

А. Озенбаева*, Д. Калдияров, Д. Нұрмуханқызы

І. Жансүгіров атындағы Жетісу мемлекеттік университеті,
Қазақстан, Талдықорған қ.,
*e-mail: oaikoshat@mail.ru

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ
АУЫЛ ШАРУАШЫЛЫҒЫ МАҚСАТЫНА АРНАЛҒАН
ЖЕРЛЕРДІҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы ауыл шаруашылығы мақсатына арналған жерлердің құқықтық мәселелері қарастырылған. Қазіргі уақытта өзекті мәселе жер қатынастарын өзгертудегі басты мақсатқа қол жеткізу және сайып келгенде, ауылшаруашылық экономикасын реформалау болып табылады – бұл бірінші кезекте кооперативтерді ұйымдастыру; екіншіден, мемлекеттің қатысуынсыз акционерлік қоғамдар құру. Ауыл шаруашылығында жерге меншіктің әртүрлі нысандарын пайдаланудың орындылығы туралы мәселе ауыл шаруашылық реформаларының жүргізілуінде болып тұр. Жер қатынастары заңнамасын жетілдіру процесі жүруде, ауыл шаруашылық жерлерін пайдалану тиімділігін арттыру жолдары мен әдістерін ғылыми іздестіру жалғасуда. Өкінішке орай, 2021 жылы жер заңнамасының жекелеген нормаларын қолдануға мораторий аяқталады, Қазақстан Республикасының Жер кодексінің кейбір ережелеріне өзгертулер мен толықтырулар қажет. Сол себепті Қазақстан Республикасының қолданыстағы жер заңнамасын зерделеп, оның кемшіліктерін, қайшылықтары мен олқылықтарын анықтау қажет етеді.

Зерттеудің ғылыми жаңалығы таңдалған тақырыппен, дамуға жүйелі көзқараспен, Қазақстан Республикасының жер реформасы жағдайындағы ауылшаруашылығындағы жер қатынастарын құқықтық реттеу мәселелеріне жан-жақты талдау жасаумен анықталған. Әр түрлі көзқарастарды сыни тұрғыдан талдау негізінде мақала зерттелетін мәселелердің теориялық және тәжірибелік мәселелері туралы өз көзқарасын ұсынды және дәлелдеді.

Түйін сөздер: шаруашылық мақсатына арналған жерлер, ҚР-дың Жер кодексі, жер учаскесі, жайылымдар, ауыл шаруашылық өндірісі, жер пайдаланушылар.

A. Ozenbayeva*, D. Kaldiyarov, D. Nurmukhankyzy

Zhetysu State University after named I. Zhansugurov,
Kazakhstan, Taldykorgan, *e-mail: oaikoshat@mail.ru

**Legal problems of agricultural land
in the Republic of Kazakhstan**

This article discusses the legal problems of agricultural land in the Republic of Kazakhstan. At present, the urgent issue remains to achieve the main goal of transforming land relations, and, ultimately, reforming the agricultural economy – this is, firstly, the organization of cooperatives; secondly, joint-stock enterprises without state participation. The question of the appropriateness of using various forms of land ownership in agriculture underlies the ongoing agricultural reforms. Currently, the process of improving the legislation of land relations is ongoing, the scientific search for ways and methods to increase the efficiency of agricultural land use is ongoing. Unfortunately, in 2021 the moratorium on the application of certain norms of land legislation ends, and some rules, changes and amendments to the Land Code of the Republic of Kazakhstan are needed. Therefore, it is necessary to study the current land legislation of the Republic of Kazakhstan and identify its shortcomings, contradictions and gaps.

The scientific novelty of the study is determined by the chosen topic, a systematic approach to development, a comprehensive analysis of the problems of legal regulation of land relations in agriculture in the context of land reform of the Republic of Kazakhstan. Based on a critical analysis of various views, the article offers and substantiates its vision of theoretical and practical issues of the studied problems.

Key words: agricultural land, Land Code of the Republic of Kazakhstan, land, pastures, agricultural production, land users.

А. Озенбаева*, Д. Калдияров, Д. Нурмуханқызы

Жетысуский государственный университет имени И. Жансугурова, Казахстан, г. Талдыкорган,

*e-mail: oaikoshat@mail.ru

Правовые проблемы земли сельскохозяйственного назначения в Республике Казахстан

В данной статье рассматриваются правовые проблемы земли сельскохозяйственного назначения в Республике Казахстан. В настоящее время особо актуальным является вопрос земельных отношений и, особенно проблемы реформирования сельскохозяйственной экономики, а именно, касающихся, в первую очередь, организации кооперативов и создания акционерных обществ без участия государства. Вопрос целесообразности использования в сельском хозяйстве различных форм земельной собственности лежит в основе проводимых аграрных реформ. В настоящее время идет процесс совершенствования законодательства земельных отношений, продолжается научный поиск путей и методов повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель. К сожалению, в 2021 году заканчивается мораторий на применение отдельных норм земельного законодательства, и необходимы некоторые нормы, изменения и дополнения в Земельный кодекс Республики Казахстан. Поэтому важно исследовать действующее земельное законодательство Республики Казахстан и выявить его недостатки, противоречия и пробелы.

Научная новизна исследования определена выбранной темой, системным подходом к развитию, всесторонним анализом вопросов правового регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве в условиях земельной реформы Республики Казахстан. На основе анализа различных точек зрения авторы представили и доказали свою точку зрения о теоретических и практических проблемах исследуемых вопросов.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, Земельный кодекс РК, земельный участок, пастбища, сельскохозяйственное производства, землепользователи.

Кіріспе

2016 жылғы 15 маусымда Мәжіліс депутаттары «Жер кодексінің кейбір нормаларын тоқтата тұру туралы» заң жобасын екі оқылымда мақұлдады. Мұның себебі Қазақстан Президентінің жарлығы болды. Халық ереуілге шықты. ҚР-дағы Жер кодексіне өзгертулер мен толықтырулар – «Қазақстан Республикасының Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2015 жылғы 2 қарашадағы № 389-V ҚР-дың Заңы болды (ҚР Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы Заңы, 2015). Бастапқы өзгертулер жер учаскелерін ҚР-дың азаматтарына (ауыл шаруашылық жерлерін жалға беру және кейіннен сатып алу мүмкіндігімен) және шетелдік азаматтарға (меншік құқығында сатып алу мүмкіндігімен) жалға беруге бағытталған.

ҚР-дың қазіргі Жер кодексінің 24-бабына сәйкес, ауыл шаруашылығы мақсатына арналған жер жеке меншікте, сондай-ақ жер пайдалану құқығында болуы мүмкін. Жер пайдалану құқығы тұрақты немесе уақытша иеліктен шығарылуы немесе иеліктен шығарылуы, ақылы немесе ақысыз негізде сатып алуға болады. Жер пайдалану құқығына меншік құқығы байланысты нормалар қолданылады, себебі Жер кодексінде меншік құқығының сипатына қайшы келмейді (Жер кодексі, 2003).

ҚР-дың қазіргі Жер кодексінің 24-бабына 1-тармақшасында шетелдіктер, азаматтығы жоқ адамдар, шетелдік заңды тұлғалар, сондай-ақ жарғылық капиталындағы шетелдіктердің, азаматтығы жоқ адамдардың, шетелдік заңды тұлғалардың үлесі елу пайыздан асатын заңды тұлғалар ауыл шаруашылығы мақсатындағы жер учаскелерін жиырма бес жылға дейінгі мерзімге жалдау шарттарымен уақытша жер пайдалану құқығымен ғана иелене алады (Жер кодексі, 2003).

Шетелдіктердің, азаматтығы жоқ адамдардың және шетелдік заңды тұлғалардың (мемлекеттік емес) жеке меншігіне жер учаскелері ауыл шаруашылығы тауарларын өндіруге, орман өсіруге, игеруге немесе өнеркәсіптік және өнеркәсіптік емес, соның ішінде тұрғын үйлерге, ғимараттарға ғимараттар, құрылыстар) және олардың кешендері, ғимараттарды (құрылыстарды, құрылыстарды) тағайындағанға сәйкес ұстауға арналған жер учаскелерін қоса алғанда, сондай-ақ коммерциялық шаруашылығы мен орман өсіруге арналған жерді қоспағанда берілген (берілген) жер учаскелері болуы мүмкін. Шетелдіктердің, азаматтығы жоқ адамдардың және шетелдік заңды тұлғалардың жеке меншігіне Қазақстан Республикасының шекара аймағында және шекара белдеуінде орналасқан жер учаскелерін беруге жол берілмейді (Жер кодексі, 2003).

Ауыл шаруашылық мақсатына арналған жерлерді жеке меншікке алуға шетелдіктерге тыйым салуды ғана емес, сонымен бірге шетелдіктердің бұл тыйымды айналып өту мүмкіндігін болдырмайтын механизмдерін де қарастырған.

ҚР-дың аймақтарындағы жер нарығы екі жолмен қалыптасқан: бастапқы жер нарығында жерді жеке меншікке стандартты құн негізінде мемлекет меншігіне сатады. Жердің кадастрлық (бағалау) құны – нормативтік баға болып табылады. Кадастрлық құнды есептеуде жеке меншік ұсыну (сату) және жер учаскесіне жалдау құқығын сату үшін алым, ал шаруа немесе фермер қожалықтары үшін жер салығының сомасын төлейді. Қазақстандықтар ауыл шаруашылық жерлерін жеке меншікке, біріншіден, 10 жылға дейінгі мерзіммен жалға алынған жерді жеңілдетілген бағамен (50%) сатып ала алады, екіншіден, аукцион арқылы ала алады. Сондай-ақ, қолданылып отырған жер бұрын жалға берілген жер учаскелерін жеке меншікке пайдаланушыларда 50% жеңілдікпен сатып алу құқығы беріледі, сонымен қатар осы соманы он жылға дейінгі мерзімге бөліп төлеуге болады.

Теориялық және әдіснамалық негіздері

Ғылыми мақаланың теориялық маңыздылығы, оның нәтижелерінің жер құқықтық теориялық тұжырымдамаларына жаңа ғылыми дәлелдер мен нәтижелермен толықтыратынымен түсіндіріледі.

Осы мақаланы жазу барысында жалпы диалектикалық, танымдық, логикалық, салыстырмалы құқықтық, формальді-заңи кешенді зерттеу, құқықтық модельдеу, жүйелік және басқа да әдістер қолданылды.

Мақаланың зерттелу деңгейі

Мақаланы жазу барысында жердің құқықтық-теориялық мәселелерін – А.Е. Бектұрғанов, Л.Қ. Еркінбаева, А.Х. Хаджиев, Г.А. Стамкулова, Ю.Г. Жариков, Г.Е. Быстров, Б.Б. Бегалиев, А.З. Каскеева, К. Келлей, Б. Меулен және тағы да басқа заңгер ғалымдардың жер құқық қатынастарының жалпы негіздерін зерттеуге арналған құнды ғылыми еңбектері қолданылды.

Негізгі бөлім

Жақында қабылданған «ҚР-дың Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу ту-

ралы» ҚР-дың 2015 жылғы 2 қарашадағы № 389-V Заңына көп сын пікірлер туындады. (Қазақстан Республикасының Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы. 2015).

Бұл өзгерістер 100 нақты кадамды ұлт жоспары бес институционалды реформаны іске асыру кезінде ауыл шаруашылық жерлерін нысаналы пайдалану мақсатында рынокқа шығаруға қатысты, жер учаскесінің нысаналы мақсатын өзгерту тәртібін жеңілдетуге бағытталған болатын.

Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулардың басты мақсаты – ауыл шаруашылығы мақсатына арналған жерлерін жеке меншікке беруді ынталандырудың жаңа механизмдерін енгізу болатын, соның ішінде оларды жекешелендіру және олардың ұтымды және тиімді пайдаланылуын қамту үшін ұйымдастырушылық-құқықтық шаралар жиынтығы арқылы іске асыру (Стамкулова).

Қоғамның әрекетіне байланысты Мемлекет басшысы «2016 жылғы 30 маусымдағы «Қазақстан Республикасы Жер кодексінің кейбір нормаларының қолданылуын тоқтата тұру туралы және Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 2 қарашадан бастап қолданысқа енгізу туралы» заңына қол қойды. Қазақстан Республикасының Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңда 2021 жылға дейін жер заңнамасының кейбір нормаларын пайдалануға мораторий ұзартылған болатын (Қазақстан Республикасы Жер кодексінің кейбір нормаларының қолданылуын тоқтата тұру туралы заң, 2016).

Өкініштісі, 2021 жылы Жер кодексінің жекелеген нормаларын пайдалануға мораторий аяқталады, сол себепті ҚР Жер кодексінің кейбір нормаларына өзгертулер мен толықтырулар қажет етіп отыр. Осыған орай ҚР-дың қолданыстағы Жер кодексінің нормаларын қайтадан зерттеп, оның кемшіліктерін, қайшылықтары мен олқылықтарын анықтау керек болып тұр.

Қазіргі таңда мал жаю мәселесі өзекті болғандықтан, сонымен қатар жайылым жерлерді тиімді пайдалану мақсатында Парламент депутаттары жайылымдар мәселесін зерттей келе, «Жайылымдар туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын әзірледі. Заңға Мемлекет басшысы қол қойып, 2017 жылғы 20 ақпанда күшіне енді (Жайылымдар туралы заң, 2017). Осы уақытқа дейін еліміздің тарихында бұндай заң болған емес. Оның бірегейлігі – заң нормалары мал шаруашылығын жүргізуді жандандыруға жағдай жасайды.

«Жайылымдар туралы» Қазақстан Республикасы заңы қабылданғанға дейін мал жаю және жайылым жерлерді қолдану мен пайдалану заңмен реттелмеген болатын, жайылым жерлерінің жағдайы төмендеп, жайылым экокүйелері нашарлаған. Осы заң нормаларында уәкілетті орган мен жергілікті атқарушы органдардың жайылым жерлерді ұтымды және тиімді пайдалану мәселелері бойынша жүйелі жұмыстар қарастырылған (Жайылымдар туралы заң, 2017).

Бұл заңның басты жаңалығы – еліміздің әр ауылдық округтері жерінің климаттық ерекшеліктері мен аумақтарда мал жаюдың керекті дәстүрлерін негізге ала отырып, жайылымдарды басқару мен пайдаланудың өзіндік жоспарын әзірлейді. Одан әрі аудандық мәслихатта бекітіліп, әділет органдарында тіркелу керек. Тіркеу нөмірін берген сәттен бастап, бұл құжат заңды актіге ие болады. Осыған орай, әрбір ауылдық округ өзіне тиесілі актісінде жайылымдық жерлерді пайдалануды көздейтін жоспармен жұмыс істеуі керек. Сонымен қатар, заңға орай әр бір мүдделі жер пайдаланушылар жоспарды жасауға, қатысуға және жайылымдарды беру мен пайдалану үшін жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары мен жиналыстарына қатысуға құқылы болады. Олар жоғары тұрған мемлекеттік органдарға не болмаса Үкіметке, министрлікке жүгінудің қажеті болмайды. Барлығы жергілікті деңгейде шешілу керек, «Жайылымдар туралы» ҚР Заңы осындай мүмкіндік береді (Дуйсебаев).

«Жайылымдар туралы» заңның күшіне енгеніне 2 жыл уақыт өтті, дегенімен жайылым жерлерінің жетіспеушілігі мәселесі әлі күнге дейін шешілмеген түйін болып тұр. Бұл өз кезегінде ауыл тұрғындарының көптеген шағымдарын тудырады. Біздің ойымызша, құзырлы органдардың ауылдықтардың алдындағы жайылым жерлеріне деген жауапкершілігін арттыра отырып, заңда жүктелген міндеттерді уақтылы орындауы керек деп ойлаймыз.

Сонымен қатар, ауыл шаруашылық ұйымдарының, шаруа (фермер) қожалықтарының, ҚР азаматтары мен шетелдіктердің жер участігіне деген құқығын неғұрлым толық қамтамасыз ету кезінде жерге мәмілелер жасауда мақсатсыз және ұтымсыз пайдалану, басқа санаттарға ауыстыру мүмкіндігін болдырмайтын жағдайлар жасау қажет. Ауыл шаруашылық жерлері айналымының реттелмеуі ауыл шаруашылық жерлерін пайдалануды неғұрлым егжей-тегжей жазылған арнайы заңның болуы және жер ай-

налымын мемлекеттік реттеу туралы арнайы құқықтық актіні қабылдауды қажет етеді.

Қазіргі уақытта жер қатынастарын өзгертудегі басты мақсатқа қол жеткізу, сайып келгенде, ауыл шаруашылық экономикасын реформалау – бұл бірінші кезекте кооперативтерді ұйымдастыру болып табылады; екіншіден, мемлекеттің қатысуынсыз акционерлік қоғамдар ашу.

Жер реформасының құқықтық аспектілерін зерттеуде, Б.Б. Бегалиев былай деген: «Бұл күрделі әлеуметтік-экономикалық құбылыс және оны іске асыруда, ең бірінші, елдің экономикасының дамуы аграрлық секторымен бірге дамиды, өйткені ауыл шаруашылық өнімдерін өндіруде жер өндірістің негізгі құралы және сонымен қатар жетекші рөл атқарады. Жер – ауыл шаруашылық өндірісінің негізгі факторы. Ауыл шаруашылығында ең бірінші жердің құнарлылығы, яғни өсімдіктерге қажетті пайдалы қоректік заттардың жинақталуы және берілуі жатады. Аграрлық секторда жер екіжақты функцияны орындайды, біріншіден, өндірістің негізгі құралдары, екіншіден, өндіргіш күштерді орналастыратын орын. Жер реформасы әрдайым экономиканың аграрлық секторында экономикалық қайта құру мақсатын көздейді, бірақ сонымен бірге аграрлық реформаны ауылдық жерлерде жер реформасынсыз жүзеге асыру мүмкін емес» (Бегалиев, 2003).

Л.К. Еркінбаева мен А.Т. Озенбаеваның еңбектерінде, ауыл шаруашылық жерлер «айрықша» санаттағы жер болып табылатындығын атап кеткен. Бұл жерлердің құқықтық режимі «айрықша нысаны мен субъект құрамына» байланысты бірқатар маңызды ерекшеліктерге ие деген. Жер учаскелерінің меншік иелері мен жерді пайдаланушылардың жекелеген құқықтар мен міндеттердің берілген және оны пайдалану мен қорғау тәртібінен, сондай-ақ осы жерлердің аумағын аймақтарға бөлу шарттары мен талаптарынан туындайды деп атап кеткен (Еркінбаева & Озенбаева А.Т., 2019).

Ауыл шаруашылық алқаптарының негізгі анықтамасы ҚР-дың Жер кодексінің 97-бабына сәйкес «ауыл шаруашылығы мақсаттары үшін берілген немесе осы мақсаттарға арналған жерлер ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлер деп танылады» (Жер Кодексі, 2003).

Айта кететін мәселе, орман және су ресурстары, қорғаныс, ерекше қорғалатын табиғи аумақтардың жер учаскелері ауыл шаруашылық мақсаттарына арналған жерлері ретінде шөп шабу, мал жаю мақсатында пайдаланылуға бола-

ды. Бұндай пайдалану уақытша негізде қолдану болады.

Ғалымдардың арасында ауыл шаруашылығы жерлерін уақытша пайдаланылатын басқа санаттардағы барлық жер учаскелерін пайдалануға беру қажеттілігі туралы айтқан ойлары бар.

Атап айтқанда, Ю.Г. Жариков: «Ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлерді пайдалану туралы заңнама тек бір ғана санаттағы ауыл шаруашылық жерлерін ғана емес, сонымен қатар ауыл шаруашылық өндірісі үшін пайдаланылатын барлық басқа жерлерді, қай қорда (санаттарда) орналасқан жерлер жатады» деп жазады (Жариков, 1969). А.Е. Бектұрғанов, «ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлерге колхоздарға, совхоздарға, басқа да ауыл шаруашылық кәсіпорындарына жеке жер массасы түрінде тұрақты пайдалануға берілген жер – ауыл шаруашылығы алқаптары және өзге жер санаттарының бөлігі ретінде оған ауыл шаруашылығы мақсаттарына арналған жер тұрақты пайдалануға берілген жер кірген. Оларға елді мекендердегі орман және су қорлары жердің бөлігі болып табылады, бірақ олардың бір уақытта ауыл шаруашылық қажеттіліктеріне берілген ауыл шаруашылық жерлеріне тиесілі (Бектұрғанов, 1986). А.Х. Хаджиевтің пікірінше, мұндай тәсіл қолданылмайды, басқа санаттағы жерлердің ауыл шаруашылық мақсатына уақытша ауысуы фактісі оларды ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлердің құрамы деуге болмайды деген (Хаджиев, 2005).

Біздің ойымызша, әр алуан санаттағы жерлерді ауыл шаруашылық мақсаттарына пайдалануға беру, оларды ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлердің құрамына енгізуге болады, осы жерлерді пайдалану және қорғау мерзімдерін ұзартуға негіз болмайды. Мысалы, орман қоры жерлерін пайдалану тәртібі мен шарттары орман кодексімен егжей-тегжейлі реттелген. Ауыл шаруашылық жерлерін арнайы қорғау нормалары оларға қолданылмайды. Сондықтан да ауыл шаруашылығы мақсаттары үшін уақытша пайдаланылатын ауыл шаруашылық емес санаттардағы жерлерді ауыл шаруашылық мақсатындағы жерлердің құрамына енгізуге жол берілмейді.

Қазақстан Республикасының Жер кодексіне 05.04.2018 ж., 05.04.2018 ж., ҚР Жер кодексіне жер қатынастарын одан әрі ретке келтіруде, жер пайдаланушылардың ауыл шаруашылық жерлерін жалға беру институтын жетілдіруде, жер учаскелеріне құқық беру рәсімдерінің ашықтығын қамтуда шаруалар мен фермер-

лер, шаруа қожалықтары жерді ұтымды пайдалану мониторингінің тиімділігін арттыруға бағытталған бірнеше аса маңызды өзгерістер мен толықтырулар енгізілген болатын.

Соның ішінде, Қазақстан Республикасының Жер кодексіне енгізілген бірқатар өзгерістерге сәйкес, Мемлекеттік шекарасының шекаралық белдеуінде орналасқан жерлерді жеке меншікке және уақытша пайдалануға беруге жол берілмейтіндігі заңдық нормамен бекітілген. Сонымен қатар ҚР Мемлекеттік шекарасының шекаралық аймағында орналасқан жер учаскелері шетелдіктерге, азаматтығы жоқ адамдарға, шетелдіктерге не болмаса азаматтығы жоқ адамдарға тұрмысқа шыққан Қазақстан Республикасының азаматтарына, сондай-ақ шетелдік заңды және заңды тұлғаларға пайдалануға немесе жеке меншікке беруге жол берілмейді. Неке (ерлі-зайыптылық) Қазақстан Республикасының азаматтарымен шетелдіктермен немесе азаматтығы жоқ адамдармен жасасқан кезде, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік шекарасының шекаралық аймағында және шекара белдеуінде орналасқан жер учаскелеріне меншік құқығы қайта тіркелуге немесе иеліктен шығарылуға жатады (Жер кодексі, 2003).

Ауыл шаруашылық мақсатына арналған жерлерді жалға беру институтын жетілдіруде ауыл шаруашылық жерлерін конкурстық негізде беру тәртібін егжей-тегжейлі сипаттайтын нормалар енгізілді. Сондай-ақ, ҚР-дың азаматы шаруа (фермер) қожалығын жүргізу үшін және ауыл шаруашылық өндірісін жүргізуде Қазақстан Республикасының мемлекеттік емес заңды тұлғасы ұстай алатын ауыл шаруашылығы мақсатындағы жер учаскелерінің шекті (максималды) мөлшерін анықтау әдістемесі енгізілді.

Сонымен, шаруа (фермер) қожалығын жүргізуге арналған жерлер, ауыл шаруашылық өндірісіне пайдаланылмаған жағдайда, осы факті анықталған күннен бастап қатарынан 2 жыл бойы мақсатына сай пайдаланылмаса, мұндай жер учаскесі мәжбүрлі түрде алынады.

Сонымен қатар, жергілікті атқарушы органның қасындағы мәслихаттардың депутаттарымен, қоғамдық кеңестердің, ауыл шаруашылығы саласындағы үкіметтік емес ұйымдардың, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, Қазақстан Республикасы Ұлттық кәсіпкерлер палатасының өкілдері алқалы орган болып табылады, олар жер комиссиясының құрамында өтініштерді қарау және жер учаскелеріне құқық беру туралы пікірлерді дайындай отырып, (шаруа немесе

фермер қожалығына уақытша ақылы жер пайдалану (жалдау) құқығын беру конкурсының жеңімпазын анықтау туралы) жер учаскелерінің нысаналы мақсатын өзгерту және су қорынан жерді басқа санаттағы жерлерге ауыстыру туралы экономика, ауыл шаруашылық өндірісі) мәселесін қарастырады.

Сонымен қатар, үкіметтік емес ұйымдар өкілдерінің саны жер комиссиясы мүшелерінің жалпы санының кем дегенде 50%-ын құрауы керек. Жер комиссиясының ережесін, сондай-ақ оның құрамын жергілікті өкілді орган (мәслихат) бекітеді.

Жер учаскелеріне құқық беру рәсімдерінің ашықтығына әсер ететін маңызды жаңалықтың бірі жер комиссиясының отырысын аудио дыбысты, видео бейнені қолдана отырып, оған мүдделі тұлғалар қол жеткізе отырып, міндетті түрде белгілеу болады. Сондай-ақ, жоғарыда аталған заңдардың нормаларында жер учаскелеріне құқықтарды тіркеу бойынша құжаттаманы ресімдеу тәртібі мен мерзімдері, сонымен қатар жауапты уәкілетті органдар нақтыланады.

Жергілікті атқарушы органдар жер учаскесін алған тұлғалардың тізімін, жер учаскесінің мақсаты, ауданы, орналасқан жері, құқық түрі, жалдау мерзімі көрсетілген, көпшілік қол жетімді жерлерде арнайы ақпараттық стендтерде, сонымен қатар облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың, ауданның, облыстық маңызы бар тиісті уәкілетті органның интернет-ресурсында және тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің аумағында таратылатын мерзімді басылымдарда ай сайын жариялау арқылы кемінде тоқсан сайын орналастыруға міндетті.

2021 жылғы қаңтардан бастап жер учаскесін сату немесе жер учаскесін жалдау құқығына арналған конкурстар (конкурстар, аукциондар) мемлекеттік мүлік тізілімінің веб-порталында электронды түрде өткізілетін болады.

Енді әлемдік тәжірибеге келетін болсақ, ауыл шаруашылығына арналған жерлер мен жер ресурстарын пайдаланудың барлық аспектілері жер иелері үшін де, жалға алушылар үшін де жан-жақты айқындайтын тиісті әр мемлекеттің өзінің заңнамалық актілерімен реттелетіндігін көрсетеді.

Дүниежүзілік экономикалық дамыған шетелдерде ауыл шаруашылық жерлерін пайдалануға қатысты келесі негізгі қағидаттарды ұстанады: басты мәселе жерге меншік нысаны емес, жер иелері мен жалдаушылардың құқықтары мен міндеттері болады. Аталған жағдайда бұл түсініктердің нақты шегін ажырата білу керек:

- жер меншік объектісі ретінде;
- жер шаруашылық объектісі ретінде.

Капиталистік елдердің көпшілігінде жерге жеке меншікке билік ету, пайдалану құқығын жоғалтып түбегейлі өзгерістерге ұшырап жатыр.

Экономикасы дамыған барлық шетелдер ауыл шаруашылық жерлерінің мақсатты пайдаланылуына қатаң бақылауға алған. Өйткені ауыл шаруашылық өндірісіндегі жерді пайдалану мақсатын өзгертуге муниципалитеттің жанындағы арнайы комиссиялардың келісімімен ғана рұқсат етілу керек. Өз кезегінде, осы аталған арнайы комиссиялар ірі жер иеленушілердің қалыптасуына жол бермеу және ірі жер учаскелерінің бір адамға ғана тиесілі болуын шектеу мақсатында жерді сатып алу-сатумен байланысты қызметтерді бақылауға құқылы болып тұр. Осы аталған тармақты негізге алмау өте үлкен айыппұлдар төлеу және жерді мәжбүрлеп алуға дейінгі талаптар қолданады.

Дамыған елдерде пайда табу мақсатында жерді қайта сату, алыпсатарлыққа қарсы арнайы шаралар қолданылады. Мәселен, АҚШ заңдарында ипотекалық банктерге ауыл шаруашылық жерлері өз балансында 3 жылдан астам уақыт ұстауға тыйым салады. Банктер жер учаскелерін оңтайлы бағамен сатуға міндетті, бұл ретте сатып алудың басым құқығын жердің бұрынғы иелері пайдаланады (Быстров, 2012).

Батыс елдерінде жердің иесі сирек жер иелерінің 1,5-тен 5%-ға дейінгі аралықта өзгереді. Данияда бір жыл ішінде жер учаскесінің иесі 4%-ға дейін өзгереді, ал АҚШ пен Ирландияда – 3%, Германия мен Бельгияда – 1,5%. Сонымен қатар, сол АҚШ, Канада, Франция, Германияда және т.б. жерді сатып алу-сату мәселелері аталған мәселені үйлестіруші муниципалды комиссияның арнайы рұқсатымен жүзеге асырылуы мүмкін. Тиісінше, жер учаскелерін сату нарығын арнайы нормативтік-құқықтық құжаттар негізделген тиісті мемлекеттік органдар бақылайды. Жерді сатып алу-сату шартын жасау кезінде жер учаскесінің бағасы мен тұтынушылық құнының жеткілікті айырмашылығы шарт жасауға рұқсат беруден бас тартудың негізгі себебі бола алады (Allen, 1999).

Мысалы, Францияның Ауыл шаруашылығы министрлігі жыл сайын әр бөлімде сатылатын жердің орташа бағасын және дақылдың түрін анықтайды. Бұл шкала кеңестік сипатта болады және сатылатын жердің, сондай-ақ даулы жағдайлар туындаған жағдайда құқық қорғау органдарының бағасын анықтайды. Сонымен қатар, француз заңы жердің басшысы қайтыс

болғаннан кейін, мұрагерлердің біреуінде ғана жер бөлінбеуі үшін шаруа қожалығын алуға мүмкіндігі бар деп белгіленген (Weber, 2001).

Енді АҚШ елінің ауыл шаруашылығы мақсатына арналған жер заңнамаларына салыстырмалы талдау жасайық.

Шын мәнінде, АҚШ-та кейбір ауыл шаруашылығы өнімін өсіруді дамыту үшін 3000 гектар жер беріп отырды. Соңғы жиырма жылда 8%-ға шаруашылық жерлері төмендеп кетті, 1990 жылы 987 млн акр болса, бұл сан 2000 жылы 943 млн-ға дейін қысқарды, 2012 жылы 943 млн акрға қысқарған («New Acres of Developed Land in Metropolitan Areas, 1992-1997», 2000).

Жалпы АҚШ-та жер қатынастарын реттейтін нормативтік актілердің өзі федералдық және штаттық (мемлекеттік) актілерден тұрады. Федералдық акті жоғарғы деңгейлі болып табылады, ал штаттық акті ол федералдық актіге негізделіп жұмыс істейді. Яғни, АҚШ-тың 50 штатына тән ауыл шаруашылығы жерлерін реттейтін жеке заңдар бар.

Қоғам мен жеке топтар ауыл шаруашылығы жерлерін сақтау үшін іс әрекетке көшу керек деп шешті. Ұлттық деңгейде Конгресс ауыл шаруашылық мәселелерін шешуде жаңа заң қабылдау керек деп шешіп, «Ауыл шаруашылығы жерлерін қорғау саясаты туралы» Құрама Штаттарының Кодексінің 73-бөлімін 1981 жылы қабылдады. Ол 4201-4209 параграфтан тұрады. Бұл заң барлық штаттарға қолданыста бола алатын, ауыл шаруашылығы өнімін өндіру кезінде туындаған келеңсіз жағдайлардан сақтау үшін кейбір әсерлерді азайту үшін қабылданған болатын (Meulen, 2010).

«Ауыл шаруашылығы жерлерін қорғау саясаты туралы» Құрама Штаттарының Кодекске сәйкес, ауыл шаруашылығы мақсатына арналған жерлер дегеніміз ауыл шаруашылық өнімдерін өндіруге, жем, шөп, мал шаруашылығын және өзге де ауыл шаруашылығы өсімдіктерін өсіруде топырақ эрозиясын жасамай жылудың, тыңайтқыштың, пестицидтердің, жұмыс күшін пайдалана отырып, физикалық және химиялық сәйкестіктің дұрыс болуын айтамыз (U.S. Code «Farmland protection policy Act of 1981», 1981).

Жерге әр түрлі операцияларды іске асыратын көбіне кішігірім фермерлер бар. Осы шағын фермерлер жердің азғантай ғана бөлігімен айналысады. АҚШ-та фермерлікпен айналысу негізгі азық-түліктің қайнар көзі болып тұр. Мысалы, АҚШ-та ауыл шаруашылық өнімінің 69 мыңын ірі фермерлер өндіреді, ал кіші фермерлер 1,5 %-ын өндіреді (Allen & Elliot, 1988).

Фермер жерді иелену және жалға ала отырып, онда ауыл шаруашылығымен айналысатын шаруа фермер – кәсіпкер ретінде танылады.

АҚШ-та XX басынан бастап фермерлердің ауыл шаруашылық кооперативі жұмыс істей бастады. 1926 жылы кооператив туралы заңы қабылданып фермерлік кооперативтерге мемлекет тарапынан қолдау көрсетіп және кеңес берді. Ал бұл кооперативтер ауыл шаруашылық өнімдерді өткізумен, дайындаумен және тасымалдаумен айналысады.

Олар ауыл шаруашылық шикі өнімдерін өткізуге жібереді, көбіне фермерлермен келісіп тауарларды көп көлемде сатып алады, көбіне кооперативтер азықтарды жекелеп өткізуді көздейді. АҚШ фермерлері өткізу кооперативтері ғана емес, олар өнімдер мен қызметтерді жабдықтаумен де айналыса алады. Оның ішіне дәндер, химикаттар, ветеринарлық заттар, жемдер, жем дайындайтын құрылғылар, құралдар мен техникаларды жөндеу, бөлшектерді жеткізу жатады (Rathbone, 1997).

К.Р. Келлидің ойынша, америка кооперативтерінің мақсатына – жөндеу мен өндірудің көлемінің ұлғаюына байланысты ұйымға қатысушылардың кірісінің өсуі, кооперативті қызмет түрлерінің керектісін дамыту, керекті қызмет түрлерін қамтамасыз ету болып табылады (Kelley, 2001)

Ауыл шаруашылығы санатындағы жерлерді қорғау мақсатында көптеген нормативтік құқықтық актілер қабылданған, оның ішінде ең маңызды актінің бірі ол «Ауыл шаруашылығы жерлерін қорғау саясаты туралы» Құрама Штаттарының Кодексінің 73-бөлімін 1981 жылғы заңын жатқызуға болады. Құрама штат тәжірибесінде кездесетін мәселенің бірі ол жермен айналысатын тұлғаның көп бөлігі фермерлер болып отыр. Көп жағдайда азық өнімдерімен қамтамасыз ететін фермерлер болғандықтан, оларға мемлекет тарапынан көптеген жеңілдіктер жасалған (Duncan, 1987).

Фермерлердің шаруашылығы дамыған елдеріндегі ауыл шаруашылығы өндірісінің негізгі нысаны болып табылады. Фермерлік шаруашылықтың иесі, яғни фермердің жеке меншігінде ауыл шаруашылығы мақсатына арналған жерлер бар, бірақ ол аталған жерлерді иелену, пайдалану және билік ету құқықтары шектелген болады. Себебі, оның меншігінде тек қана ауыл шаруашылығы өндірісін іске асыратын топырақтың құнарлы қабаты ғана пайдаланады. Фермердің жер учаскесіндегі жер асты қойнаулары, су, орман, атмосфералық ауа және

басқа да объектілер елдің ұлттық байлығына жатады. Тиісінше, жер иесі бұл игілікті өз шаруашылығына қажет болғанда тек мемлекеттің рұқсатымен және қатаң бақылауымен ғана пайдалануы мүмкін (Kaskeeva, 2013).

Әлемнің барлық елдерінде байқалып отырған, атап айтқанда, жұмыскерлердің басым бөлігі аграрлық өндірістің тікелей иелері, яғни акционерлік және ұжымдық кәсіпорындардың ортақ иеленушілері болып табылатын жалпы үрдіске назар аудару керек. Мұндай үрдіс оны өз бетінше пайдаланатындарға тиесілі жер учаскелерінің артуына алып келеді. Жерді пайдалану мақсаты мен ауыл шаруашылығы өнімдерін өндіру ерекшелігіне жер алқаптарының мөлшері тәуелді, бірақ ауыл шаруашылығы кәсіпорындарының мөлшері мен нысандарына қарамастан, экономикалық және әлеуметтік ерекшеліктерді ескере отырып, ауыл шаруашылығы өндірісін дамытуға ұтымды тәсілдерді, нарықтық қатынастарды дамыту жағдайында ауыл шаруашылығы өнімдерін өндіру тиімділігін арттыруға ықпал етеді.

Қорытынды

Қазіргі таңдағы жаһандану мен интеграциялық процестердің күшеюінде әлемдік жағдайды ескере отырып, мемлекеттің ауыл шаруашылығы өндірісін дамытудағы рөлі, оның ішінде ауыл шаруашылығы өндірушілерді мемлекеттік қолдау бірнеше есеге өсті. Бұндай қолдау кез келген ауыл шаруашылығы өндірісіне аса қажет, өйткені ол бір жағынан шығыны жоғары болады, ал екінші жағынан бұл сала халық үшін

маңызды болып табылады. Бірақ біз ауыл шаруашылық өндірісін ынталандыру, оны дамыту үшін негіздемелік жағдайлар жасау, тиімді нормативтік-құқықтық жүйені қалыптастыру туралы айтып отырмыз.

Қазақстанда жер қатынастарын қайта құруды іске асырудың тиімді тетігін құру мақсатында жер реформасын басқару және жүргізу үшін мемлекеттік органдар жүйесі құрылды, өйткені жер және жер қатынастары туралы құқықтық актілер мен нормативтік нұсқаулықтарды әзірлеу қажет болды. Жер қатынастарын дамыту үшін нормативтік-құқықтық жүйені құру Үкімет, оның орталық және жергілікті құрылымдары тарапынан құрылған мемлекеттік басқару субъектілерінің нақты функциялары бар жер ресурстарын басқарудың арнайы жүйесін құруды қажет етеді.

Ең қызу пікірталас ауыл шаруашылық жерлердің айналымын реттеу мәселесіне байланысты болды. Сондай-ақ, ауыл шаруашылық ұйымдарының, шаруа қожалықтарының, азаматтар мен шетелдіктердің жер учаскесіне деген құқығын неғұрлым толық жүзеге асыруын қамтамасыз етуде осы жерлермен мәмілелер жасау үшін ысыраптау, мақсатсыз пайдалану, қайта бөлу, басқа санаттарға ауыстыру мүмкіндігін болдырмайтын жағдайлар жасау. Ауыл шаруашылық жерлері айналымының реттелмеуі ауыл шаруашылық жерлерін пайдалануды неғұрлым егжей-тегжей зерттеген арнайы заңды және жер айналымын шектеу ерекшеліктерін мемлекеттік реттеу туралы арнайы нормативтік құқықтық актіні жариялауды қажет етеді.

References

- Allen, K. & Elliot, B. (1988). The Current Debate and Economic Rationale for U.S. Agricultural Policy, in U.S. agriculture in a global setting: an agenda for the future 9. M. Ann Tutwiler ed. Retrieved from <http://www.westlaw.com>.
- Allen, P. (1999) Reweaving the food security safety net: mediating entitlement and entrepreneurship. *Agriculture and Human Values* №16, 117–129 p.
- Begaliev B. (2003) Problemy pravovogo regulirovaniya zemel'noy reformy v Respublike Kazakhstan. Diss. na soisk. uchen. step. kand. jurid. nauk, Kazakhstan [Problems of legal regulation of land reform in the Republic of Kazakhstan. Diss. for a job. scientist step. Cand. legal sciences] 137 p. [In Russian]
- Bekturganov A. (1986) Pravovoye obespecheniye ratsional'nogo ispol'zovaniya oroshayemykh zemel' (na materialakh Kazakhskoy SSR) [Legal support for the rational use of irrigated land (based on the materials of the Kazakh SSR)]: Author. diss. legal entity Sciences, 19 p. [In Russian]
- Bystrov G. (2012) Pravovyye problemy zemel'noy i agrarnoy reform v zarubezhnykh stranakh: teoriya, praktika, itogi, perspektivy. [Legal problems of land and agrarian reforms in foreign countries: theory, practice, results, prospects] – Minsk, 205 p. [In Russian]
- Duisebaev J. (2019) Kak rabotayet Zakon «O pastbishchakh»? [How does the Law “On Pastures” work?] Retrieved from <http://apgazeta.kz/2019/04/08/kak-rabotaet-zakon-o-pastbishchakh/> [In Russian]
- Duncan M. (1987). Agriculture as a resource: statewide land use programs for the preservation of farmland. *Ecology Law Quarterly* № 35, pp. 401-432.

- Kaskeeva A. (2013). Issues of Responsibility for Land Delicts. Ictet Internatiol Center for Eduacation Technology USA, pp. 25-32.
- Kelley C. (2001). North Dakota Law Review № 42. pp. 185-189.
- Khadzhiev A. (2005) Problemy teorii zemel'nogo prava Respubliki Kazakhstan v usloviyakh stanovleniya i razvitiya rynochnykh otnosheniy [Problems of the theory of land law of the Republic of Kazakhstan in the conditions of formation and development of market relations] – Almaty, 364 p. [In Russian]
- Law of the Republic of Kazakhstan (2015) Qazaqstan Respwblıkasınıñ Jer kodeksine özgerister men tolıqtırwlar engizw twralı» [“On Amendments and Addenda to the Land Code of the Republic of Kazakhstan.”] № 389-V. 2015. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus> [In Kazakh]
- Meulen B. (2010). Development of Food Legislation Around the World: Concluding Observations, in Ensuring Global Food Safety. Exploring Global Harmonization №63, pp. 65-66.
- QR Jer kodeksi. [Land Code of the Republic of Kazakhstan.] (2003) Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus> [In Kazakh]
- Rathbone R. (1997). Managing Your Cooperative's Equity, in USDA ACS Information Report 56 (discussing the use of per-unit capital retains). Retrieved from <http://www.westlaw.com>.
- Stamkulova G.A. (n.d.) O nekotorykh voprosakh pravovogo regulirovaniya zemel' sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya. [On some issues of legal regulation of agricultural lands] Retrieved from <https://articlekz.com/article/19745> [In Russian]
- The Law of the Republic of Kazakhstan (2016) Qazaqstan Respwblıkası Zañınıñ qoldanısqı engizilwin toqtata turw twralı» [“On Suspension of the Enactment of the Law of the Republic of Kazakhstan”.] June 30, 2016 № Law 5-VI. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus> [In Kazakh]
- The Law of the Republic of Kazakhstan (2017) “Zhaylymdar turaly” Kazakhstan Respublikiasyk zagy. No. 47-VI. [The Law of the Republic of Kazakhstan No. 47-VI “On Pastures”] Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus> [In Kazakh]
- U.S. Code (1981) Farmland protection policy Act of 1981. Retrieved from <http://www.law.cornell.edu>.
- USDA (2000) New Acres of Developed Land in Metropolitan Areas, 1992-1997. NRCS. Retrieved from www.nrcs.usda.gov.
- Weber W. (2001). The Road Ahead for the European Food Authority. Lancet, 650. Retrieved from <http://www.webofknowledge.com>
- Yerkinbayeva L. & Ozenbayeva A. (2019) Pravovyye problemy agrarno-zemel'nykh pravootnosheniy na sovremennom etape razvitiya sel'skokhozyaystvennoy kooperatsii v Respublike Kazakhstan. [Legal problems of agrarian and land law relations at the present stage of agricultural cooperation development in the Republic of Kazakhstan] – Politra, 159 p. [In Russian]
- Zharikov Yu. (1969) Pravo sel'skokhozyaystvennogo zemlepol'zovaniya. [The right to agricultural land use.] – Jurid. lit. 199 p. [In Russian]