

И.С. Несипбаева<sup>1</sup> , О.Ж. Несипбаев<sup>2</sup> , А.И. Рзабай<sup>3\*</sup> 

<sup>1</sup>Ш.Мұртаза атындағы Тараз инновациялық институты, Қазақстан, Тараз қ.

<sup>2</sup>Оңтүстік аймағы әскери прокуратурасы, Қазақстан, Тараз қ.

<sup>3</sup>М.Х.Дулати атындағы Тараз өңірлік университеті, Қазақстан, Тараз қ.

\*e-mail: toty\_r@mail.ru

## ТАБИҒИ ЖАЙЫЛЫМДАРДЫ ОРНЫҚТЫ БАСҚАРУДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Жер көлемі жағынан әлемдегі мемлекеттердің озық қатарынан орын алатын елімізде, әлі де жер дауы, оның ішінде табиғи жайылым жерлерін ұтымды пайдалану мен оларды қорғау мәселесі күн тәртібінен түскен емес. Ресми деректерге сәйкес, республикамызда 94,3 млн гектар жайылым жерлері қолданысқа берілген.

Жайылымдық жерлердің 36 пайызы ғана мал шаруашылығына пайдаланылады, ал қалған үлесі бос жерлер қатарында. Көдеге жарамай жатқан жайылым жерлерінің басым бөлігі заңды тұлғалардың, яғни Президенттің сөзімен айтқанда, «латифундистердің» иелігінде. Жайылым жерлерге қатысты Президент Қасым-Жомарт Кемелұлы Тоқаев 2021 жылғы 26 қаңтардағы Үкіметтің кеңейтілген отырысында жеке тұлғалардың меншігіне өтіп кеткен жайылымдық жерлерді мемлекетке қайтарып, ауыл халқының игілігіне қызмет етуді тапсырған болатын.

2017 жылы 20 ақпанда «Жайылымдар туралы» Қазақстан Республикасының Заңы (бұдан әрі-Заң) қабылданды. Заң жайылымдық жерлерді тиімді реттеуді дамытуға, оның ішінде жайылымдарды ұтымды пайдалануға және олардың инфрақұрылымын жақсартуға, жердің тозу процестерінің алдын алуға бағытталған. Заңның 13-15-баптарына және Жер кодексінің 84-бабына сәйкес қабылданған нормалар мал өсірумен айналысатын шаруашылық қажеттіліктерін қанағаттандыруға бағытталған жайылымдық жерлерді ұтымды пайдалануды көздейді.

Алайда, Заңда бірқатар кейбір кемшіліктер орын алған, мәселен, 2015 жылдан бастап ауыл шаруашылығы жерлеріне бақылау әкімдіктердің құзыретіне жатады. Осы жерде, жергілікті атқарушы органдар игерілмей жатқан жерлерді алдын ала анықтауы тиіс, бірақ іс жүзінде жайылымдық жерлерді жергілікті атқарушы органдар бақылауды аса елемейді, Заңның 13 – бабына сәйкес қабылданған нормативтік құқықтық актілер-жайылымдарды басқару және оларды пайдалану жөніндегі жоспарлар ресми іс жүзінде өңірлерде орындалмайды, үстірт сипатқа ие. Жоспарларда ұсынылған карталар мен схемалар қолданыстағы заңнамада көзделген мәліметтерді қамтымайды. Сыртқы жайылым жерлері мемлекет меншігінде, алайда тұрғындар бұл учаскелерге өздігінен мал жая алмайды. Қолданыстағы заңға сәйкес, аталған жер учаскесін бірлесіп пайдалану қарастырылған, яғни тұрғындар бірігіп, тұтас ауыл болып отар, табын шығарып малдарын баға лаады.

Табиғи жайылымдарды пайдалану мен қорғауды құқықтық реттеу тетігінде орын алатын аграрлық және жер заңнамасының нормалары еліміздің «жасыл» экономикасына көшу жағдайында оларды ұтымды пайдалану мен қорғауды толық қамтамасыз етпейді.

Авторлар мақалада «Жайылымдар туралы» Қазақстан Республикасы Заңының, оның ішінде жайылымдарды басқару жөніндегі жоспарларды жасау, бекіту және практикалық қолдану бөлігінде талаптарды күшейтуді және аталған Заңның 13, 15-баптарының және ҚР Жер кодексінің 84-бабы 2-тармағының 4-1) тармақшасының орындалуына ерекше назар аударады.

**Кілт сөздер :** жайылым жерлері, мал шаруашылығы, жерге меншік, ауыл шаруашылығы, табиғи жайылым, табиғи су көздері, заңды тұлға, латифундист.

I.S. Nessipbayeva<sup>1</sup>, O. Zh. Nessipbayev<sup>2</sup>, A.I. Rzabay<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>Taraz Innovation Institute named after SH.Murtaza, Kazakhstan, Taraz

<sup>2</sup>Military Prosecutor's Office of the Southern Region, Kazakhstan, Taraz

<sup>3</sup>Taraz Regional University named after M.Kh. Dulati, Kazakhstan, Taraz

\*e-mail: toty\_r@mail.ru

### The legal problems of sustainable management of natural pastures

In a country that occupies a leading position in the world in terms of land area, the land dispute has not yet entered the agenda, including the issue of rational use and protection of natural pasture lands. According to official data, 94.3 million hectares of pasture land have been put into operation in the republic.

Only 36 percent of pastures are used for animal husbandry, and the remaining share is among free land. Most of the pasture land that is not utilized belongs to legal entities, that is, according to the president, «Latifundists». As for pasture lands, President Kassym-Jomart Kemelevich Tokayev, at an expanded meeting of the Government on January 26, 2021, instructed the state to return pasture lands that have become the property of individuals and serve for the benefit of the rural population.

On February 20, 2017, the Law of the Republic of Kazakhstan «On Pastures» (hereinafter referred to as the Law) was adopted. The law is aimed at the development of effective regulation of pasture lands, including the rational use of pastures and the improvement of their infrastructure, and the prevention of land degradation processes. The norms adopted in accordance with articles 13-15 of the law and article 84 of the Land Code provide for the rational use of pasture lands aimed at meeting the economic needs of those involved in animal husbandry.

However, there are a number of shortcomings in the law, for example, since 2015, control over agricultural land has been the responsibility of akimats. Here, local executive bodies should determine undeveloped lands in advance, but in practice, local executive bodies neglect the control of pasture lands too much, normative legal acts adopted in accordance with Article 13 of the Law – plans for pasture management and their use are not officially implemented in the regions, are superficial. The maps and diagrams presented in the plans do not contain the information provided for by the current legislation. Outer rangelands are state-owned, but residents cannot independently graze livestock on these areas. In accordance with the current legislation, the joint use of this land plot is provided, that is, the population unites, becomes a whole village, produces a herd and appreciates livestock.

The norms of agrarian and land legislation, which take place in the mechanism of legal regulation of the use and protection of natural pastures, do not fully ensure their rational use and protection in the context of the transition to a «green» economy of the country.

The authors in the article strengthened the requirements of the Law of the Republic of Kazakhstan «On pastures», including in terms of drawing up, approval and practical application of pasture management plans, and special attention is paid to the implementation of articles 13, 15 of this law and subparagraph 4-1) of paragraph 2 of article 84 Land Code of the Republic of Kazakhstan.

**Key words:** pastures, animal husbandry, land ownership, agriculture, natural pastures, natural water sources, legal entity, latifundist.

И.С. Несипбаева<sup>1</sup>, О.Ж. Несипбаев<sup>2</sup>, А.И. Рзабай\*<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Таразский инновационный институт имени Шерхана Муртазы, Казахстан, г. Тараз

<sup>2</sup>Военная прокуратура Южного региона, Казахстан, г. Тараз

<sup>3</sup>Таразский региональный университет им. М.Х.Дулати, Казахстан, г. Тараз

\*e-mail: toty\_r@mail.ru

### **Правовые проблемы устойчивого управления природными пастбищами**

В стране, занимающей лидирующие позиции в мире по площади земель, до сих пор не встал на повестку дня земельный спор, в том числе вопрос рационального использования и охраны природных пастбищных угодий. Согласно официальным данным, в республике введено в эксплуатацию 94,3 млн га пастбищных угодий.

Только 36 процентов пастбищ используется для животноводства, а оставшаяся доля находится в числе свободных земель. Большая часть пастбищных угодий, которые не утилизируются, принадлежит юридическим лицам, то есть, по словам Президента, «латифундистам». Что касается пастбищных угодий, Президент Касым-Жомарт Кемелевич Токаев на расширенном заседании Правительства от 26 января 2021 года поручил государству вернуть пастбищные земли, перешедшие в собственность физических лиц, и служить на благо сельского населения.

20 февраля 2017 года принят Закон Республики Казахстан «О пастбищах» (далее-Закон). Закон направлен на развитие эффективного регулирования пастбищных угодий, в том числе на рациональное использование пастбищ и улучшение их инфраструктуры, предотвращение процессов деградации земель. Нормы, принятые в соответствии со статьями 13-15 закона и статьей 84 Земельного кодекса, предусматривают рациональное использование пастбищных угодий, направленных на удовлетворение хозяйственных потребностей, занимающихся животноводством.

Однако в законе имеется ряд недостатков, например, с 2015 года контроль за сельхозземлями относится к компетенции акиматов. Здесь, местные исполнительные органы должны заранее определить неосвоенные земли, но на практике местные исполнительные органы слишком пренебрегают контролем пастбищных угодий, принятые в соответствии со статьей 13 Закона нормативные правовые акты – планы по управлению пастбищами и их использованию официально в регионах не выполняются, носят поверхностный характер. Карты и схемы, представленные в

планах, не содержат сведений, предусмотренных действующим законодательством. Внешние пастбищные угодья находятся в государственной собственности, однако жители не могут самостоятельно выпасать скот на эти участки. В соответствии с действующим законодательством предусмотрено совместное использование данного земельного участка, т. е. население объединяется, становится целым селом, производит стадо и ценит скот.

Нормы аграрного и земельного законодательства, имеющие место в механизме правового регулирования использования и охраны природных пастбищ, не в полной мере обеспечивают их рациональное использование и защиту в условиях перехода к «зеленой» экономике страны.

В статье автором усилены требования Закона Республики Казахстан «О пастбищах», в том числе в части составления, утверждения и практического применения планов по управлению пастбищами, и особое внимание уделяется исполнению статей 13, 15 указанного закона и подпункта 4-1) пункта 2 статьи 84 Земельного кодекса РК.

Авторами в статье усилены требования Закона Республики Казахстан «О пастбищах», в том числе в части составления, утверждения и практического применения планов по управлению пастбищами, и особое внимание уделяется исполнению статей 13, 15 указанного закона и подпункта 4-1) пункта 2 статьи 84 Земельного кодекса РК.

**Ключевые слова:** пастбищные угодья, животноводство, землевладение, сельское хозяйство, естественные пастбища, природные источники воды, юридическое лицо, латифундист.

## Кіріспе

Президент Қасым-Жомарт Кемелұлы Тоқаев «Сындарлы қоғамдық диалог-Қазақстан тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» атты Қазақстан халқына Жолдауында «Жер ресурстарын тиімсіз пайдалану мәселесі өте өзекті болып отыр. Жерге салынатын тікелей салықтар деңгейінің төмендігі жағдайды күрделендіре түсті. Мемлекеттен жерді тегін жалға алу құқығына ие болғандардың көпшілігі жерді игермей, босқа ұстап отыр. Пайдаланылмай жатқан ауыл шаруашылығы жерлерін қайтарып алатын кез келді. Жер – біздің ортақ байлығымыз және оны кім игерсе, соған тиесілі болуы тиіс» деп, жер ресурстарын тиімді пайдалануға қатысты пікірін білдірген болатын (<https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1900002019>).

Қазір таңда халық санының 41,5 % ауылдық елді-мекендерде өмір сүреді. Мал қарасы ауыл шаруашылық ұйымдарынан еке есеге әлдеқайда артық ауыл тұрғындарына бөлінетін жайылым жерлері жетіспейді. Жайылым жерлерінің жетіспеушілігінен тұрғындар малдарын ауылдың маңына жаюына тура келеді. Оның салдарынан қазақ ауылдарының айналасы 5-10 шақырымдық радиуста көктем аяқталмай-ақ тақырланып қалады. Ал, бұл дегеніңіз, жылдан-жылға қайталанып отырғандықтан, жайылымдар жерлерінің құлдырауына әкеледі. Қазірдің өзінде елімізде тозып кеткен жер көлемі 27 млн гектарға жетті. Халықаралық сарапшыларының жобалауынша, жайылым жерлерінің құлдырауының кесірінен Қазақстан жылына 1 млрд долларға дейін шығынға ұшырайды. Жердің тақырға айналып, азып-тозуының нәтижесінде

зооветеринарлық жағдай асқынып, мал басының ауру-сырқауы артып барады. Мұндай жағдайда мал басын көбейту, еңбек өнімділігін арттыру деген мәселені қозғаудың өзі артық (<https://aikyn.kz/123111/zhayulymdyk-zher-tapshy/>).

Жер қорының 65 пайызын құрайтын жайылымдық жерлер әлі де республика бойынша барлық өңірлерінде тапшылыққа ие. Мәселен, халыққа мал жайылымы үшін Түркістан облысынан – 7 пайыз, Алматы облысынан – 12 пайыз, Қызылорда облысынан – 13 пайыз жер пайдалануға берілген.

Табиғи жайылымдарды тұрақты басқарудың маңызды шарты бірқатар ұйымдық-құқықтық мәселелерді оның ішінде, барлық мүдделі тараптардың өзара іс-қимылын ұйымдастыруды құқықтық қамтамасыз ету болып табылады. 2015 жылдан бастап ауыл шаруашылығы жерлерін ұтымды пайдалануды бақылау әкімдіктердің де құзырына берілген. Осыған сәйкес, жергілікті атқарушы органдар пайдаланылмай жатқан жерлерді анықтауы тиіс, ал министрлік бос жатқан жерлерді ауыл шаруашылығы айналымына енгізуге немесе мемлекеттің меншігіне қайтарып алу шараларын жүзеге асырады.

Жергілікті халықтың мал жайылымы тапшылығын шешуде, ең алдымен республикадағы барлық елді мекендердің мал жайылымына қажетті жайылымдық жерлерінің ауданы бекітілуі тиіс, сондай-ақ ауылдық жерлердің нақты шекаралары белгіленуі қажет.

## Материалдар мен әдістер

Мақаланы жазу барысында аграрлық құқық теориясындағы қалыптасқан әлеуметтік-

құқықтық шындықты зерттеу мен білудің қазіргі ғылымда белгілі әртүрлі әдіс-тәсілдері қолданылды. Бұл әдістерге диалектикалық, жүйелік-логикалық, салыстырмалы-құқықтық, синтездеу, эвристикалық, проблемалық-іздеу әдістері жатады. Олардың үйлесуі Қазақстан Республикасындағы аграрлық заңнамадағы мемлекеттік басқаруды зерттеуде, аграрлық-құқықтық реттеудің тиімділігін арттыруға ықпал ететін бірқатар ережелерді белгілеуге мүмкіндік берді. Аталған мәселені зерттеуде Қазақстандық және Ресейлік ғалымдардың еңбектері, мәселен, Л.К. Еркінбаева, Б.А. Жетпісбаев, Д.Л. Байдельдинов, Ә.Е. Бектұрғанов, М. Жүсіпбекова, А. Жангабулова, Г.В. Атаманчук, Г.Е. Быстров, В.Е. Лукьяненко, М.Л. Завражных және т.б. ғалымдардың еңбектері пайдаланылды, сондай-ақ қолданыстағы нормативтік құқықтық актілер мен заңнамалар негізге алынды.

### Талқылаулар мен нәтижелер

Басқару – латын тіліндегі «администрация» – әкімшілік – басқару» ұғымын білдіреді. Басқару – белгілі бір нәтижемен мақсатқа жетуге көзделген екі немесе бірнеше тұлғалардың, олардың бірлестіктерінің (қоғамдық ұйымдардың) келісімді әрекеттері.

Ғалым Б.А. Жетпісбаевтың пікірінше, басқару дегеніміз тек қана техникалық құралдардың көмегімен және сондай-ақ, адамдардың мінез-құлқын реттеуді және олардың қызметін ұйымдастыруды қамтамасыз ететін мемлекеттік-құқықтық механизм болып табылады (Жетпісбаев 2002а: 66).

Басқару адамзат қоғамының барлық кезеңінде болады, себебі адамзат қоғамы өз бетінше басқарылмайды, алға қойылған мақсаттарға жету жолында барлық міндеттердің толыққанды жүзеге асырылуын бақылау қажеттілігі туындайды. Ал, мақсатты түрде реттеушілік ықпал ету, тәртіпке келтіру – бұл кез-келген басқарудың мәнін құраушы элементтер болып табылады (Лазарев 1996: 12).

Басқару теориясында «мемлекеттік басқару» және «мемлекеттік реттеу» ұғымы қатар жүреді.

«Басқару» мен «реттеу» бір-біріне ұқсас анықтамалар. Десе де, ғалымдардың бір тобы «мемлекеттік басқару» ұғымының ауқымы кең және «мемлекеттік реттеу» қосымша аталады деп санаса, ал, екінші тобы «мемлекеттік реттеуге» басымдық береді және «мемлекеттік басқару» ұғымын реттеу аясында қарастырады. Бұл дұрыс түсінік себебі, құралдар мен құрылғылардың

кең спектры, нарықтық қатынастарды реттеуде жанама құралдар мен әдістер болып табылады (Жоламан 2005, 263-269).

Мемлекеттік басқару универсалды анықтама ретінде мемлекетке тән белгілерді айқындайды, ол мемлекеттің мәні мен маңызын, қызметтік әдістемелерін белгілейді. Г.В. Атаманчук мемлекеттік билікті жүзеге асыруға негізделген «мемлекеттік басқару» анықтамасына яғни, оның пікіріне сәйкес мемлекеттік органдарды және олардың қызметін ұйымдастырудағы мемлекеттің атқаратын барлық қызметі (Атаманчук 1997: 23). Ал. О.С. Колбасов мемлекеттік басқару ұғымын белгілі бір мемлекеттік органдардың ұйымдастырушылық қызметі деп түсіндіреді (Колбасов 1976: 98).

Эколог Н.Н. Ведениннің пікірінше, мемлекеттік реттеу ол мемлекеттік басқаруға қарағанда ауқымды, яғни табиғи ресурстарды ұтымды пайдалануда атқару органдарының әрекеттері (Евтихеев 1923: 52).

Б.А. Жетпісбаевтың пікірінше, ауыл шаруашылығын мемлекеттік реттеудің негізгі көрсеткіші ауыл шаруашылығы өндірісін басқару және мемлекеттік жүргізілетін шаралардың кешенін ұсыну, ауыл шаруашылық тауарөндірушілердің және ауылдық жерлердегі тұрғын халықтың тұрмыстық деңгейін көтеруде аграрлық саясатты тиімді ұстану (Жетпісбаев 2000б: 93).

Біздің пікірімізше, аграрлық қатынастарында мемлекеттік реттеу – бұл заңнамалық негізде отандық ауыл шаруашылық өнімдерінің сапасын нарыққа сай дамыту, сондай-ақ азық-түлік және тамақ өнімдері қауіпсіздігін қамтамасыз ету, аграрлық өнеркәсіпте халықаралық ынтымақтастықты орнату үшін құқықтық, экономикалық, қоғамдық және өзге де жағдайларды қамтитын мемлекеттік қызмет бағыттары деп болып танылады.

Жоғарғы көзқарастарды зерделей келе, аграрлық саясатты жүзеге асырудағы мемлекеттік реттеу дегеніміз – мемлекеттің ауыл шаруашылығы өнімін өндіру, агроөнеркәсіптік өндірісті материалдық-техникалық қамтамасыз ету, кәсіпорындардың шаруашылық қызметін ұйымдастыруға нормативтік актілер шығару жолымен әсер ету, мемлекеттік билік органдарының ұйымдасқан қызметін жүзеге асыратын ауыл шаруашылық органдардың жалпы құзыретін басқару болып табылады.

Қорыта келгенде, Аграрлық саясатты жүзеге асырудағы құқықтық мемлекеттік реттеу дегеніміз – мемлекеттің ауыл шаруашылығы

өнімін өндіру, өңдеу және тартуға, агроөнеркәсіптік өндірісті өндірістік-техникалық қамтамасыз етуге және материалдық-техникалық қамтамасыз етуге, кәсіпорындардың шаруашылық қызметін ұйымдастыруға нормативтік актілер шығару жолымен әсер ету, мемлекеттік билік органдарының ұйымдасқан қызметін жүзеге асыру және экономикалық әдіс арқылы реттеуді жүзеге асыратын ауыл шаруашылық органдардың жалпы құзыретін басқару.

2015 жылы 2 қарашада Қазақстан Республикасының Жер кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізілді. Нақтырақ, Жер кодексінің 24-бабына сәйкес, ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді шетелдіктерге жалға беру мерзімі 10 жылдан 25 жылға дейін ұзартылды (<https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442>). Мемлекет 90 млн гектардан астам ауыл шаруашылығы жерінің дұрыс пайдаланылмай жатырғандығын ескере отырып, жерді тиімді пайдаланудың бір ғана жолы ол – жеке меншікке беру деп таныды.

2016 жылдың наурыз айында сол кездегі Ұлттық экономика министрі Ерболат Досаев ауыл шаруашылығы мақсатындағы 1,7 млн гектар жер аукцион арқылы сатылымға шығатынын мәлімдеген болатын. Бұл мәлімдеме халықтың наразылығын туғызып, бірнеше қалада жаппай қарсылық шаралары өтті. Елдің наразылығынан кейін жерге байланысты 14 маңызды шешім қабылданды (<https://egemen.kz/>). Билік тарапынан халықтың наразылығын сейілету мақсатында жерді жалға беруге уақытша мораторий жарияланды.

Одан кейін де, Президент Қасым-Жомарт Тоқаев 2021 жылы 5 қаңтарда «Тәуелсіздік бәрінен қымбат» мақаласында «Қазақтың жері ешбір шетелдіктің меншігіне берілмейді, ешқашан сатылмайды» деп, жер дауына қатысты тоқ етерін айтқан болатын. Сондай-ақ жер мәселесі жөнінде комиссия құрылып, ауыл шаруашылығына арналған жерлерді тиімді пайдалану мәселесін көтерді (<https://egemen.kz/>). Жеріміздің шетелдіктерге жалға берілмейтіндігі және сатылмайтындығы – ел болып қол жеткізген жетістігіміз десек артық айтқан болмас едік.

Жер кодексінде қазақстандықтарға жерді 49 жылға дейін жалға беру нормасы сақталып, Қазақстан Республикасының «Жайылым туралы», «Жердің құнарлылығын арттыру туралы» құқықтық актілері әзірленді.

Қазіргі таңда аграрлық салада жер реформасы жөнінде комитет депутаттарынан тұратын комиссия құрылып, жайылымдық жерлердің

қордаланған мәселелерін шешуге атсалысуда. Комиссиядан бөлек «Аманат» партиясының 2025 жылғы дейінгі сайлауалды бағдарламасында да жайылым жерлердің проблемасы ашық талдану үстінде (<https://dalanews.kz/>). Ресми статистикаға сәйкес, еліміз бойынша жайылым жерлері жетіспейтін аймақтың алдыңғы қатарында Түркістан облысы (8 476,9 мың гектар), Алматы облысы (4 576,9 мың гектар) Қызылорда облысы (3 697,8 мың гектар), Жамбыл облысы (3 329,7 мың гектар) кіреді (<https://aikyn.kz/>).

«Жайылымдар туралы» заңда жайылым жерлерін пайдаланудың үш шарты көзделген:

Бірінші, мемлекет меншігіндегі елді мекендердің маңайындағы жерлер халыққа мұқтаждық үшін беріледі. Бұл жерлерге қатысты қойылатын талап – жайылатын мал саны мемлекет белгілеген шектен асып кетпеуі тиіс. Егер мал саны шекті нормадан асып кетсе, артылған мал басы ауылдық округ әкімдігіне тиесілі басқа аумақтағы жайылымдарға өткізіледі. Ал, егер ауылдық округ әкімдігіне қарасты жерлер жеткіліксіз болса, нода мемлекет жетіспеген жайылым жерлерін заңды тұлғалардан мемлекет меншігіне мәжбүрлі түрде алып, тұрғындардың мал жаюына тегін мүмкіндік береді.

Екінші, заңды тұлғалар тарапының ауыл округі аумағынан 49 жылға жалға алынған учаскелер. Бұл учаскелер жайылым санатынан бөлек мәселен, орман шаруашылығы мақсатындағы және шабындық жерлер, ерекше қорғалатын аумақтағы жерлер жатады.

Үшінші, ауылдардан тыс мемлекет меншігі болып табылатын сыртқы жайылым жерлері. Алайда ауыл тұрғындары сыртқы жайылымға өз бетінше өрісті жая алмайды. Жоғарыда аталған заңға сәйкес, сыртқы жайылым жерлерін тек біріге ауыл халқы отырып пайдалану қарастырылған, яғни халық өзара ұжымдасып, ортақ отар, табын шығару арқылы баға алады.

Әлбетте, заңда бәрі анық жазылғанымен, оның орындалуына келгенде көбіне ақсап жатады. Жергілікті әкімдердің жыл сайынғы халыққа есеп беру кездесуінде жайылым жерлерінің мәселесі бірнеше қайтара көтеріліп жатқанына қарамастан, ол әлі күнге дейін оң шешімін тапқан емес (<https://primeminister.kz/>).

«Жайылымдар туралы» заңда айтылған мәселелер іс жүзінде жүзеге асырылмай, тек қағаз жүзінде ғана қалып отырғанын ескерсек, республикадағы ауылдық елді мекендерде, әсіресе оңтүстік өңірлерде жайылым жерлерінің тапшылығына тосқауыл қою үшін «Жайылымдар туралы» заң шеңберінде республика бойын-

ша ауылдық аймақтардағы жайылым жерлерін қайта бөлуді қолға алып, Үкімет экономикалық кадастр жасауы тиіс және ауыл шаруашылығы жеріне инвентаризация жүргізу қажет.

Айтылып жүрген тағы бір мәселе – жайылым жерлерінің 40 пайызы табиғи су көздері – өзенмен, көлмен, бұлақпен қамтамасыз етілген. Қалған өңірлерде жерасты сулары жоқтың қасы. Ал суға зәру аймақтардың көпшілігінде су тартқыш құрылыстары орнатылмаған. Жайылым жерлерінің иесіз жатуының да бірден-бір себебі – табиғи су көздерінің тапшылығы. Аграрлық саланы реформалауда 1,7 млн гектар жайылым жерлерінің орман қорына ауыстырылғандығын да ескеруіміз қажет.

### Қорытынды

Баршамызға белгілі болғандай, жайылымдық жерлердің тапшылығы проблемасын шешу үшін 2017 жылы «Жайылымдар туралы» Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды. Заң жайылымдық жерлерді тиімді реттеуді дамытуға, оның ішінде жайылымдарды ұтымды пайдалануға және олардың инфрақұрылымын жақсартуға, жердің тозу процестерінің алдын алуға бағытталған. Заңның 13-15-баптарына және Жер кодексінің 84-бабына сәйкес қабылданған нормалар мал өсірумен айналысатын үй шаруашылықтарының қажеттіліктерін қанағаттандыруға бағытталған жайылымдық жерлерді ұтымды пайдалануды көздейді.

Жоғарыда аталған Заң қолданысқа енгізілгеннен бері бес жылдан астам уақыт өтті, ал жергілікті атқарушы органдар оның іске асырылуын елемейді, атап айтқанда, Заңның 13 – бабына сәйкес қабылданған нормативтік құқықтық актілер-жайылымдарды басқару және оларды пайдалану жөніндегі жоспарлар ресми, үстірт сипатқа ие және іс жүзінде өңірлерде орындалмайды. Жоспарларда ұсынылған карталар мен схемалар қолданыстағы заңнамада көзделген мәліметтерді қамтымайды. Нәтижесінде ауыл тұрғындары арасында әлі де түсініспеушіліктер туындайды, Жер мәселелері бойынша даулар артып келеді.

Үкіметтің 2021 жылғы 26 қаңтардағы кеңейтілген отырысында Мемлекет басшысы Қ. Қ. Тоқаев жайылым мәселелеріне жеке тоқталып, жайылымдардың тек 36 пайызы мал жаюға пайдаланатынын, қалған 46 миллион гектар жайылым бос екенін, осыған байланысты Үкіметке Бас прокуратурамен бірлесіп,

жайылымдарды ағымдағы жылдың соңына дейін қайтару жөнінде шаралар қабылдауды және бұл ретте жайылым жерлерін тұтастай ауыл халқының игілігіне беру керектігін атап өткен болатын.

«Аманат» партиялық бақылау комитетінің комиссиясы осы мәселені қарап, тиісті мемлекеттік органдарға жайылымдық жерлер бойынша нақты ұсыныстар бергенімен, бұрынғы жартас «сол жартас» күйінде қалуда. Жайылым жерлерінің басым бөлігінің заңды тұлғаларға өтіп кетуіне қатысты кейбір сараптамашылардың пікірі бойынша, Жер кодексіндегі «жерді пайдалану құқығымен сатып алғандарға жер тегін беріледі» деген өтпелі баптармен жол берілген. Осылайша ауыл шаруашылығы мақсатындағы 4,5-5,5 млн гектар жер телімі көрінгеннің қолына өтіп кеткен.

Қорыта келе, келесідей бірқатар өзіндік ұсыныстарды ұсынуға болады:

1. Облыстардың, қалалардың, аудандардың, ауылдық округтердің, кенттердің, ауылдық округтердің әкімдіктеріне «Жайылымдар туралы» Қазақстан Республикасы Заңының, оның ішінде «жайылымдарды басқару жөніндегі жоспарларды жасау, бекіту және практикалық қолдану» бөлігінде талаптарды мүлтіксіз орындауын талап ету қажет;

2. Мемлекет басшысы Қ.К. Тоқаевтың 2021 жылғы Үкіметтің кеңейтілген отырысында берген тапсырмасына сәйкес жергілікті атқарушы органдар елді мекендерде пайдаланылмайтын жайылымдық жер алқаптарын мемлекет меншігіне қайтару жөнінде мүлтіксіз шаралар қабылдау, сондай-ақ әрбір елді мекен бойынша жайылымдарды басқару жөнінде нақты жоспар беру, сондай-ақ халықты ашық қолжетімділікте хабардар етуі тиіс.

3. Орталық және жергілікті атқарушы органдар заңға сәйкестігі тұрғысынан қабылдаған барлық заңға тәуелді актілерге сараптама жүргізуі қажет.

4. Жергілікті атқарушы органдар «Жайылымдар туралы» ҚР Заңының 13, 15-баптарының және ҚР Жер кодексінің 84-бабы 2-тармағының 4-1) тармақшасының орындалуын ерекше бақылауға алуы тиіс және ауыл шаруашылығы министрлігімен, өңірлердегі жергілікті атқарушы органдармен және жер инспекциясымен бірлесіп заңда бекітілген міндеттерді уақтылы орындау, олардың ауыл халқы алдындағы жауапкершілігін күшейту жөнінде түсіндіру жұмыстарын жүргізуі тиіс.

## Әдебиеттер

«Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» Мемлекет Басшысының 2019 жылғы 2 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауы. «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1900002019>

«Жайылымдық жер тапшы». 27.03.2021 жыл. Айқын. <https://aikyn.kz/123111/zhayilymnyk-zher-tapshy/>

Жетписбаев Б.А. Аграрное право Республики Казахстан. – Алматы: Дәнекер, 2002. – 215с.

Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева – М., 1996. – 432 с.

Жоламан Д.Қ. Мемлекет және құқық теориясы. Оқулық: «Нұр-пресс» – Алматы, 2005 – 296 б.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. – 76 с.

Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М., 1976. – 232с.

Евтихеев И.И. Земельное право. – М.: Пг. – 1923. – С. 102.

Жетписбаев Б. Аграрное право Республики Казахстан. Алматы: Данекер, 2000. – 272 с.

Қазақстан Республикасының Жер кодексі. Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы N 442 Кодексі. «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. [https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442\\_](https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442_).

Өрісі тарылған жайылым – ауыл шаруашылығына қолбайлау. 08.02.2021 жыл. <https://egemen.kz/article/264506-orisi-tarylghan-dgayylym-%E2%80%93-auyil-sharuashylyghyna-qolbaylau>.

Қазақстан Республикасының Президенті Қ.К. Тоқаевтың «Тәуелсіздік бәрінен қымбат» атты мақаласы. 05.01.2021 жыл. <https://egemen.kz/article/260146-tauelsizdik-barinen-qymbat>.

Жайылымға жанашырлық жетіспей тұр. 2021 ж. Наурыз 2. <https://dalanews.kz/T-rmys/60515-zhayilymga-zhanashyrlyq-zhetispey-tur>.

Ауыл халқы мал бағатын жерге зәру. 03.09.2021 жыл. <https://aikyn.kz/159313/auyl-halky-mal-bagatyn-zherge-zeru/>.

Ауыл шаруашылығы саласын дамытудың 2021 жылғы қорытындылары және алдағы кезеңге арналған жоспарлары. Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің ресми ақпараттық ресурсы. <https://primeminister.kz/kz/news/reviews/auyl-sharuashylygy-salасыn-damytyudyn-2021-zhylyg-korytyndylary-zhane-aldagy-kezenge-arnalghan-zhosparlary-2291>.

## References

«Syndarly kogamdyk dialog – Kazakstannyn turaktylygl men orkenduinin negizi» Memleket Basshysynyn 2019 zhylyg 2 kyrkuiektegi Kazakstan halkyna Zholdauy. «Adilet» Kazakstan Respublikasy normativtik kukykytk aktilerinin akparattyk-kukykytk zhuiesi [Address of the head of state to the people of Kazakhstan dated September 2, 2019] constructive public dialogue is the basis for stability and prosperity of Kazakhstan”. Information and legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan”] <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1900002019>

«Zhayilymnyk zher tapshy». 27.03.2021 zhyl. Aikyn. [“Pasture land is scarce”. 27.03.2021 year.] <https://aikyn.kz/123111/zhayilymnyk-zher-tapshy/>

Zhetpisbaev B.A. Agrarnoe pravo Respubliki Kazahstan [Agrarian law of the Republic of Kazakhstan]. – Almaty : Daneker, 2002. – 215 s.

Obshaia teoria prava i gosudarstva [General Theory of law and government] / Pod red. V.V. Lazareva – M., 1996. – 432 s.

D.K. Zholaman Memleket zhane kukykyk teoriasy [Theory of State and law. Textbook:] Okulyk: «Nur-press» – Almaty, 2005 – 296 b.

Atamanchuk G.V. Teoria gosudarstvennogo upravlenia [Theory of state management]. – M., 1997. – 76 s.

Kolbasov O.S. Ekologia : politika – pravo [Ecology: politika – pravo]. – M., 1976. – 232с.

Evtiheev I.I. Zemelnoe pravo [Zemelnoye pravo]. – M.: Pg. – 1923. – S. 102.

Zhetpisbaev B. Agrarnoe parvo Respubliki Kazahstan [Agrarian law of the Republic of Kazakhstan] Almaty : Daneker, 2000. – 272 s.

Kazakstan Respublikasynyn Zher kodeksi Kazakstan Respublikasynyn 2003 zhylyg 20 mausymdagy N 442 Kodeksi. «Adilet» Kazakstan Respublikasy normativtik kukykytk aktilerinin akparattyk-kukykytk zhuiesi. [Land Code of the Republic of Kazakhstan. Code of the Republic of Kazakhstan dated June 20, 2003 No. 442. Information and legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan” Adilet”.] [https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442\\_](https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442_).

Orisi tarylghan zhayilym – auyl sharuashylygyna kolbailau. 08.02.2021 zhyl [Pasture with a narrowed field is an access to agriculture. 08.02.2021 year]. <https://egemen.kz/article/264506-orisi-tarylghan-dgayylym-%E2%80%93-auyil-sharuashylyghyna-qolbaylau>

Kazakstan Respublikasynyn Prezidenti K.K. Tokaevtyн «Tauelsizdik barynen kymbat» atty makalasy. 05.01.2021 zhyl [Article of the president of the Republic of Kazakhstan K. K. Tokayev “independence is more precious than anything”.05.01.2021 year] <https://egemen.kz/article/260146-tauelsizdik-barinen-qymbat>.

Zhaiylymga zhanashyrylyk zhetispei tur. 2021 zh. Nauryz 2. [Pasture lacks compassion. March 2, 2021.] <https://dalanews.kz/T-rmys/60515-zhaylymga-zhanashyrylyk-zhetispei-tur>.

Auyl halky mal bagatyn zherge zaru. 03.09.2021 zhyl. [The people of the Village need a place to graze livestock. 03.09.2021 year.] <https://aikyn.kz/159313/auyl-halky-mal-bagatyn-zherge-zeru/>.

Auyl sharuashylygy salasyn damytudyn 2021 zhylygy korytyndylary zhane aldagy kezenge arналган zhosparlary. Kazakstan Respublikasy Premier-Ministrinin resmi akparattyk resursy [Results of the development of the agricultural sector in 2021 and plans for the coming period. Official information resource of the Prime Minister of the Republic of Kazakhstan]. <https://primeminister.kz/kz/news/reviews/auyl-sharuashylygy-salasyn-damytudyn-2021-zhylygy-korytyndylary-zhane-aldagy-kezenge-arналган-zhosparlary-2291>.