

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жайылымдарды пайдалану мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасы бойынша ескертулер мен ұсыныстар

2023 жылғы 10 мамырдағы жағдай бойынша «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жайылымдарды пайдалану мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын (бұдан әрі – Заң жобасы) қарап, жоба бойынша жұмыс тобына қатысушылар енгізген түзетулерді ескере отырып, заң жобасы бойынша мынадай ескертулер мен ұсыныстарды айту қажет деп санаймыз.

Қазақстан Республикасының Жер кодексі бойынша

1. Депутаттар уәкілетті органның құзыретіне (Жер кодексінің 14-бабы) елді мекендер аумағының жер-шаруашылық құрылысы жобаларын жасау ережелерін әзірлеу және бекіту жөніндегі өкілеттікті жатқызуды ұсынады.

Мұндай өкілеттіктердің кеңеюі бюрократиядан арылтудың жалпы саясатына сәйкес келмейтін сияқты.

«Мемлекеттік аппаратыңыз қызметін бюрократиядан арылту жөніндегі шаралар туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2022 жылғы 13 сәуірдегі № 872 Жарлығының 2-тармағымен Қазақстан Республикасының Үкіметіне құзыреттерді, функциялар мен өкілеттіктерді **заңнамалық деңгейде артық (шамадан тыс) нақтылаусыз** жүктелген міндеттерді іске асыру мақсатында мемлекеттік органдарға нормативтік құқықтық актілерді қабылдау құқығын беруді қамтамасыз ету тапсырылды.

«Құқықтық актілер туралы» Заңның 24-бабында құзыреттер мен функцияларды заңдар деңгейінде белгілеу Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабының талаптарына сәйкес жүзеге асырылатынын көздейді. Өз кезегінде, Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабы 3-тармағының 3) тармақшасына сәйкес заңнамалық актілердің нормалары тек "мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырылуы мен қызметінің негіздеріне"ғана қатысты болуға тиіс.

Айта кету керек, тіпті нақтылау нормасы жоқ болса да Жер кодексінің 14-бабына сәйкес қыбалданған Қазақстан Республикасы Жер ресурстарын басқару агенттігі Төрағасының 2009 жылғы 16 қазандағы 185-П бұйрығымен бекітілген, Ауылдық елді мекендер аумақтарының жер-шаруашылық құрылысының жобаларын (жоспарларын) әзірлеу, келісу, бекіту және беру жөніндегі нұсқаулығы, яғни қазіргі уақытта қолданылып жүрген нормативтік құқықтық актісі бар.

2. Сондай-ақ, депутаттар азаматтар мен заңды тұлғаларға шалғайдағы мал шаруашылығының мақсаттары үшін (маусымдық жайылымдар) және

халықтың мал жаюы үшін уақытша өтеусіз жер пайдалану құқығындағы жер учаскелерін беру мүмкіндігін алып тастауды ұсынады (Жер кодексінің 36-бабы 1-тармағының екінші және үшінші абзацтары).

Бұл түзету негіздемесінде «сыбайлас жемқорлық алғышарттарына жол бермеу мақсатында» жасалатыны көрсетіледі.

Бұл ерекшелік халықтың мал шаруашылығы мен мал жаю үшін жер учаскелерін пайдалану мүмкіндігін азайтады деп санаймыз. Осыған байланысты Жер кодексі нормаларының қолданыстағы редакциясын сақтау ұсынылады.

3. Депутаттар енгізген түзетумен шаруа немесе фермер қожалығын, ауыл шаруашылығы өндірісін жүргізу үшін конкурстық негізде уақытша өтеулі жер пайдалану (жалдау) құқығын беру кезінде артықшылықты Жер кодексінің 43-1-бабы 14-тармағының қолданыстағы нормасында көзделгендей, осы ауданда, қалада, ауылда, кентте кемінде 5 жыл тұратын адамдар ғана емес, сонымен қатар «ауыл шаруашылығы кооперативтері» де пайдалануы тиіс деп белгілеу ұсынылады.

Негіздемеде түзетудің мақсаты «ауыл шаруашылығы кооперативтерін құру арқылы бірлескен қызметті жүргізу үшін жайылымдық пайдаланушыларды ынталандыру» болып табылатыны көрсетіледі.

Сонымен қатар, Жер кодексінің 43-1-бабының нормасы жайылымдарға ғана емес, жалпы шаруа немесе фермер қожалығын, ауыл шаруашылығы өндірісін жүргізу үшін жер учаскелерін беруге де қатысты. Бұдан басқа, ауыл шаруашылығы кооперативтері мен басқа да заңды тұлғалар шаруа немесе фермер қожалығын (яғни, жеке кәсіпкерлікті жүзеге асыратын еңбек бірлестігімен) жүргізумен айналыса алмайды. Осылайша, бұл тек ауылшаруашылық өндірісі үшін жерді пайдалану құқығын беру туралы болуы мүмкін. Осыған байланысты конкурсқа қатысуға құқығы бар басқа мемлекеттік емес заңды тұлғалардан ауыл шаруашылығы кооперативтерін бөлуге негіз жоқ.

4. Жер кодексінің 49-2-бабының 2-тармағында аумақтарды қала құрылысы үшін жоспарлаудың белгіленген тәртіппен бекітілген кешенді схемалары, елді мекендердің бас жоспарлары, автомобиль жолдары мен теміржолдар өтуінің жобалары (схемалары), қоршаған ортаға әсер етуді бағалау қамтитын саланы айқындау туралы қорытындылар, Қазақстан Республикасындағы Мемлекеттік жоспарлау жүйесінің құжаттары жерді резервте қалдыру үшін негіздер болып табылатыны көзделеді.

Депутаттар осы нормаға «жайылымдарды басқару және оларды пайдалану жөніндегі жоспарлар» да жерді резервтеу үшін негіз болатынын көздейтін толықтыру енгізуді ұсынады.

Алайда, «Жайылымдар туралы» Заңның 13-бабына сәйкес жайылымдарды басқару және оларды пайдалану жөніндегі жоспар жайылымдарды ұтымды пайдалану, жемшөпке деген қажеттілікті орнықты

қамтамасыз ету және жайылымдардың тозу процестерін болғызбау мақсатында қабылданады және басқалармен қатар, құқық белгілейтін құжаттар негізінде жер санаттары, **жер учаскелерінің меншік иелері және жер пайдаланушылар** бөлінісінде әкімшілік-аумақтық бірлік аумағында жайылымдардың орналасу схемасын (картасын) қамтуға тиіс.

Жер кодексінің 49-2 - бабының 1-тармағына сәйкес жерді резервке қою «елді мекендердің дамуын қамтамасыз ету, жоспарланып отырған инженерлік, көліктік және әлеуметтік инфрақұрылымдар объектілерін, стратегиялық объектілерді, қорғаныс және қауіпсіздік, ғарыш қызметі объектілерін орналастыру, ерекше қорғалатын табиғи аумақтарды құру, оның ішінде қорғаныш ағаш екпелерін ету мақсатында, жеке ауласын және бақша шаруашылығын ұстау бойынша халықтың мұқтаждарын қанағаттандыру мақсатында жайылымдық және шабындық алқаптарды пайдалану үшін, сондай-ақ жер қойнауын пайдалану және арнайы экономикалық аймақтарды немесе республикалық немесе өңірлік маңызы бар индустриялық аймақтарды құру мақсаттары үшін **мемлекеттік меншіктегі жерде резервтік аумақтар құру** арқылы жүзеге асырылады».

Жайылымдарды басқару және оларды пайдалану жоспары осы мақсатта берілген және пайдаланылатын жайылымдарға қатысты қабылданатын сияқты, ал жерді *резервтеу болашаққа*, жерді белгілі бір тәсілдермен пайдалануға арналған. Осылайша, жайылымдарды басқару және оларды пайдалану жоспары жерді резервтеу, яғни резервтік аумақтарды құру үшін негіз бола алмайды деп санаймыз.

5. Жер учаскелерінің меншік иелері мен жер пайдаланушылардың міндеттерін реттейтін Жер кодексінің 65-бабында депутаттар «ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерде қол жеткізуді шектеу және қоршау мақсаттары үшін жер учаскелерінің айналасында ор қазуға, шұңқыр қазуға жол берілмейді» деп бекітуді ұсынады. Осы түзетудің келтірілген негіздемесімен келісе отырып, оны енгізу қажеттілігі жоқ деп санаймыз. Мұндай әрекеттерге тыйым салу сервитут ұғымымен қамтылады (Жер кодексінің 69-бабы). Сонымен қатар, жер пайдаланушылар мен меншік иелері кіруді шектеу мақсатында ор қазудан басқа қауіпті әдістерді қолдана алады – қоршауларға зиян келтіретін тұзақтар мен тұзақтарды орнату және т.б. Заңда мұндай әдістердің барлығын тізімдеу мүмкін емес.

6. Жер кодексінің 92-бабының 4-тармағында шаруа немесе фермер қожалығын, ауыл шаруашылығы өндірісін жүргізу үшін берілген жер учаскесін мақсаты бойынша пайдаланбау жағдайларына жайылымдарда – жаю үшін ауыл шаруашылығы жануарларының болмауы не олардың саны агроөнеркәсіптік кешенді дамыту саласындағы уәкілетті орган белгілеген жайылымдардың жалпы алаңына түсетін жүктеменің шекті рұқсат етілетін нормасының **жиырма пайызынан аз болуы** және (немесе) жемшөп дайындау мақсатында шөп шабудың болмауы көзделеді.

Заң жобасында депутаттар енгізген түзетулерді ескере отырып, пайдаланылмау деп ауыл шаруашылығы жануарларының жүктеменің рұқсат етілген шекті нормасының **50 пайызынан аз** мөлшерінде болуы түсінілетінін белгілеу ұсынылады.

Мұндай өзгеріс мал шаруашылығының дамуына ықпал етпейді деп санаймыз. Жануарлардың саны әртүрлі факторларға байланысты. Мәселен, мысалы, жайылымды дамытудың бастапқы кезеңінде жануарлар аз болуы мүмкін. Жануарлар әртүрлі себептерге байланысты өлуі мүмкін. Егер мұндай жағдайларда жайылымдарды осы жайылымда жануарлардың ең көп санының жартысынан азы болған кезде пайдаланылмайтын деп танылса және осы себепті мұндай жайылымдарды мәжбүрлеп алып қойса, онда бұл саланың тұрақтылығына теріс әсер етеді, меншік иесі немесе жер пайдаланушы қалған жануарларды қайда ұстауы керек және т. б.

Осыған байланысты Жер кодексінің 92-бабы 4-тармағының қолданыстағы редакциясын сақтау ұсынылады.

2014 жылғы 5 шілдедегі Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодексі бойынша

7. Депутаттар заң жобасын Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексіне түзетулермен толықтыруды ұсынады.

Осы түзетулер «осы Кодекске өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізу Қазақстан Республикасының басқа заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізуді көздемейтін заңмен жүзеге асырылады» деп көзделген әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодекстің 1-бабының 2-1-бөлігіне қайшы келеді.

«Жайылымдар туралы» 2017 жылғы 20 ақпандағы Қазақстан Республикасының Заңы бойынша

8. «Жайылымдар туралы» Заңның 1-бабының 14) тармақшасында «шалғынды жайылымдар» ұғымына анықтама береді. Депутаттар 14) тармақшадағы «шалғынды жайылымдар» ұғымын «шалғынды-жайылымдық мал шаруашылығы» ұғымымен ауыстыруды ұсынады, мұндай ауыстыруды ауыл шаруашылығы энциклопедиясының анықтамасына сәйкес келетіндігімен негіздейді.

Алайда, «Жайылым туралы» Заңның мәтінінде «шалғайдағы жайылымдық мал шаруашылығы» емес, «шалғайдағы жайылым» ұғымы қолданылады. «Құқықтық актілер туралы» Заңның 23-бабының 7-тармағына сәйкес глоссарийде «нормативтік құқықтық актіде **пайдаланылатын терминдер** мен анықтамалардың» мағынасы түсіндірілуі тиіс. Осыған байланысты бұл ауыстыруды негізсіз деп санаймыз.

9. Депутаттар уәкілетті органның және жергілікті атқарушы органдардың құзыретіне («Жайылымдар туралы» Заңның 6 және 7-баптары) республика мен облыстың жайылымдарын басқару стратегиясын әзірлеу мен бекітуді жатқызуды ұсынады. Негіздемеде көрсетілгендей, мұндай Стратегия «жайылымдарды дамытудың негізгі бағыттарын айқындайтын негізгі құжат» болады.

Мұндай тәсіл Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 29 қарашадағы № 790 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесіне сәйкес келмейді деп санаймыз, оған сәйкес доктрина (стратегия) – бұл белгілі бір мәселе бойынша көзқарастар жүйесін, саяси қағидаттардың, пайымдаулар мен даму тәсілдерінің жиынтығын айқындайтын және Қазақстан Республикасының Президенті бекітетін құжат.

Бұдан басқа, қолданыстағы Мемлекеттік жоспарлау жүйесінде «Қазақстанның 2050 жылға дейінгі даму стратегиясы» және «Қазақстан Республикасының Ұлттық қауіпсіздік стратегиясы» ғана көзделген.