

Выпуск 38  
Декабрь 2020

Зарема Ахмадиева  
Томас Херцфельд

## Как согласовать формальные права на землю с реальными представлениями фермеров о землепользовании в Центральной Азии?

Казахстан и Узбекистан все еще находятся в процессе формирования системы земельного законодательства и проводят аграрные реформы, направленные на повышение продуктивности сельскохозяйственных земель. Успех реформ в этих странах часто зависит от эффективности системы обеспечения исполнения законов, которая варьируется в зависимости от того, заинтересованы ли политические элиты в проведении этих реформ. Как результат, юридические права на землю и восприятие фермерами этих прав могут противоречить друг другу, создавая неопределённую незащищённую инвестиционную среду. Используя результаты опроса фермерских хозяйств, проведенного в 2019 году в Казахстане и Узбекистане, мы утверждаем, что юридические права и существующие практики землепользования на самом деле не всегда совпадают. Несовпадения могут возникать в двух направлениях: 1) фермеры могут нарушать определенные нормы, предусмотренные действующим земельным законодательством; 2) фермеры могут быть ограничены в полной реализации формальных земельных прав. Эти несовпадения указывают на неэффективность не только земельной политики, но и механизмов административного мониторинга и исполнения законов. Политикам и разработчикам законопроектов рекомендуется пересмотреть правовые ограничения землепользования с учётом их необходимости для достижения целей политики. Кроме того, органам государственного управления в Казахстане и Узбекистане в первую очередь следует реформировать судебную систему: в частности, фермерам и землепользователям должна быть предоставлена возможность решать судебные споры эффективным, прозрачным и справедливым образом. В заключение необходимо отметить особое значение международных доноров в оказании поддержки для проведения будущих исследований по земельным правам и гарантиям владения и пользования для улучшения разработки политики.

### Проблемы в использовании прав на землю

За годы своей независимости с целью перехода к рыночной экономике власти Казахстана и Узбекистана предприняли серию земельных реформ. Однако, как и в других странах бывшего Совет-

ского Союза, определенные законы в Казахстане и Узбекистане применяются только тогда, когда они касаются личных интересов государственных чиновников (Hosking, 2005). Разные уровни обеспечения исполнения законов и противоречивые законодательные документы приводят к

**Рисунок 1:** Группы земельных прав и фактических практик землепользования



нарушению фермерами правовых ограничений в отношении землепользования или же неполному использованию прав.

Так, несмотря на то, что Узбекистан предоставил фермерам права землепользования в соответствии с национальным земельным кодексом, принятым в 1998 году, большая часть сельскохозяйственных земель до недавнего времени использовалась для производства хлопка и зерна, на которые до начала 2020 года был установлен обязательный государственный заказ. Ежегодный государственный заказ на производство хлопка и зерна противоречит праву, данному фермерам земельным кодексом, принимать решения о землепользовании, выборе поставщиков, необходимых для землепользования материалов и каналов сбыта. В случае невыполнения государственного заказа фермеры могут полностью потерять свою землю или быть привлечены к административной или уголовной ответственности. Жесткие требования системы исполнения законов в Узбекистане обусловлены высоко централизованным сельскохозяйственным сектором, который приносит значительную прибыль государству и правящей элите.

Казахстан же, напротив, не имеет достаточного институционального потенциала для реализации земельных реформ. Местные исполнительные органы совместно с судебными органами в погоне за рентой часто злоупотребляют нормами действующего законодательства. Таким образом, исполнение земельных законов, как правило, зависит от личных связей фермеров с местными исполнительными и надзорными органами. Такое непредсказуемое поведение местных властей может подорвать доверие к государственным

институтам и ухудшить инвестиционный климат. Чтобы создать благоприятную институциональную среду в сельскохозяйственном секторе, восприятие и соблюдение фермерами правовых норм должно соответствовать закону.

### Метод оценки земельных прав и фактических практик землепользования

Все действия, которые фермерам разрешено предпринимать с сельскохозяйственными землями, можно разделить на несколько групп (Schlager and Ostrom, 1992). Каждая группа включает в себя определенные права, такие как (i) права на использование земли и управление; (ii) права передавать и отчуждать её, и (iii) права получать доход или арендную плату от землепользования. Однако решения фермеров о землепользовании определяются условиями, которые включают не только юридически определенные права на землю, но также фактические или реальные практики землепользования, состоящие из общепринятых правил и неписаных норм. Эти фактические практики могут совпадать или не совпадать с правами на землю для каждого фермера в отдельности. Для фермеров ситуация, когда конкретная практика ведения сельского хозяйства совпадает с соответствующим правом на землю, означает наличие меньших рисков, поскольку данная практика не нарушает закон. В случае частичного или полного несовпадения, последствия для фермеров могут различаться в зависимости от того, в чью пользу происходит несовпадение: в пользу закона, когда фермер полностью не пользуется правом, или в пользу

**Таблица 1:** Шкала оценки земельных прав и фактических практик землепользования

	1	2	3	4	5
<b>Юридическое право</b>	Нет права	–	Ограниченное право	–	Полное право
<b>Фактическая практика</b>	Никогда	Редко	Иногда	Часто	Всегда

фактической практики, когда фермер нарушает ограничения, установленные законом. В первом случае фермеры могут быть плохо осведомлены о своих земельных правах или ограничены в их полном использовании по разным причинам. Во втором случае фермеры нарушают ограничения и запреты в земельном законодательстве, игнорируя авторитет регулирующих органов.

Используя подход, предложенный Klümper et al. (2018), в этой аналитической записке мы рассматриваем в какой степени фермеры в Казахстане и Узбекистане могут использовать свои права на землю и насколько эффективны текущие условия владения и пользования. В дополнение к «традиционным» группам земельных прав, такие как права пользования землей, права контроля и принятия решений, а также права отчуждения, мы добавили группу прав государственной защиты, которая состоит из защиты земельных прав в судебных спорах и юридической силы документов на землю (рисунок 1). Таким образом, мы можем оценить, могут ли фермеры требовать защиты своих земельных прав в суде и могут ли документы на землю подтвердить права фермера. Право на аренду земли в группе отчуждения мы разделили на два права: право на сдачу земли в аренду другим фермерам и право на аренду у фермеров, которые арендуют государственную землю, так называемых землепользователей. Таким образом, мы можем показать, арендуют ли фермеры дополнительную землю у землепользователей, которым запрещено сдавать землю в субаренду в Казахстане и в Узбекистане.

В таблице 1 представлены две порядковые шкалы для оценки прав на землю и фактических практик землепользования. Чтобы дать оценку каждому земельному праву по трехбалльной шкале, в которой 1 означает отсутствие права, 3 – право с ограничениями и 5 – полное право, мы изучили земельные кодексы Казахстана и Узбекистана. Данные о соответствующих фактических практиках землепользования были собраны в ходе опроса фермеров с использованием 5-балльной возрастающей шкалы. Вопросы для оценки фактических практик фермеров были сформулированы следующим образом: «Как часто у Вас есть доступ к земле?», «Как часто Вы можете распоряжаться урожаем?» и т. д. Получив необходимые данные, мы вычислили разницу, которая менялась в диапазоне от -4 до 4, путем вычитания оценки практики из оценки юридического права. Знак разницы показывает, используется ли земельное право в недостаточной степени или же чрезмерно.

### Насколько противоречивы земельные права и фактические практики в Казахстане и Узбекистане?

Опрос фермерских хозяйств для сбора данных о фактических практиках землепользования проводился в марте и апреле 2019 года в Туркестанской области на юге Казахстана и в Самаркандской области в Узбекистане и финансировался Фондом Фольксвагена, Федеральным министерством образования и научных исследований Германии (BMBF) и IAMO. Для отбора респондентов были выбраны три района в Туркестанской области и три района в Самаркандской области. Окончательная выборка состояла из 460 узбекских фермеров и 495 казахских фермеров. Респонденты были разделены на три группы в зависимости от набора земельных прав. Первая группа – это казахские фермеры, которые владеют сельскохозяйственной землей (землевладельцы), вторая группа – казахские фермеры, арендующие государственную землю (землепользователи), и третья группа – узбекские фермеры, которые также арендуют государственную землю (землепользователи).

Подсчитав разницу между правами на землю и их фактическим использованием для каждого респондента, мы сгруппировали полученные результаты в зависимости от их знака: отрицательная разность, положительная разность и отсутствие разности. На рисунке 2 показаны процентные доли трех типов разниц для каждой группы фермеров. Заглавные буквы обозначают, насколько ограничено или неограничено каждое право: ПП – полное право, ОП – ограниченное право, НП – нет права. Наличие отрицательной разности указывает на нарушение (или потенциальное нарушение) фермерами законодательных ограничений на землепользование. Положительная разность свидетельствует о неполном использовании фермерами установленных земельных прав.

Наш анализ показывает, что казахстанский земельный кодекс более либерален по сравнению с узбекистанским. Он предоставляет почти все права казахским землевладельцам. Исключения касаются только частично ограниченного изменения целевого назначения и аренды земли у землепользователей, которая полностью запрещена. Казахские и узбекские землепользователи сталкиваются с рядом ограничений в группе прав отчуждения, а именно: им не разрешается продавать, сдавать в аренду или арендовать землю у землепользователей. Кроме того, у узбекских

**Рисунок 2:** Процентные доли разниц между юридическими правами и их фактическим использованием



фермеров есть ограничения в группе прав контроля и принятия решений, поскольку они обязаны получать разрешение от властей, прежде чем вносить изменения в землепользование или перед тем как сделать какие-либо инвестиции для повышения плодородия почвы.

Если рассматривать фактическое использование фермерами полных прав, становится ясно, что в действительности не все фермеры в полной мере пользуются этими правами. Однако среди казахских фермеров, землевладельцы, которые не реализуют полностью свои права, составляют меньшую процентную долю, чем землепользователи. Процентная доля узбекских землепользователей, которые имеют полные права, но не полностью используют, превышает процентную долю казахских землепользователей по полным правам. Использование права на защиту в суде одинаково как среди казахских, так и среди узбекских фермеров. Подавляющее большинство опрошенных фермеров жалуются на недостаточную защиту земельных прав со стороны судебной системы и низкое доверие к государственным органам. Около половины казахских землепользователей считают, что они не имеют права наследовать землю или имеют ограниченное право на наследование. Значительная доля положительных разниц в правах на извлечение урожая и получении дохода среди узбекских фермеров указывает на то, что фермеры не могут свободно их использовать. Причина этого заключается в том, что большинство респондентов из Узбекистана

являются производителями хлопка и зерна, которые ограничены обязательными государственными заказами и подвержены частому вмешательству государства в землепользование.

Практически все частично и полностью ограниченные права на землю нарушаются фермерами всех трех групп. Значительная доля отрицательных разниц среди казахстанских фермеров указывает на то, что они не воспринимают серьезно законодательные ограничения, подтверждая таким образом слабость системы обеспечения исполнения законов в исследуемом регионе. С другой стороны, широко распространенные нарушения ограничений в наборе прав отчуждения казахстанскими землепользователями указывают на то, что фермеры пытаются найти пути эффективного распределения земельных ресурсов, часто с нарушениями действующего законодательства. Узбекские фермеры более законопослушны по сравнению с казахскими, несмотря на большие ограничения в правах на землю. Большинство из них придерживаются запретов в совокупности прав отчуждения. Однако большая доля отрицательных разниц в праве на инвестирование в землю показывает, что инвестиционные ограничения часто нарушаются.

## Рекомендации

Недостаточное или чрезмерное использование земельных прав может снизить эффективность земельных реформ, создав при этом угрозу безопасности институциональной среды. Фермеры, нарушающие правовые ограничения, сталкиваются с риском административного наказания или изъятия земли и, следовательно, могут сократить инвестиции для повышения плодородия почвы; те, кто недостаточно использует права, не могут поддерживать эффективную продуктивность земли. Как же тогда согласовать формальные права на землю с реальным использованием этих прав фермерами в Казахстане и Узбекистане? В этой аналитической записке мы рекомендуем соответствующим национальным органам государственной власти рассмотреть следующие важные меры:

- усилить контроль в сфере исполнения законов на местном уровне для того, чтобы обеспечить верховенство права;
- пересмотреть юридические ограничения землепользования в том, насколько они необходимы для достижения целей аграрной политики;
- реформировать судебную систему, предоставить судам независимость для того, чтобы повысить их эффективность, прозрачность и справедливость в разрешении споров;
- повысить уровень административной культуры и уважения к верховенству права на уровне государственных служащих.
- Международные консультационные организации и доноры могут содействовать внедрению успешных земельных реформ через поддержку соответствующих исследований в области земельных прав и обеспечении правовых гарантий землепользования и землеустройства.

## Дальнейшая информация

### Список литературы

Hosking, G. (2005): Dictatorship of the Law. Index Censorsh. 4. URL: <https://doi.org/10.1080/03064220500416889> (Состояние на 19 Ноября 2020г.).

Klümper, F., Theesfeld, I., Herzfeld, T. (2018): Discrepancies between paper and practice in policy implementation: Tajikistan's property rights and customary claims to land and water. Land use policy 75, 327–339. URL: <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2018.03.030> (Состояние на 19 Ноября 2020г.).

Schlager, E., Ostrom, E. (1992): Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Source L. Econ. 68, 249 – 262.

### Контакты

Зарема Ахмадиева  
akhmadiyeva@iamo.de  
Тел.: +49 345 2928-321

Проф. д-р Томас Херцфельд  
herzfeld@iamo.de  
Тел.: +49 345 2928-100

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO)

Theodor-Lieser-Str. 2  
06120 Halle (Saale)  
Германия/Germany  
[www.iamo.de/en](http://www.iamo.de/en)

Мы выражаем благодарность за помощь в редактировании статьи нашим коллегам Ольге Полонской и Нозилахон Мухамедовой.

Печатное издание: ISSN 2364-0758  
ISBN 978-3-95992-099-5

Интернет-издание: ISSN 2364-0766  
ISBN 978-3-95992-100-8

# iamo

### Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO)

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO) анализирует экономические и социальные процессы преобразований, а также вопросы экономической государственной политики в агропродовольственном секторе и в сельских местностях. Географический фокус исследований института охватывает расширяющийся ЕС, страны с переходной экономикой Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также Центральной и Восточной Азии. IAMO вносит свой вклад в улучшение понимания процессов институциональ-

ных, структурных и технологических изменений. Помимо этого, институт исследует вызываемые этими процессами последствия для сельскохозяйственного и продовольственного сектора, а также для условий жизни сельского населения. Для их преодоления разрабатываются и анализируются стратегии и возможности для сельскохозяйственных предприятий, аграрных рынков и экономической политики. Со дня своего основания в 1994 году IAMO является членом сообщества имени Лейбница как внеуниверситетское научно-исследовательское учреждение.

  
Leibniz  
Association