

Замечания и предложения по проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам использования пастбищ»

Рассмотрев проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам использования пастбищ» (далее – законопроект) по состоянию на 10 мая 2023 года, с учетом внесенных по проекту поправок участниками рабочей группы, считаем необходимым высказать по законопроекту следующие замечания и предложения.

По Земельному кодексу Республики Казахстан

1. Депутатами предлагается отнести к компетенции уполномоченного органа (статья 14 Земельного кодекса) полномочие по разработке и утверждению правил составления проектов земельно-хозяйственного устройства территории населенных пунктов.

Представляется, что такое расширение полномочий не согласуется с общей политикой де бюрократизации.

Пунктом 2 Указа Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872 «О мерах по де бюрократизации деятельности государственного аппарата» Правительству Республики Казахстан поручено обеспечить предоставление государственным органам права принятия нормативных правовых актов в целях реализации возложенных задач **без излишней (чрезмерной) конкретизации на законодательном уровне** компетенций, функций и полномочий.

Статья 24 Закона «О правовых актах» предусматривает, что установление компетенций и функций на уровне законов осуществляется согласно требованиям статьи 61 Конституции Республики Казахстан. В свою очередь, согласно подпункта 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, нормы законодательных актов должны касаться только «основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Следует отметить, что и в настоящее время действует соответствующий нормативный правовой акт – Инструкция по разработке, согласованию, утверждению и выдаче проектов (планов) земельно-хозяйственного устройства территорий сельских населенных пунктов, утвержденная приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами от 16 октября 2009 года 185-П, которая была принята «в соответствии со статьей 14» Земельного кодекса даже при отсутствии в нем конкретизирующей нормы.

2. Также депутатами предлагается исключить возможность предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков на праве временного безвозмездного землепользования для целей отгонного животноводства (сезонные пастбища) и для выпаса скота населения (абзацы второй и третий пункта 1 статьи 36 Земельного кодекса).

В обосновании к поправке указывается, что такое исключение делается «в целях недопущения коррупционных предпосылок».

Полагаем, что данное исключение **сокращает возможности** населения по пользованию земельными участками для отгонного животноводства и выпаса скота. В связи с этим предлагается сохранить действующую редакцию норм Земельного кодекса.

3. Поправкой, внесенной депутатами, предлагается установить, что при предоставлении на конкурсной основе права временного возмездного землепользования (аренды) для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства, преимущественно должны пользоваться не только лица, проживающие в данном районе, городе, селе, поселке не менее 5 лет, как это предусмотрено действующей нормой пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса, но и «сельскохозяйственные кооперативы».

В обосновании указывается, что целью поправки является «стимулирование пастбищепользователей для ведения совместной деятельности путем создания сельскохозяйственных кооперативов».

Между тем, норма статьи 43-1 Земельного кодекса касается не только пастбищ, а в целом предоставления земельных участков для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства. Кроме того, ведением крестьянского или фермерского хозяйства (то есть трудовым объединением, осуществляющим индивидуальное предпринимательство) не могут заниматься сельскохозяйственные кооперативы и другие юридические лица. Таким образом, речь может идти только о предоставлении права землепользования для сельскохозяйственного производства. И в этом отношении нет оснований для выделения сельскохозяйственных кооперативов среди других негосударственных юридических лиц, имеющих право на участие в конкурсе.

4. Пунктом 2 статьи 49-2 Земельного кодекса предусматривается, что основаниями для резервирования земель являются утвержденные в установленном порядке комплексные схемы градостроительного планирования территорий, генеральные планы населенных пунктов, проекты (схемы) прохождения автомобильных и железнодорожных дорог, заключения об определении сферы охвата оценки воздействия на окружающую среду, документы Системы государственного планирования в Республике Казахстан.

Депутатами предлагается внести в данную норму дополнение, предусматривающее, что основанием для резервирования земель будут также «Планы по управлению пастбищами и их использованию».

Однако, в соответствии со статьей 13 Закона «О пастбищах», план по управлению пастбищами и их использованию принимается в целях рационального использования пастбищ, устойчивого обеспечения потребности в кормах и предотвращения процессов деградации пастбищ и должен содержать, в числе прочего, схему (карту) расположения пастбищ на территории административно-территориальной единицы в разрезе категорий земель, **собственников земельных участков и землепользователей** на основании правоустанавливающих документов.

Резервирование же земель, согласно пункта 1 статьи 49-2 Земельного кодекса, «осуществляется путем создания **резервных территорий на землях, находящихся в государственной собственности**, в целях обеспечения развития населенных пунктов, размещения планируемых объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, стратегических объектов, объектов обороны и безопасности, космической деятельности, создания особо охраняемых природных территорий, в том числе защитных лесонасаждений, для использования пастбищных и сенокосных угодий в целях удовлетворения нужд населения по содержанию их личного подворья и огородничества, а также для целей недропользования и создания специальных экономических зон или индустриальных зон республиканского или регионального значения».

Представляется, что план по управлению пастбищами и их использованию принимается в отношении уже имеющихся пастбищ, которые предоставлены и используются в этом качестве, тогда как резервирование земель рассчитано на *будущее, возможное* использование земель определенными способами. Таким образом, полагаем, что план по управлению пастбищами и их использованию не может являться основанием для резервирования земель, то есть создания резервных территорий.

5. В статье 65 Земельного кодекса, регламентирующей обязанности собственников земельных участков и землепользователей, депутатами предлагается закрепить, что «на землях сельскохозяйственного назначения не допускается рытье, копанье траншеи вокруг земельных участков для ограничения доступа и оградительных целях». Соглашаясь с приведенным обоснованием данной поправки, считаем, вместе с тем, что отсутствует необходимость ее внесения. Запрет таких действий охватывается понятием сервитута (статья 69 Земельного кодекса). Кроме того, землепользователи и собственники могут в целях ограничения доступа использовать другие опасные способы, кроме копания траншей – установку капканов и ловушек, наносящих вред заграждений и т.д. Все подобные способы перечислить в законе невозможно.

6. Пунктом 4 статьи 92 Земельного кодекса предусматривается, что к случаям неиспользования земельного участка, предоставленного для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного

производства по назначению, относится отсутствие на пастбищах сельскохозяйственных животных для выпаса либо их **наличие в количестве менее двадцати процентов** от предельно допустимой нормы нагрузки на общую площадь пастбищ, установленной уполномоченным органом в области развития агропромышленного комплекса.

Законопроектом, с учетом внесенных депутатами поправок, предлагается установить, что под неиспользованием понимается наличие сельскохозяйственных животных в количестве **менее 50 процентов** от предельно допустимой нормы нагрузки.

Полагаем, что такое изменение не будет способствовать развитию животноводства. Количество животных зависит от разных факторов. Так, например, на начальном этапе освоения пастбищ животных может быть не много. Животные могут погибать в силу разных причин. Если в подобных случаях признавать пастбища неиспользуемыми при наличии менее половины от максимально возможного количества животных на данном пастбище и, по этой причине, принудительно изымать такие пастбища, то это будет негативно влиять на стабильность отрасли, поставит вопрос о том, где собственник или землепользователь должен содержать оставшихся животных и т.д.

В связи с этим предлагается сохранить действующую редакцию статьи пункта 4 статьи 92 Земельного кодекса.

По Кодексу Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года

7. Депутатами предлагается дополнить законопроект поправками в Кодекс об административных правонарушениях.

Данные поправки противоречат части 2-1 статьи 1 Кодекса об административных правонарушениях, которой предусмотрено, что «внесение изменений и (или) дополнений в настоящий Кодекс осуществляется законом, не предусматривающим внесение изменений и дополнений в другие законодательные акты Республики Казахстан».

По Закону Республики Казахстан от 20 февраля 2017 года «О пастбищах»

8. В подпункте 14) статьи 1 Закона «О пастбищах» дает определение понятия «отгонные пастбища». Депутатами предлагается заменить в подпункте 14) понятие «отгонные пастбища» на понятие «отгонно-пастбищное животноводство», обосновывая такую замену тем, что оно соответствует определению сельскохозяйственной энциклопедии.

Однако, в тексте Закона «О пастбищах» используется именно понятие «отгонные пастбища», а не «отгонно-пастбищное животноводство». В соответствии с пунктом 7 статьи 23 Закона «О правовых актах» в глоссарии должен разъясняться смысл «терминов и определений, **используемых в**

нормативном правовом акте». В связи с этим данную замену считаем необоснованной.

9. Депутатами предлагается отнести к компетенции уполномоченного органа и местных исполнительных органов (статьи 6 и 7 Закона «О пастбищах») разработку и утверждение Стратегии управления пастбищами республики и области. Как указывается в обосновании, такая Стратегия будет «главным документом, определяющим основные направления развития пастбищ».

Полагаем, что такой подход не согласуется с Системой государственного планирования в Республике Казахстан, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790, в соответствии с которой доктрина (стратегия) – это документ, который определяет систему воззрений, совокупность политических принципов, видения и подходов к развитию по определенному вопросу и утверждается Президентом Республики Казахстан.

Кроме того, действующей Системой государственного планирования предусмотрены только «Стратегия развития Казахстана до 2050 года» и «Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан».