

## ҚАЗАҚСТАНДА ЖЕР ЗАҢНАМАСЫНЫҢ ҚАЛЫПТАСУЫ ЖӘНЕ ДАМУЫ

*Кеңес Н.Т., академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ-нің заң факультетінің магистранты  
Ильясова Г.А., з.ғ.к., доцент, азаматтық және еңбек құқығы кафедрасының профессоры*

Жер адамзат қоғамында ерекше құнды, барлық байлықтың бастапқы көзі болып табылады. Бұл, ең алдымен барлық адамзаттың тұрғылықты жері, өндіріс салаларын табу және дамыту үшін кеңістіктік негізі. Адамзатқа өндіріс үшін қажетті табиғи материалдардың арасында жердің топырақ жамылғысы, ормандары мен суларының ерекше орны бар. Табиғи объект бола тұра, сонымен қатар, жер бір шаруашылық объектісі болып табылады. Кез-келген мемлекеттің экономикалық негізі табиғи ресурстарға меншік нысаны болып табылады, яғни заңмен оларды иелену, пайдалану және оларға билік ету құқықтары бекітілген өкілеттіктері. Бұл өкілеттіктердің мазмұны мемлекеттің экономикалық жүйесінің мәнін анықтайды.

1995 жылғы 30 тамыздағы Республикалық референдумда қабылданған Қазақстан Республикасы Конституциясының 6-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасында мемлекеттік және жеке меншік танылады және бірдей қорғалады [1]. Жер және оның қазыналары, сулары, флорасы мен фаунасы, басқа да табиғи ресурстар мемлекеттік меншікте. Жер заңда белгіленген негіздер мен шарттарға байланысты жеке меншікте бола алады. Қазақстан Республикасының жер қатынастары тарихында алғаш рет жерге жеке меншік құқығы нысанын бекіткен 2003 жылғы 20 маусымдағы Қазақстан Республикасының Жер кодексі болып табылады.

Жер учаскелеріне жеке меншік құқығын тану, жер учаскелерін қосу және жер пайдалану құқығын нарықтық айналымға енгізу бүкіл әлемдік қоғамдастықта Қазақстанның шын мәнісінде нарықтық экономика мен өркениетті мемлекет құру жолында екендігіне дәлел бола алады.

Бір топ ғалымдар өз зерттеулерінде Қазақстандағы жер қатынастарының дамуын Хандық кезең, Ресейге қосылғанға дейінгі кезең, Ресейге құрамындағы кезең деп қарастырады. Мәселен, Жусипова Б.А.: «Қазақстанның әрбір тарихи кезеңдеріндегі жер қатынастарына на саяси, әлеуметтік, экономикалық, құқықтық ерекшеліктер тән. Оларды есепке ала отырып жер заңдарының қалыптасуын мынадай кезеңдерге бөлдік: 1) Қазақстанның Ресейге қосылғанға дейінгі кезең; 2) Ресейге құрамындағы кезең; 3) Қазақстан Республикасын егемендік алғаннан кейінгі кезең» - деп тұжырымдайды [2, 5-6].

Қазақстан Республикасының жер заңнамасының қалыптасуы туралы айтатын болсақ, Ресейдегі социалистік жер қатынастары 1917 жылғы қазан революциясынан кейін құрылды. 1917 жылғы 26 қазанда (8 қараша) 1917 жылғы Жер туралы декретте жер учаскелерін тәркілеу және барлық жерлерді ұлттандыру үшін большевиктердің бағдарлама талаптары анықталды. Осы қаулының негізгі ережелері жерді жеке меншікке беру, оның қоғамдық игілікке айналуы, жер реформаларының мәжбүрлі сипатында болды. Оның ережелері КСРО-дағы жер қатынастарын реттейтін барлық кеңестік заңнаманың негізін құрады [3].

Қазан революциясынан кейінгі кезеңде жер қатынастарының дамуы Қазақстанда келесі негізгі бағыттар бойынша сипатталады. 1920 жылы қазан айында Бүкіл Қазақ Кеңестерінің құрылтай съезі қабылдаған жер мәселесі туралы арнайы шешімі бойынша су пайдалану, жер пайдалану және шаруалар арасындағы тәркіленген жерлерді қайта бөлу мәселесі алға қойылды.

Қазақ КСР-ның Жер кодексінде (1971 ж.) ірі қоғамдық жер, жер экономикалық пайдалану, бөгде адамдардың шаруашылық мақсатта жерді қолдануға араласпау принциптерінің жойылуына әкелді.

«КСРО мен одақтас республикалардың жер заңнамасын негіздері», Қазақ КСР-нің Жер кодексі 1990 жылға дейін жер қатынастарын реттеді. КСРО-ның жер құрылымын сақтап қалудың соңғы әрекетін 1990 жылы КСРО Жоғарғы Кеңесі «жер заңдарының негіздері» заңдарын қабылдау арқылы жүзеге асырды. Онда Н.Д. Кондратьев ұсынған жерді социализациялау қағидалары негіз болған.

Жер қатынастарының жаңа кезеңі ресми түрде 1991 жылғы 16 желтоқсанда «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының конституциялық заңы [4] қабылданғаннан бері ресми түрде басталды. Бірақ іс жүзінде оның тамыры 1990 жылы Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесі Жер кодексінің жаңа редакциясын қабылдаған кезде, 3-бапта Қазақстан Республикасының жері республиканың айрықша иелігінде екендігін анықтаған. Бұл одақтық заңнамаға қайшы келетін республиканың заңнамалық органының батыл, прогрессивті шешімі болды, онда жер «осы аумақта тұратын халықтардың меншігі» деп жарияланды. Мұндай бостандықтар бұрын рұқсат етілмеген болатын. Дегенмен, Жер кодексі социалистік қатынастан нарықтық қатынастарға көшу талаптарын толығымен қанағаттандырмады, сол себепті 1991 жылғы 28 маусымда қабылданған Жер реформасы туралы заңның дамуына объективті қажеттілік туындады.

Жер реформасының міндеті - жерді басқарудың әртүрлі нысандарын тиімді жұмыс істеуі, жерді рационалды пайдалану мен қорғауды қамтамасыз ету үшін және осы негізде ауыл шаруашылығы өндірісінің тұрақты өсуін қамтамасыз ету үшін құқықтық, экономикалық және әлеуметтік жағдай жасау мақсатында жер қатынастарын трансформациялау болды [5].

Осы Заңның орындалуының нәтижесінде 1996 жылғы 1 қаңтардағы жағдай бойынша Қазақстанда 31055 шаруа қожалығы, 286 ауыл шаруашылығы кооперативі, 700 шағын ауыл шаруашылығы кәсіпорындары және 2120 басқа да мемлекеттік емес фермерлік шаруашылық нысандары құрылды [6].

Кенес одағының ыдырауы Қазақстанның жеке мемлекет ретінде даму бағыттарының нысандарын таңдау мәселесін қойды. Олардың ең бастысы елдің әлеуметтік-саяси құрлысы мен экономикалық бағыты, сондай-ақ жерге орналастыру, жерге жеке меншік нысандары мен жер қатынастары жүйесі мәселелері. Бұрынғы Кенес одағы мемлекеттерінің жерге байланысты жағдайы бірдей болды, жер қоры одақтық мемлекеттің билігінде еді. Экономикалық өзгерістер мен Қазақстанда жүргізілген реформаларға байланысты әрі қарай дамуды меншіктің түрлі нысандарына негізделген және нарықтық қатынастарды құру мен дамытуға бағытталған жер қатынастары құрады. Алғашқы кезде Қазақстан жер қатынастарын өзгертуді Ресей жер реформасының тәжірибесіне сүйене отырып жүргізді. Нәтижесінде оң тәжірибемен қатар, жер қатынастарын өзгертудегі іс жүзінде жүзеге асырылған алғашқы қадамдарды түзеп, талдауға мүмкіндік беретін теріс тәжірибелер де жиналды.

Тәуелсіз Қазақстанның жер заңнамасы алғашқы кезеңнен бастап қарқынды түрде дамыды. 1990 жылдың 16 қарашасында Жер кодексі, 1995 жылдың 22 желтоқсанда Қазақстан Республикасының Президентінің «Жер туралы» Жарлығы, 2001 жылы 24 қаңтарда Қазақстан Республикасының «Жер туралы» Заңы, 2003 жылдың 20 маусымда Қазақстан Республикасының Жер кодексі қабылданды. Оларды техникалық қамтамасыз ету үшін 140 астам нормативтік актілер қабылданды және қазіргі кезде олардың жартысы өз күшін жоғалтты. Осыншама актілердің қабылдануы жер реформасын өткізудің қиындығының айғағы болып табылады.

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасы ауыл шаруашылық жерлерін жеке меншікке енгізуді жоспарлап отыр. Осы мақсатта «Ауыл шаруашылығы мақсатындағы жер учаскелеріне жеке меншік құқығы туралы» Қазақстан Республикасының Заң жобасы дайындалды. Оны қабылдау қажеттілігі қоғамды, оның ішінде ғылыми бірлікте бірдей емес және қайшылықты бағалауды тудырады. Бір жағынан, мұндай заңның пайда болуы ауыл шаруашылығындағы нарықтық қатынастарды тереңдетуге ықпал етеді. Дегенмен, екінші жағынан, республиканың көптеген азаматтары, оның ішінде ғалымдар, жердің жеке меншік институтын енгізу үшін өте ерте деп санайды. Біз сондай-ақ, бірінші кезекте, республиканың азаматтары (ең алдымен, ауылдық жұмысшылар) жер учаскесіне жеке меншік құқығын енгізуге дайын емес екеніне сенеміз; екіншіден, дағдарыс жағдайында тұрған ауыл шаруашылығының өзі де оның енгізілуіне дайын емес.

Сонымен бірге, егер республиканың басшылығы жерді жеке меншікке иелік ету мекемесінің енгізілді жалғыз шешім деп санаса, онда заң жобасы республиканың нақты жағдайын және оның аграрлық секторын, сондай-ақ жалпы және жеке меншіктегі жер қатынастарын заңнамалық тұрғыда реттеудің әлемдік тәжірибесін ескеруі тиіс деп есептейміз.

Осыған байланысты, жерді жеке меншікке енгізу шарттарында жер қатынастарын реттеудің маңызды қағидаттарын айқындау, жер реформасын заңнамалық сүйемелдеудің ғылыми-негізделген жүйесін жасауға көмектеседі.

Біздің республикамызда жер учаскелерін бастапқы бөлу жерді жеке меншік игеру және ауыл шаруашылық кәсіпорындарын реформалау барысында өз қызметкерлерін тұрақты жер пайдалану құқығындағы жер үлесімен өтеусіз қамтамасыз ету арқылы орын алды. Біздің республикамыздағы жер реформасының бірінші кезеңінің әділ аяқталуы жерді жеке меншікке алу құқығында осы құқықты қайта тіркеу болып табылады.

Елдегі нарықтық қатынастардың ауқымды дамуы, белгілі бір дәрежеде, жер нарығының жетіспеушілігімен шектелді. Сондықтан, Қазақстан Республикасы Президентінің 1994 жылғы 24 қаңтардағы «Жер қатынастарын реттеудің кейбір мәселелері туралы» және 1994 жылғы 5 сәуірдегі «Жер қатынастарын одан әрі жетілдіру туралы» Жарлықтарына біздің еліміздің тарихында алғаш рет нарық айналымына жер учаскесіне құқықты енгізуге мүмкіндік берілді. Бұл Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы Жер кодексінің жаңа революциялық қадамы. Ол заңда:

- жер учаскелері бар азаматтар басқа азаматтар мен заңды тұлғаларға жерді мұрагерлік иелену құқығын сатуға, сыйға беруге, жалға беруге және кепілге алуға құқылы;

- жер учаскелерін пайдалану немесе жалға алу үшін берілетін заңды тұлғалар (егер олардың мүлкі мемлекетке тиесілі болмаса), азаматтарды және басқа да заңды тұлғаларды жер учаскелерін пайдалану немесе жалға алу құқығын сатуға, жалға беруге немесе кепілге беруге құқылы;

- азаматтар мен заңды тұлғалар акционерлік қоғамдардың, серіктестіктердің, кооперативтердің жарғылық қорларына (капиталдарына), оның ішінде шетелдік қатысуға үлес ретінде, өмір сүру мерзіміне мұралық меншік құқығын, пайдалану құқығын немесе жасыл лотты жалдау құқығын беруге құқылы.

Нарықтық реформалар жылдары жерді мақсатты пайдалануда елеулі өзгерістер болды. Бұл өзгерістердің басты ерекшелігі - жер пайдаланушылардың санының күрт төмендеуі: республикадағы жердің 43,9% мемлекетке тиесілі. Жер сапасы нашарлады, оның ішінде: ауылшаруашылық өндірісін басқаруда агротехникалық және зоотехникалық талаптарды бұзуына, өндіруші және қайта қалпына келтіретін өнеркәсіп кәсіпорындарының улы заттарын ластауға байланысты ауылшаруашылық мақсаттарына арналған. Адами экономикалық қызметтің нәтижесінде бұзылған жер учаскелерінің артуы.

Жерді пайдалану мен жерді игерудегі трансформациялау оны жүзеге асырудың әртүрлі кезеңдерінде жер реформасының мақсаттарына сәйкес жүргізілді. Жер реформасы бес кезеңде өтті: 1990-1993; 1994-1995 жж.; 1995-2000 жылдар, 2001 жылғы 24 қаңтарда, Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы Жер кодексінің қабылдануы бесінші кезең.

Қазақстан дамуының қазіргі кезеңінде аграрлық сектордағы нарықтық реформалардың одан әрі тереңдеп дамуы ауыл шаруашылығындағы жерді сатып алу және сатумен тікелей байланысты. Ауыл шаруашылығы мақсатындағы жер иелігіне жартылай жеке меншік енгізу бірнеше факторларға тікелей байланысты.

Ең алдымен, техникалық жаңғыртуды жүзеге асыруға, өсімдік шаруашылығында және мал шаруашылығында жаңа технологияларды енгізу үшін инвестицияларды тарту арқылы ауыл шаруашылығының тиімділігін арттыру қажет. Бұл үшін шаруалардың жеке қызушылықтары мен ынталары болуы керек, келешекте шаруашылыққа жұмсалған шығындар және ресурстар ақталатындығында сенім мен шаруадан түскен түсім кейін біреудің тартып алмайтындылығында кепілдік. Инвестор, банк немесе жеке инвестор болса, өз инвестицияларын қайтаруға сенімді болуы керек. Бұдан басқа, нарықтық экономикада барлық нарықтар жұмыс істеуі керек. Дегенмен, әлемде нарықтық экономикасы бар ел ретінде танылған Қазақстанда әлі де жер нарығы сияқты маңызды нарық кең мәртеде іске тартылмаған.

Егеменді елімізде қабылданған меншіктің нысандары жер пайдалану және жер қатынастары саласындағы заңнамалық актілерді қарқынды дамытуға оң үрдісті енгізе отырып, теория және тәжірибе жағынан мемлекет пен оның объектілері мен субъектілері арасындағы ара қатынастарындағы анық қарама-қайшылықтар мен кемшіліктерді ашып көрсетті. Көптеген нарықтық құжаттар, заңдар жерді қорғау талаптарын, жерді қорғауды іске асыруды қажетті деңгейде қамтамасыз еткен жоқ. Өкінішке орай, қазіргі кезде халықтың жерге деген пайдаланушылық сезімі әлі де басымдық танытып отыр, сондай-ақ жеке меншікті құқықтық қорғаудың толыққанды нышанына айналған жоқ. Сол себепті жер пайдалану және жер қатынастары саласындағы заңнаманы жетілдіру бойынша зерттеулер жүргізу өте өзекті мәселе болып табылады және әлеуметтік, экономикалық сала үшін маңызды мәнге ие.

Қазақстан экономикасын дамытудың бір жолы ретінде ауылшаруашылық жерлеріне жеке меншік құқығын реттеу бойынша біздің ұсыныстар төмендегідей негізделген:

- жер учаскесінің жеке меншік аграрлық сектордың ажырамас бөлігі болып табылады;

- ауыл шаруашылығы өнімдерін өндірушілер арасында жер ресурстарын тиімді қайта бөлу үшін жер учаскелерін экономикалық айналымға салу қажет;

- жер учаскелерін бөлу заңмен реттелуі тиіс, мәмілелер мүмкіндігінше қарапайым болуы керек және лауазымды тұлғалардың бақылауы арқылы жүргізілуі тиіс;

- ауыл шаруашылығы жерлерінің айналымы процесінде ауыл шаруашылық жерлерінің өнімділігін сақтауға және өсіруге ерекше назар аудару қажет. Ауыл шаруашылығы өндірісінің жүргізілуі экологиялық талаптардың сақталуын қамтамасыз етуге, топырақтың құнарлылығын сақтауға және жақсартуға, ауылшаруашылық жерлерінің массивтерін шамадан тыс үзуге жол бермеуге;

- ауыл шаруашылығының несие қабілеттілігін арттыру үшін жерді кепілге салу қажет;

- ауыл шаруашылығы мақсатындағы жердің айналымы республика аумағының табиғи және агроөнеркәсіптік аймақтарына байланысты жердің сапалық сипаттамаларын ескеруі тиіс;

- мемлекет республиканың барлық субъектілеріне қолжетімді Жер кадастрын енгізуі тиіс;
- мемлекет жердің сапасын тексеру мақсатында жүйелі бақылау (мониторингтің) Кадастрын жүргізуді қамтамасыз етуі тиіс.
- қолданыстағы заңнамаға сәйкес жеке меншіктегі жерлер мен жер учаскелерін бөлу арқылы әкімшілік аудандарда егіс алқаптарын пайдалану балансын жасау;
- жер айналымының барлық операцияларын жүргізу үшін арнайы Республикалық жер банкі құру.

Ең алдымен бұқаралық ақпарат құралдары арқылы, ауыл тұрғындарымен ауыл шаруашылығы алқаптарын және, ең бастысы, жерге жеке меншікті дамыту мәселелері туралы түсіндірме жұмыстарын жүргізу қажет.

#### Әдебиеттер тізімі:

- 1 Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_)
- 2 Жусипова Б.А. Қазақстан Республикасындағы жер реформалары мәселелері: тарихи құқықтық аспектілері және даму тенденциясы. Автореферат: заң ғыл. канд. дисс. – Астана, 2010. – 27 б.
- 3 Жусипова Б.А. Қазақстанда жерге орналастыру заңнамасының қалыптасу және даму кезеңдері (XVIII-XIX ғғ.) // Қазақ ҰУ хабаршысы. – 2009. Эл. ресурс // <https://articlekz.com/kk/article/17175>
- 4 «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының конституциялық заңы. 1991 жылғы 16 желтоқсан. // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z910004400\\_#z0](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z910004400_#z0)
- 5 «Жер реформасы туралы» 1991 жылғы 28 маусымдағы Қазақ КСР Заңы // Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. – 1991.- № 28. - 384-құжат.

### АУЫЛШАРУАШЫЛЫҚ КООПЕРАТИВТЕРІНІҢ ҚЫЗМЕТІН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ

*Мырзалиева Ж.Т., з.ғ.м., азаматтық және еңбек құқығы кафедрасының аға оқытушы  
Жамау Н., академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ-нің заң факультетінің 3 курс студенті*

Агроөнеркәсіптік кешені елдің азық-түлік және экономикалық қауіпсіздігін, сондай-ақ ауылдық аумақтардың еңбек және қоныстанушылық әлеуетін қалыптастыратын экономиканың маңызды секторының бірі болып табылады.

Қазақстан Республикасының агроөнеркәсіптік кешенін әрі қарай дамыту үшін жақсы перспективаларға ие: майлы, етті секторлардың экспорттық позициясы күшеюде, ал астық пен ұн бойынша Қазақстан қысқа мерзімде әлемдегі ірі экспорттаушы елдердің қатарына кірді. Қазақстанның Еуразиялық экономикалық одаққа және Дүниежүзілік сауда ұйымына мүшелігі мүмкіндіктер ашады және сонымен бірге ішкі нарықта да, сыртқы нарықта да бәсекеге қабілеттілікке жоғары талаптар қояды. Осыған байланысты, АӨК-ні мемлекеттік реттеудің рөлі аса маңызды.

ҚР агроөнеркәсіптік кешенін дамытудың 2017-2021 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасы[1] Мемлекет басшысының 2016 жылғы 9 қыркүйектегі Қазақстан Республикасы Үкіметінің кеңейтілген отырысында берген тапсырмасына, "100 нақты қадам" Ұлт жоспарында белгіленген Қазақстан Республикасын дамытудың стратегиялық мақсаттарына және "Қазақстан-2050" стратегиясына сәйкес әзірленген.

Н.Назарбаевтың «Ұлт Жоспары – “100 нақты қадам”» жоспарының 60-қадамы: Сүт және сүт өнімдері өндірісін дамыту үшін стратегиялық инвесторлар тарту. Негізгі міндет: үш жыл мерзімде ТМД елдері нарығына шығарылатын өнімдерінің жартысына дейінгі экспорттың қамтамасыз ету. Жұмыс селода кооперативтік өндірісті дамыту арқылы жаңазеландиялық Fronterra және даниялық Arla үлгісімен ұйымдастырылды. Сонымен қатар 61-қадамы: Ет өндірісі мен өңдеуді дамыту үшін стратегиялық инвесторларды тарту. Негізгі міндет шикізат базасын дамыту және өңделген өнімдерді экспорттау [2].

Ұсақ ауылшаруашылық құрылымдарының өндірілетін өнімдерінің бәсекеге қабілеттілігін арттыру мәселесін өз бетімен шешу, инновациялар енгізу, халықтың денсаулығы үшін қауіпсіз тамақ өнімдерін жеткізу және жоғары білікті мамандардың қызметтерін пайдалану мүмкіндіктері жоқ. Еліміз бойынша инвестициялардың жалпы көлеміндегі ауылшаруашылығының үлесі 2,3 пайыздан аспайды. Бұл саладағы мұндай жағдайдың себебі – олардың қызмет нәтижесіне әсер ететін ұсақ тауарлық өндіріс. Шаруа (фермер) қожалықтарының басым бөлігі тиімсіз жұмыс істейді.