. Нұралиев. — Қолжетімділігі: <https://egemen.kz/article/266570-zhayylym-maseleleri-alandatady>.
- 16 О деградации и опустынивании земель в Казахстане рассказали в Министерстве экологии. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.inform.kz/ru/o-degradacii-i-opustynivaniya-zemel-v-kazahstane-rasskazali-v-ministerstve-ekologii\\_a3573595](https://www.inform.kz/ru/o-degradacii-i-opustynivaniya-zemel-v-kazahstane-rasskazali-v-ministerstve-ekologii_a3573595)
- 17 Central Asia regional report. Broadening land management options for improved economic sustainability across central Asia: a synthesis of national studies. — Retrieved from: [https://www.eld-initiative.org/fileadmin/pdf/eld\\_ca\\_regional\\_report.pdf](https://www.eld-initiative.org/fileadmin/pdf/eld_ca_regional_report.pdf)
- 18 Проект Концепции к проекту Закона Республики Казахстан «О личных подсобных хозяйствах». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=12392844>. (Дата обращения: 19.08.2022)
- 19 Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 г. № 477. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000477\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000477_)
- 20 Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481>
- 21 В Казахстане за год оцифровали 77,1 млн га пастбищ. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://eldala.kz/novosti/kazahstan/8200-v-kazahstane-za-god-ocifrovali-77-1-mln-ga-pastbishch>
- 22 Приказ и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 27 апреля 2017 года № 185. Об утверждении Методики проведения мероприятий по борьбе с деградацией и опустыниванием пастбищ, в том числе аридных. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015128/history>
- 23 Jonathan Davies. Pedro Herrera. Jabier Ruiz-Mirazo. Jennifer Mohamed-Katerere. Improving the pasture land regulation system. — Retrieved from: <http://www.fao.org/3/i5771ru/I5771RU.pdf>
- 24 Еркінбаева Л.К. Экологические проблемы правового регулирования использования и охраны пастбищных угодий в Республике Казахстан / Л.К. Еркінбаева, Б. Калымбек, А.Т. Озенбаева // Наука и жизнь. — 2018. — № 6 (66). — С. 23–30.
- 25 Ekaterina Khomutova. The problem of rational use and protection of agricultural land // E3S Web of Conferences 273, 06012 (2021) INTERAGROMASH 2021. — Retrieved from: [https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/49/e3sconf\\_interagromash2021\\_06012.pdf](https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/49/e3sconf_interagromash2021_06012.pdf)

26 Приказ Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан — Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 24 апреля 2017 г. «Об утверждении Правил рационального использования пастбищ». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015090/history>

27 Закон КР от 26 января 2009 г. № 30 «О пастбищах». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg>

28 Закон Туркменистана «О пастбищах» от 18 августа 2015 г. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=9493>

29 Romulus Iagăru, Iuliana Carmen Blănuș. Management Of The Activity Of Lease And Concession Of Lands With Agricultural Destination Belonging To The Public And Private Domain Of The State Within Sibiu County, Romania // Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development Vol. 21, Issue 4, 2021. — Retrieved from: <https://managementjournal.usamv.ro>

30 Karl-Ivar Kumm and Anna Hessle Economic Comparison between Pasture-Based Beef Production and Afforestation of Abandoned Land in Swedish Forest Districts// Land 2020, 9, 42; doi:10.3390/land9020042. — Retrieved from: [www.mdpi.com/journal/land](http://www.mdpi.com/journal/land)

Л.К. Еркинбаева, А.Т. Озенбаева, Д.Р. Сайпинов

## Қазақстан Республикасында жайылым жерлерін ұтымды пайдаланудың кейбір құқықтық мәселелері

Ұсынылып отырған зерттеудің мақсаты Қазақстандағы конституциялық реформаның қазіргі жағдайында жайылымдарды пайдаланудың құқықтық проблемаларын кешенді зерделеу, яғни елдің басты басымдығы жерді ел халқының мүддесі үшін пайдалану, ҚР-ның қолданыстағы заңнамасын жетілдіру үшін ғылыми негізделген теориялық ережелер мен практикалық ұсынымдарды тұжырымдау. Қазіргі уақытта бұл мәселенің өзекті сұрақтарына мемлекеттік органдар да, құқықтық ғылым да нақты жауап бере алмайды, бұл мәселе бойынша арнайы ғылыми әзірлемелер кездеспейді. ҚР «Жайылымдар туралы» заңнамасының өзі қалыптасу сатысында тұр, ал оларды ұтымды пайдалану және қорғау мәселелері тиісті құқықтық регламенттеуге ие болмады. Азаматтардың жеке қосалқы шаруашылықтарының (мәтін бойынша бұдан әрі — ЖКШ) шаруашылық қызметін жүргізуді нақты регламенттеудің жеткіліксіздігі бүгінгі күні бізде жайылымдардың тозуының экологиялық проблемаларына, елді мекендерде және олардың айналасында қолайсыз эпизоотиялық және санитарлық жағдайдың болуына әкелді. Авторлар Қазақстан Республикасының қолданыстағы «Жайылымдар туралы» Заңында елді мекендердегі бар мәселелер ескерілмеген, сондықтан оның мазмұнына және еліміздің жер заңнамасына түзетулер енгізу қажет деген қорытынды жасаған. Орман және су қоры жерлерінің, елді мекендердің және ерекше қорғалатын табиғи аумақтар аумағындағы жайылымдарды пайдаланудың құқықтық режимін егжей-тегжейлі нақтылау ұсынылған. Алыс және жартылай шалғайдағы жайылымдарды жаңғырту ауыл шаруашылығы өндірісінің осы саласын реттеудің құқықтық механизмдерін әзірлеуді, шалғай және маусымдық жайылымдарды пайдалану режимін нақтылауды талап етеді.

*Кілт сөздер:* құқықтық реттеу, ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлер, жайылымдық алқаптар, жайылымға меншік құқығы, жалға алу, жайылымды пайдаланушылар, мал шаруашылығы, жеке қосалқы шаруашылық, жайылымдарды ұтымды пайдалану, жайылым, жер ресурстарын тұрақты пайдалану.

L.K. Yerkinbayeva, A.T. Ozenbayeva, D.R. Saipinov

## Some legal problems of rational use of pasture land in the Republic of Kazakhstan

The purpose of the proposed research is to comprehensively study the legal problems of pasture use in the current conditions of the constitutional reform in Kazakhstan, during which the main priority of the country is the use of land in the interests of the people of the country, the development of scientifically based theoretical provisions and practical recommendations for improving the current legislation of the Republic of Kazakhstan. At present, neither state bodies nor legal science can give unambiguous answers to the pressing questions of this problem; there are no special scientific developments on this problem. The legislation of the Republic of Kazakhstan on pastures itself is at the stage of formation, and the problems of their rational use and protection have not received appropriate legal regulation. The lack of a clear regulation of the conduct of economic activities of personal subsidiary farms of citizens (hereinafter referred to as PSF) has led to the fact that today we have environmental problems of pasture degradation, an unfavorable epizootic and sanitary situation in settlements and around them. The authors concluded that the current Law «On Pastures» does not take into account the existing problems in settlements, therefore, adjustments to its content and the land

legislation of the country are required. It is proposed to detail the legal regime for the use of pastures that are part of the lands of the forest and water resources, settlements and on the territory of specially protected natural areas. The revival of distant-pasture and semi-transhumant animal husbandry requires the development of legal mechanisms for regulating this sphere of agricultural production, the specification of the regime for the use of distant-pasture and seasonal pastures.

*Keywords:* legal regulation, agricultural lands, pasture lands, ownership of pastures, lease, pasture users, animal husbandry, personal subsidiary farming, rational use of pastures, sustainable use of land resources.

## References

- 1 Khoury, C.K., Bjorkman, A.D., Dempewolf, H., Ramirez-Villegas, J., Guarino, L., Jarvis, A., et al. (2014). Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security. *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* Vol. 111, 4001–4006. n.
- 2 Green, R.E., S.J. Cornell, J.P.W. Scharlemann, and A. Balmford (2005). Farming and the fate of wild nature, *Science*, Vol. 307, 550–555. Retrieved from <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1106049>.
- 3 Foley, J.A., et al. (2005). Global consequences of land use, *Science*, Vol. 309. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1017/S1464793105006950>.
- 4 Kaitlyn Spangler, Emily K. (2020). Burchfield and Britta Schumacher. Past and Current Dynamics of U.S. Agricultural Land Use and Policy. *Front. Sustain. Food Syst.*, 21 July 2020 Sec. Agroecology and Ecosystem Services. Retrieved from <https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.00098>
- 5 Bekturganov, A.E. (1997). Qazaqstan Respublikasyndagy zher quqyq qatynastary [Land legal relations in the Republic of Kazakhstan]. *Almaty: Zheti Zhargy* [in Kazakh].
- 6 Dusipov, E.Sh. (2002). Zherge zheke menshik quqygynyn negizderi [Basics of private land ownership]. *Extended abstract of candidate's thesis. Almaty* [in Kazakh].
- 7 Erkinbaeva, L.K. (2008). Agrarnye pravootnosheniia v Respublike Kazakhstan [Agrarian legal relations in the Republic of Kazakhstan]. *Extended abstract of Doctors's thesis. Almaty* [in Russian].
- 8 Akchatayeva Zh. and others. (2018). Legal problems in implementation of the convention to combat desertification of lands in Kazakhstan and other central Asian. *Environmental policy and law*. Vol. 49, Issue 1, 30–35. Retrieved from <https://environmentalpolicyandlaw.com/>
- 9 Rakhmetov, E. Sh. (2010). Teoretiko-pravovye problemy instituta realizatsii i zaschity zemelnykh prav v Respublike Kazakhstan [Theoretical and legal problems of the institute for the implementation and protection of land rights in the Republic of Kazakhstan]. *Extended abstract of Doctors's thesis. Almaty* [in Russian].
- 10 V Mazhilise prezentovan deputatskii zakonoproekt o pastbishchakh. Mazhilis Parlamenta Respubliki Kazakhstan. [A parliamentary bill on pastures was presented in the Majilis. Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan]. *parlam.kz* Retrieved from <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id25378/1/1> [in Russian].
- 11 Svodnyi analiticheskii otchet o sostoianii i ispolzovanii zemel za 2021 god [Consolidated analytical report on the state and use of land for 2021] *gov.kz* Retrieved from [https://www.gov.kz/uploads/2022/4/11/b09469de9be9cc54d2cc0e9cc7a77e84\\_original.7131188.pdf](https://www.gov.kz/uploads/2022/4/11/b09469de9be9cc54d2cc0e9cc7a77e84_original.7131188.pdf) [in Russian].
- 12 Zemelnyi kodeks Respubliki Kazakhstan ot 20 iyunia 2003 goda No. 442 [Land Code of the Republic of Kazakhstan dated June 20, 2003 N 442] *adilet.zan.kz/rus* Retrieved from [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442_) [in Russian].
- 13 Pismo i.o. Ministra selskogo khoziaistva Respubliki Kazakhstan ot 1 noiabria 2019 goda № 19–2-5 [Letter of acting Minister of Agriculture of the Republic of Kazakhstan dated November 1, 2019 No. 19–2-5]. *online.zakon.kz* Retrieved from [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34053063&base\\_id=1](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34053063&base_id=1) [in Russian].
- 14 «O pastbishchakh» Zakon Respubliki Kazahstan ot 20 fevralia 2017 goda № 47–VI ZRK. — [«On pastures» Law of the Republic of Kazakhstan dated February 20, 2017 No. 47-VI ZRK.] *adilet.zan.kz/rus* Retrieved from <http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000047/z471.htm> [in Russian].
- 15 Nuraliev, A. Zhaiylym maseleleri alandatady [Grazing issues are a concern]. *egemen.kz*. Retrieved from <https://egemen.kz/article/266570-zhaiylym-maseleleri-alanhdatady> [in Kazakh].
- 16 O degradatsii i opustynivanii zemel v Kazakhstane rasskazali v Ministerstve ekologii [On degradation and desertification of land in Kazakhstan was reported in the Ministry of Ecology.]. *inform.kz* Retrieved from [https://www.inform.kz/ru/o-degradacii-i-opustynivaniya-zemel-v-kazahstane-rasskazali-v-ministerstve-ekologii\\_a3573595](https://www.inform.kz/ru/o-degradacii-i-opustynivaniya-zemel-v-kazahstane-rasskazali-v-ministerstve-ekologii_a3573595) [in Russian].
- 17 Central Asia regional report. Broadening land management options for improved economic sustainability across central Asia: a synthesis of national studies. *www.eld-initiative.org* Retrieved from [https://www.eld-initiative.org/fileadmin/pdf/eld\\_ca\\_regional\\_report.pdf](https://www.eld-initiative.org/fileadmin/pdf/eld_ca_regional_report.pdf)
- 18 Proekt Kontseptsii k proektu Zakona Respubliki Kazakhstan «O lichnykh podsobnykh khozaistvakh» [Draft concept for the draft Law of the Republic of Kazakhstan «On personal subsidiary plots»] *legalacts.egov.kz* Retrieved from <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=12392844> [in Russian].
- 19 Lesnoi kodeks Respubliki Kazakhstan ot 8 iulia 2003 goda № 477. [Forest Code of the Republic of Kazakhstan dated July 8, 2003 No. 477]. *adilet.zan.kz/rus* Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000477> [in Russian].

20 Vodnyi kodeks Respubliki Kazakhstan ot 9 iulia 2003 goda No. 481. [Water Code of the Republic of Kazakhstan dated July 9, 2003 No. 481]. *adilet.zan.kz/rus* Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481> [in Russian].

21 V Kazakhstane za god otsifrovali 77,1 mln ga pastbishch [In Kazakhstan, 77.1 million hectares of pastures were digitized in a year.] *eldala.kz* Retrieved from <https://eldala.kz/novosti/kazakhstan/8200-v-kazakhstane-za-god-ocifrovali-77-1-mln-ga-pastbishch> [in Russian].

22 Prikaz i.o. Ministra selskogo khoziaistva Respubliki Kazakhstan ot 27 apreliia 2017 goda No. 185. Ob utverzhdenii metodiki provedeniia meropriatii po borbe s degradatsiei i opustynivaniem pastbishch, v tom chisle aridnykh [Order of acting Minister of Agriculture of the Republic of Kazakhstan dated April 27, 2017 No. 185. On approval of the Methodology for taking measures to combat degradation and desertification of pastures, including arid ones] *adilet.zan.kz/rus* Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015128/history> [in Russian].

23 Jonathan Davies. Pedro Herrera. Jabier Ruiz-Mirazo. Jennifer Mohamed-Katerere. Improving the pasture land regulation system. Retrieved from <http://www.fao.org/3/i5771ru/I5771RU.pdf>.

24 Erkinbaeva, L.K., Kalymbek, B., & Ozenbaeva, A.T. (2018). Ekologicheskie problemy pravovogo regulirovaniia ispolzovaniia i okhrany pastbishnykh ugodii v Respublike Kazakhstan [Environmental problems of legal regulation of the use and protection of pasture lands in the Republic of Kazakhstan] *Science and life* Vol. 6 (66), 23–30 [in Russian].

25 Ekaterina Khomutova (2021). The problem of rational use and protection of agricultural land// E3S Web of Conferences 273, 06012 Interagromash 2021. Retrieved from [https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/49/e3sconf\\_interagromash2021\\_06012.pdf](https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/49/e3sconf_interagromash2021_06012.pdf)

26 Prikaz Zamestitelia Premer-Ministra Respubliki Kazakhstan — Ministra selskogo khoziaistva Respubliki Kazakhstan ot 24 apreliia 2017 goda. Ob utverzhdenii Pravil ratsionalnogo ispolzovaniia pastbishch [Order of the Deputy Prime Minister of the Republic of Kazakhstan — Minister of Agriculture of the Republic of Kazakhstan dated April 24, 2017. On the approval of the Rules for the rational use of pastures.] *adilet.zan.kz/rus* Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015090/history> [in Russian].

27 Zakon KR ot 26 yanvaria 2009 goda No. 30 «O pastbishchakh» [Law of the Kyrgyz Republic dated January 26, 2009 No. 30 «On Pastures»] *cbd.minjust.gov.kg* Retrieved from <http://cbd.minjust.gov.kg> [in Russian].

28 Zakon Turkmenistana «O pastbishchakh» ot 18 avgusta 2015 goda [Law of Turkmenistan «On pastures» dated August 18, 2015] *turkmenistan.gov.tm* Retrieved from <http://turkmenistan.gov.tm/?id=9493> [in Russian].

29 Romulus Iağaru, Iuliana Carmen Blănaru (2021). Management Of The Activity Of Lease And Concession Of Lands With Agricultural Destination Belonging To The Public And Private Domain Of The State Within Sibiu County, Romania// Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development Vol. 21, Issue 4 Retrieved from <https://managementjournal.usamv.ro>

30 Karl-Ivar Kumm and Anna Hessle (2020). Economic Comparison between Pasture-Based Beef Production and Afforestation of Abandoned Land in Swedish Forest Districts// *Land* 9, 42; Retrieved from [www.mdpi.com/journal/land](http://www.mdpi.com/journal/land)