

2 ТАҚЫРЫП. ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕР ҚҰҚЫҚ ҚАТЫНАСТАРЫНЫҢ ҚАЛЫПТАСУЫ МЕН ДАМУ ТАРИХЫ

Сұрақтары:

- 1. Қазақстандағы жер қатынастарының даму кезеңдері. Жалпы сипаттамасы.*
- 2. Қазақстанның Ресей құрамына енгенге дейінгі жер қатынастары.*
- 3. Ресейдің құрамында болған кездегі жер қатынастары.*
- 4. Кеңестік кезеңдегі жер қатынастары. «Жер туралы» декрет. «Жерді социализациялау туралы».*
- 5. Егеменді Қазақстандағы жер қатынастары. Қазақстан Республикасының жер қатынастарының нарық талаптарына сай дамуы.*

1. Қазақстандағы жер қатынастарының даму кезеңдері. Жалпы сипаттамасы

Жалпы Қазақстандағы жер қатынастарын реттеу тамыры терең тарихи өткен шақтан басталады. Адам қоғамының дамуы кезеңіндегі жер ресурстарын пайдалану сипаты белгілі бір аумақтың табиғи жағдайымен және материалдық өндірістің бағытына байланысты болып келген. Жерді шаруашылық пайдалану мен айналымға тарту адам қоғамының дамуындағы құқықтық реттеу жолдарын іздеуге негіз болады.

Жер мәселелері әр кезеңде Қазақстан аумағында өмір сүрген мемлекеттердің барлығы үшін негізгі мәселеге айналып отырды. Тарихи деректерге сүйенетін болсақ, Қазақстан аумағын мекендеген мемлекеттердің негізгі кәсібі көшпелі және жартылай көшпелі мал шаруашылығы болды. Соның салдарынан жайылым жерлерге мұқтаж болған мал өсірушілер шалғай жерлерге көшіп-қонып жүруге мәжбүр болды. Қоғамдық қатынастардың даму сатыларының қай-қайсысын алсақ та жер қорларын пайдалану белгілі аумақтағы климаттық жағдайларға және материалдық өндірістің бағытына байланысты болады. Қазақстанның табиғи-климаттық жағдайы материалдық өндіріс жүйесінің негізгі бағыттарының сипатын анықтады. Сондықтан мындаған жылдар бойы Қазақстан территориясын мекендеген елдер үшін шаруашылықтың негізгі саласы көшпелі мал шаруашылығы болып саналады. Мал өсіру үшін жайылым жер іздеу негізгі проблемалардың біріне айналып отырды. Сол кезеңдерде өмір сүрген қоғамдар үшін жер қатынастарын реттеу жүйесінің табиғи және объективті түрдегі қажеттілігі, жер бөліктерін маусымды түрде пайдалану біздің ойымызша негізгі фактор болып табылады.

Көшпенділер өміріндегі материалдық-өндіріс жүйесінің элементтері олардың еңбектерін біріктіруге әкеліп соқтырды. Сонымен қатар ондай біріктірулер өндірістік топтар және қауымдық құрылымдар деңгейінде жүргізілді.

Жер кез келген халық үшін негізгі табиғи байлық көзі болғандықтан, оны пайдалануға байланысты мәселелер ерте кезден бастап, өзектілік мәселелерге айналды. Жер құқық қатынастарының дамуын Қазақстанның

Ресей құрамына енгенге дейінгі жер қатынастары, Қазақстанның Ресей құрамында болған кезеңіндегі жер қатынастары, Кеңес кезіндегі жер қатынастары және егеменді Қазақстандағы жер қатынастары деп төрт кезеңге бөліп қарастырылады.

2. Қазақстанның Ресей құрамына енгенге дейінгі жер қатынастары

Бірінші кезең Қазақ хандығының қалыптасуымен байланысты. Бұл кезеңнің ерекшелігі арнайы жер заңдарының жоқ болуында. Бұл кезеңде жер қатынастары Адат ережелерімен реттеліп отырған. Сонымен қатар, Шыңғыс ханның отаршыларының саясаты орын алды. Қазақстанда осы кезеңде жер жеке меншікке берілді ма әлде жоқ па? Бұл жөнінде екі түрлі көзқарас бар. Біріншісі – жеке меншік болғанын мойындамайды. Бұл кезде жерге жеке меншік қоғам меншігі, ал екіншісі – жеке меншік болғанын дұрыс деп қарайды.

Қазақ хандығы тұсындағы меншіктік қатынастарға келетін болсақ, азаматтардың сатуға, айырбастауға, сыйлауға және мұраға қалдыруға болатын мүліктің барлығы жеке меншік заттары болып табылды.

Жерге жеке меншік ХІХ ғасырға дейін болмады, жер адат нормалары бойынша қауымның меншігі деп есептелді. Қауым ретінде негізінен рулық бірлестік танылды. Қазақ қоғамының тарихына көз жүгіртсек, шын мәнінде мұнда жерге меншік болмағандығын, жер пайдалану рулық, қауымдық негізде жүзеге асқандығын көреміз. Сол себептен де жер қазақ халқының бөлінбейтін меншігі саналған. Ендеше, уақыт өте келе халқымыздың жерді о бастан қоғамдық меншікте тұрақты пайдаланып келгеніне дау жоқ. Ата-баба дәстүрінде жерді сату деген болған емес. Бұл жеріміз иесіз болды деген түсінікті тудырмасы анық. Бағзы замандардан бері бабаларымыз тоқымдай жер үшін жан беруге дейін барып, ұлан-ғайыр аумақты тұтас қорғап, ұрпақтарына мұра етіп қалдырған. Тарих қойнауынан сыр шертетін Қасым ханның (1511-1520) “Қасқа жолы”, Есім ханның (1598-1628) “Ескі жолы”, Тәуке хан тұсындағы (1680-1718) “Жеті жарғы” әдет-ғұрып құқықтық нормаларында жер жалпы халықтық пайдалану меншігінің объектісі ретінде танылып, қоғамдық қатынаста туындайтын әрбір жер дауы ел ішінде ерекше мүдделілікпен назарға ілігіп отырды.

Бірақ сол қасиетті жердің байлығын, берекесін көп уақыт басқалар көріп келгені жасырын емес. Отаршылдық саясаттың жүргізілу барысында қарапайым қазақ халқының бұқарасына жарытып жер де тие қойған жоқ. Патшалық Ресейдің боданында болған кезінде қазақ халқы құнарлы жерінен айрылып, ең бір шөлейт аймақтан күнкөріске жер үлесін алғаны ащы болса да ақиқат екені рас.

Шын мәнінде қауым немесе рудың атынан жерге, жайылымдарға билікті қауым басшысы, ру басшылары, сұлтандар, билер жүргізді.

Ғалым С.З. Зимановтың пікірінше, адамзат қоғамының дамуы бүкіл қоғам тек қана мал шаруашылығымен айналысып, көшпелі өмір сүріп жер өңдеу мәдениетімен айналыспаған тарихи дәуірді білмейді. Тарихи мәліметтерге қарағанда, тіпті нағыз көшпелі халықтар да белгілі бір дәрежеде ұдайы

немесе ішінара жер өңдеумен шұғылданған, әрі отырықшы, жартылай отырықшы өмір сүріп, отырықшы халықтармен тығыз қарым-қатынаста болып келген. Көшпелі мал шаруашылығына өткенде адамдар өздерінің тұрғылықты жерінен алшақтап кетті деуге болмайды, мұндайда жер өңдеумен де айналысқан жағдайлар сақталған. Бұдан өзге, халықтың бір бөлігі көшпелі кезеңнен басқа кезеңге өтерде белгілі бір тарихи дәуірді бастап өткеруі тиіс болған. Осы арада "көктем" ұғымын "жер өңдеуші" ұғымына қарама-қарсы болып шартты түрде алынбайды. Жерге жеке меншіктің болмау себебі де көшпелі мал шаруашылығына негізделген экономикалық қатынастарымен байланыстырылды. Орасан зор көлемдегі жайылымдарды меншік иелеріне берудің ешқандай мәні жоқ еді. Оның үстіне жайылымдар үнемі ауысып отырды. Көктем мен күздің арасында мыңдаған километрге дейін көшіп-қонып жүрген көшпелі қауымдар үшін жерді, жайылымдарды жеке меншікке бөліп беру мүмкін емес те еді.

Қазақстанның Ресей құрамына енгенге дейін жерге белгілі бір ақы төлеу белгілері болған жоқ, дегенмен, жер айналымын реттеудің үлкен тарихы бар. Ол кезеңдегі жер айналысының негізгі әсер етуші факторы болып, қазақтардың көшпенді өмір сүруі табылды. Қазақтардың заңдық көзқарастары бойынша жерге жеке меншік құқығы 19-шы ғасырға дейін болмады. Жер заңдық тұрғыдан рулар мен қауымдастықтардың ортақ меншігі деп есептелген. Шын мәнінде жердің нағыз иегерлері болып билер және басқа да феодалдар табылды, 18-ші ғасырдың өзінде қыстаулар жеке феодалдардың жеке меншігінде болды.

3. Ресейдің құрамында болған кездегі жер қатынастары

Екінші кезең. Қазақстан Ресей империясына кірген кезден басталады. Бұл кезең 1749 жылдан басталады. 20 жыл бойы Ресей империясы қазақ жерінде отаршылық саясатын жүргізіп отырып, Ұлы және Орта жүздің жерлерін әскери күшпен басып алады. Өз билігін жүргізу үшін қазақ жерінде Ресей өз өкіметін құрады. Олар генерал губерниялар деп аталады. Жалпы алты генерал губерниялар болды. 1861 ж. орыс шаруаларның крепостное право деген құқығы жойылды. 1886 жылы 2-маусымда “Түркістан өлкесін басқару туралы ереже”, 1891 жылы 25-наурызда “Ақмола, Семей, Жетісу, Орал облыстарын басқару туралы ереже” қабылданды. Батыс-Сібір генерал-губернаторлығы Дала генерал-губернаторлығы деп өзгеріп, оған Сырдария облысынан басқа бес облыстың барлығы түгелдей кірді. Сырдария облысы Түркістан генерал-губернаторлығына қарады. Жетісу облысы 1897 жылы қайтадан Түркістан генерал-губернаторлығының құрамына кірді.

Бұл ережелер әкімшіліктік территориялық мәселелерге ғана емес, сонымен қатар, әдет-ғұрып құқығын да бірқатар өзгерістер енгізді.

Ең алдымен жерге қатысты меншік құқығы өзгерді. Бұрын жер рулық-тайпалық қауымның немесе қоғамның меншігі болып есептелсе, 1868 жылғы “уақытша ереже” бойынша қазақ жерлерінің барлығы мемлекет меншігі ретінде бекітілді.

Қазақ жерлері тартып алынып, олар казак әскерлеріне, бекіністер салуға, келімсек орыс шаруалары-қарашекпенділерге, шетел капиталистеріне, шіркеулерге беріле бастады.

Осы ереже бойынша қазақтың өз жерлері қазақтардың қоғамдық пайдалануына беріледі деп көрсетілді. Қазақтар көшіп қонғанда адаттық принциптерін басшылыққа алды. “Ереже” бойынша қыстаулар, онда үй-жай, қора-қопсы болса, қазақтардың жеке меншігінде бола алады деп көрсетілді (1868 жылғы Ереженің §217). Жеке меншікке күзгі жайылымдар, шабындықтар, суғарымдар беріле бастады. Меншік иелері болып қазақ байлары, би, болыстар саналды.

Сонымен қатар 1867-1868 жылдардағы Ережелер бойынша жерді жалға беру мүмкіндіктері пайда болды. Осыған байланысты ауылдық, болыстық қауымдар орыс өкілдері болып табылатын өнеркәсіпшілерге, көпестерге өздеріне тиесілі жерлерін 30-жылға дейін жалға бере алды. Сонымен қатар, қазақтардың өз араларында да қыстауларды, жайылымдарды жалға беру туралы келісімдер жасалып жатты. Төлем ақы ретінде мал пайдаланылды. Ережеде жалға беруші қауым болып саналғанымен іс жүзінде жалға беру және оның ақысын пайдалану болыстар мен старшындар, билер қолында болды.

Сібір казак әскерлеріне 5 млн. десятина жер берілді. Ендігі жерде әскерилер бұл жерді қазақтардың өзіне жалға бере бастады. Олардың жалға беру ақысы жылдан жылға көтеріліп отырды. ХІХ ғасырдың соңында Сібір казактарының жерін 436 мың адам немесе 6736 шаруашылықтар пайдаланды. Олар орыс әскерлерінің жерді жоғары бағамен жалға беру жағдайында өмір сүрді. Орыс шаруаларын жақсы жерлермен қамтамасыз ету үшін Ресей Үкіметі көшіп қону саясатын жүзеге асырды. Қазақстанның Ресейге қосылуы жер қатынастарының сипатына және оны құқықтық реттелуіне өз әсерін тигізбей қойған жоқ.

Біріншіден, барлық жер қоры хан-сұлтандық шынғыс ұрпақтарынан Ресей империясының меншігіне өтті. 1868 жылғы «Уақытша ережелердің» 210-бабында айтылғандай: «Қырғыз көшпенділері алып отырған жерлер мемлекеттік деп танылады және қырғыздардың қауымдық пайдалануына беріледі».

Екіншіден, патшалық қазақтар үшін жер пайдаланудың қауымдық нысанын сақтады, ал жер қатынастарын реттеу бұрынғысынша, қазақтың әдет-ғұрыптық нормалары негізінде жүзеге асырылады.

Үшіншіден, қазақтардың әдеттегі құқығында жеке отбасылардың күзеу және қыстауларға, шабындықтарға жеке меншігін таныған нормалар пайда болды.

Төртіншіден, жер қатынастарын құқықтық реттеу әдеттегі құқығымен қатар жалпы империялық ресейлік заңдармен реттелді.

4. Кеңестік кезеңдегі жер қатынастары. «Жер туралы» декрет. «Жерді социализациялау туралы» заң

Үшінші кезең. Социалистік кезең 1917-1990 жж. Бұл кезеңде билік тек халыққа берілуі тиіс және жер тек халықтікі болуы тиіс және пайдалануы тегін болуы тиіс деген қағидалар қатаң ұсталды.

1917 ж. Ленин декреті шығарылды. Жер туралы декрет келесіні жариялады:

«1) Жерге помещиктік меншік ешбір өтеусіз тегін түрде ауыстырылады.

2) помещиктердің жерлері, үлестік, шіркеулік, монастырлық жерлер секілді, барлық жанды және жансыз құралдарымен, усадьбалық құрылыстармен Болыстық Жер комитеттерінің, Шаруалық Депутаттардың Уездік Кеңестерінің қол астына Құрылтайшы Жиналыс жер туралы мәселені шешкенге дейін өтеді.

5) Қарапайым шаруалар мен қарапайым казактардың жерлері тәркіленбейді.

Ары қарай, Жер туралы Шаруалар бұйрығында, одан тереңірек қарастырғандай:

1) Жерге жеке меншік құқығы мәңгі жойылады; жер сатылмайды, сатып алынбайды, жалға беру, кепілге қойылмайды немесе кез-келген басқа әдіспен оқшауланбайды. Барлық жер... ақысыз оқшауланып, бүкіл халықтық игілікке айналады және онда еңбек ететін барлық адамдардың пайдалануына өтеді.

5) Жерді пайдалану құқығын Ресей мемлекетінің жерді отбасының көмегімен немесе серіктестік арқылы өз еңбегімен өндеуге ниет білдірген барлық азаматтары (жынысына қарамастан) өндеуге күші бар мерзімге ала алады. Жалдамалы еңбекке жол берілмейді.

7) Жер пайдалану теңестіруші болу керек, яғни жер еңбектік немесе тұтыну нормасы бойынша жергілікті жағдайларға қарай еңбекшілердің арасында бөлінеді».

1919 ж. Жерді социализациялау заңы шықты. «Жердің социализациялау туралы» Декрет, әрине, Жер туралы декретпен үндес болды. Онда және де жарияланғандай:

1-ші бап. РСФСР шегіндегі жерге, қойнауға, су, ормандарға және табиғаттың барлық жанды күштеріне кез келген меншік жойылады.

2-ші бап. Жер ешбір (анық және жасырын) өтемақысыз еңбекші халықтың пайдалануына өтеді.

3-ші бап. Осы заңмен ерекше қарастырылған жағдайларды қоспағанда, жерді пайдалану құқығы оны өз еңбегімен өндеушілерге ғана тиесілі.

4-ші бап. Жерді пайдалану құқығы жынысына, діни көзқарастарына, ұлты, бодандығына қарай шектелмейді.

35-ші бап. РСФСР, социализмге тезірек жету мақсатында, жердің жалпы өңделуіне біртұлғалыдан көрі еңбектік коммунистік, артельдік және кооперативтік шаруашылықтарға артықшылық бере отырып, барлық көмегін (мәдени және материалдық көмек) көрсетеді.

45-ші бап. Өзінде бар жерге пайдалану құқығын ешкім басқа адамға бере алмайды.

46-шы бап. Жерді пайдалану құқығы осы заңда белгіленген тәртіптермен алынып, ешбір жағдайда бір тұлғадан екінші тұлғаға өте алмайды.

Сол кезеңдегі ең маңызды мәселе – жерге меншік құқығы мәселесі болды. «Жердің социалдануы туралы» Декреттің 1-ші бабында жерге кез келген меншік мәңгіге жойылады деп бекітілген. Ол шынымен сондай болды ма? Әрине, жоқ. Жерге тек жеке меншік қана тәжірибелік жойылды. Ал жерге мемлекеттік меншік жойылған жоқ, керісінше, дамып, кеңейіп, жалғыз өзі мүмкін болды, яғни жерге мемлекеттің монополиясы орнатылды. Қазақстанда жерді түгелдей мемлекеттік меншік қатарына жатқызып қарайтын алғашқы ресми құжат - 1921 жылы 21 ақпанда қабылданған ҚАССР Орталық Атқару Комитетінің “Жерді пайдалану жөніндегі Уақытша Ережесі” еді. Жарияланған ереже “жерді национализациялау” туралы лениндік декретті негізге ала отырып, еліміздегі барлық жерді мемлекеттік қор деп таныды да, жерді сатуға, жалға беруге тыйым салынды. Сол арқылы тұрақты жер пайдалану объектісінің динамикасын жалпы жер құрағаны мәлім. Нәтижесінде жерді пайдалану және оған иелік етудің мемлекеттік шаруашылықты көтеруге бағытталған тұрақты нысаны анықталып, еңбексіз жерді тұрақты пайдаланудың мәні болмайтын қағиданың маңызы дәл осы уақыттан бүгінгі күнге дейін расталып отыр.

1921-28 ж.ж. арасында жер су реформасы жүзеге асырылды. Қазақстанда жүргізілген реформалардың негізгілерінің бірі ол 1921-1922 жылдары жүргізілген жер-су реформасы. Бұл реформа Түркістан кеңестік республикасы үкіметінің ынталығымен Оңтүстік Қазақстанда жүргізілді. Оның жүргізілуінде басты, шешуші маңыз атқарған 1920 жылғы 14 желтоқсандағы ТурКЦИК декреті болды, ол бойынша 1861 жылғы көтерілістен кейін тартып алынған жерлерге қоныстанған жергілікті халықтардың ауылдарын жойып, олардың орнына уақытында қуылып жіберілген халықтарды орналастыру және олардың суғармалы жерлерді пайдалану құқығын қайтару қаралды.

1920 жылы желтоқсанда жер органымен Республикадағы жер-су реформасын жүзеге асыру үшін 1921 жылғы жер қатынастарын жасау жұмыстарының жоспары дайындалды.

1921 жылдың 26 наурызында жер-су реформаларын жүзеге асыруда басшылыққа алынатын Түркістан Наркомземінің жер және су қатынастарын қайта жасау наказы қабылданды. Реформа негізінен суармалы жерлерде жүргізілгендіктен Наказ суды пайдалануды реттеу шараларын қарады. Сонымен жергілікті жердегі су шаруашылығы органдарына, 1921 жылдың 20 сәуірінен қалдырмай жаңа жерлерге орналастырылған халықты сумен қамтамасыз ету шараларын дайындау тапсырылды.

Жер-су реформасының нәтижесінде 1921 жылдың алғашқы 8-9 айында Түркістан республикасында еңбекші жерсіз халықты және аз жер бөліктері бар халықты орналастыру үшін 336927 десятина (1-десятина 1,09 гектарға тең) жер қоры қалыптастырылды.

1920 жылы Қазақ социалистік совет Республикасы құрылды. Оған дейін ол автономиялық Республика болып табылады. 1936 жылы Қазақ ССР-ның тұңғыш Конституциясы қабылданды. Ауыл шаруашылық жерін мақсатты пайдалануды жоспарлаған елде шаруаларды жаппай колхоздастыру 1930-

1932 жылдары ерекше қарқынмен еріксіз жүргізіліп бітті. Алғашқы жылдары колхозға мүше болғаннан кейін шаруалардың жағдайы бұрынғыдан да қиындай түсті десек артық айтқандық емес. Өйткені, Кеңес мемлекеті ауыл шаруашылық өнімдерін көптеп керек етіп, оны тек қана жерді тұрақты пайдаланып отырған колхозшылардан алуды жоспарлады. Сондықтан шаруаларға шамадан тыс сұраныс жасалып, ол жоспарлы экономикаға негізделді.

Колхоздық жер пайдалану дербес жер-құқықтық институт ретінде өзінің құқықтық қалыптасу негіздерін тек 1935 жылдың 17 ақпанындағы Кеңестік ауыл шаруашылығының еңбек бірлестігі жарғысында алды деп айтуға болады. Жарғыда колхоздардың өз аумағында жатқан жерді шаруашылық мақсаттан өзге де ретте мерзімсіз пайдаланатын үлгісі көрініс тапты.

Қазақ КСР-нің 1971 жылғы 21 шілдеде қабылданған Жер кодексінде ауыл шаруашылық мақсатындағы жермен бірге орман қорының жері және ерекше қорғалатын табиғи аумақтар жері тұрақты жер пайдаланудың жалпы объектісі ретінде, мемлекеттен өзге жер құқығының субъектілеріне тек қана пайдалануға беріліп, тұрақты жер пайдалану құқығының механизмі жерге деген мемлекеттік меншік құқығын айнымас қағида деп таныды.

Жер мемлекеттік меншікте ғана болғанымен, жердің шынайы иесін танудағы тұрақты жер пайдаланудың құрылымдық құқықтық негіздері бұл кезеңде толық, әрі нақты қалыптасып үлгермеді. Яғни, тұрақты жер пайдалану құқығының заңды мәртебесі тек жерді пайдалану мүмкіндігімен ғана шектеліп қалды.

1969 ж. тұңғыш рет Совет одағының жер заңдарының негіздері қабылданды. Осының арқасында әр бір республикада өзіндік жер заңдарын қабылдауға әрекет жасай бастайды.

1917-1971 ж. дейін Қазақстанның жерін пайдалану тәртібін Ресейлік заңдар реттеп отырды. Бұл кезеңде басшылыққа партия шешімдері ерекше орын алады.

5. Егеменді Қазақстандағы жер қатынастары. Қазақстан Республикасының жер қатынастарының нарық талаптарына сай дамуы

Төртінші кезең. Қазақстан Республикасы өзінің мемлекеттік егемендігін алғаннан бастап, өте қысқа уақыт аралығында жер қатынастары саласы көптеген өзгерістерге ұшырады, яғни жаңа жер құқықтық құрылым пайда болды. Жерге тек қана мемлекеттік меншік құқығы мен тегін жер пайдалану құқығының орнына жерге мемлекеттік меншікпен қатар, жеке меншік құқығы да танылып, жерге ақы төлеу енгізілді және өзге жер құқықтық өзгерістері орын алды.

Қазақстан Республикасы егемендігін алғаннан кейін мемлекет аумағында біраз уақытқа дейін ССРО кезінде қабылданған заңдар әрекет етті. ҚазССР-ің 1990 жылы 16-қарашада қабылданған Жер кодексі төмендегідей ережелерді дамытты:

республика территориясында 5-жылдан астам өмір сүрген азаматтарға, шаруа қожалықтары, бау-бақша және мал шаруашылығы, құрылыс және тұрғын үйге қызмет ету, саябақ құрылыстары, ұлттық әдет-ғұрып кәсіп ету

және қолөнер үшін өмірбойы мұрагерлік құқықта иеленуге жер бөліктерін беру туралы;

азаматтарға берілетін жер бөліктеріне қойылған шектерді алып тастау туралы;

жер пайдаланушылардың әрекеттеріне мемлекет, шаруашылықтық, ұйым және басқа да ұйымдар тарапынан араласуға тыйым салу туралы;

жер иелерімен жер пайдаланушылардың: жерде ерікті шаруашылық жүргізуіне; ауыл шаруашылығымен айналысудан өндірілген өнімдерге және оларды өткізуден түскен меншік құқығын бекіту құқықтарын заңдандыру туралы;

жерді жалға беру туралы;

жер қатынастарын реттеуге байланысты жергілікті жерлердегі өкілдер және атқарушы билік ұйымдарының биліктері туралы қаралды;

жерге төленетін төлем ақы белгіленді;

жер дауларын шешуде сот органдары билігінің ролі күшейтілді;

ҚазССР-нің Жер кодексінде алғаш рет “социалистік” немесе “бүкіл халықтық” меншік деген ұғымдар қолданылудан шығарылды. Дегенмен де, бұл Жер кодексі жер қатынастарын әкімшілік-әміршіл жүйе шеңберінде ғана реттеуге сәйкестендірді. Нақтырақ айтқанда әлеуметтік-экономикалық өзгерістер көрініс берген елдегі жер қатынастарының нарықтық экономикаға өту жағдайына жер заңдары жауап бере алмады. Кодекс тұтастай алғанда жер қатынасына реформалық ешбір нарықтық бағдар жасауға лайық болмай шықты.

1991 жылы 28 маусымда Жер реформасы туралы заң қабылданды да, оның мақсаты жер қатынастарын қайта құру болды. Бұл заңның негізгі мақсаттары жерге иелік етудің әртүрлі нысанының нәтижелі әрекет етуіне құқықтық, экономикалық және осы негізде ауыл шаруашылық өнімдерін тұрақты өсіріп тұруға жету болып табылады.

Жер реформасының негізгі бағыттары төмендегідей болды:

- жерді ұтымды қолдану мүддесінен байланысты оны бөлу үшін арнайы жер қорын жасау;
- мемлекеттік ауыл шаруашылық кәсіпорындарының мүлкін жекешелендіру болған жағдайда жерді қайта бөлу;
- ауыл халқы тұратын пункттердің шекарасын анықтау;
- жер учаскелерін пайдалану құқығы құжаттарын рәсімдеу және қайта рәсімдеу.

Азаматтар үшін арнайы жер қорларындағы жерлерден бірінші кезекте шаруа қожалығы және жеке үй шаруашылығын, бағбандық, саяжай және мал шаруашылығын жүргізу қамтамасыз етілді. Ол қор жерді ұтымсыз пайдаланған және нашар жұмыс істейтін ауыл шаруашылық кәсіпорындарымен ұйымдардың есебінен құрылды. Бұл үшін заңда жерді ұтымсыз пайдаланушы субъектілерден жерді алудың құқықтық механизмі бекітілді. Бұл норма жерді ары қарай ұтымды пайдалануды жүзеге асыру мүддесі тұрғысынан бекітілген еді.

Елімізде нарықтық қатынастардың кеңінен қанат жая алмай отыруына, бір жағынан жер нарығының қалыптаспауы әсер етті. Сондықтан да, Қазақстан Республикасы Президентінің 1994 жылдың 24 қаңтарындағы “Жер қатынастарын реттеудегі кейбір мәселелер туралы” және 1994 жылдың 5 сәуірінде жарық көрген “Жер қатынастарын одан әрі жетілдіру туралы” Жарлықтарының жарық көруі, біздің еліміздің тарихында бұрын-соңды болмаған нарықтың жаңа нышандарын енгізді. Бұның өзі егер сол кезеңде жер тек қана мемлекеттің меншігі болғанын ескерсек, төңкерістік қадам болды. Аталған Жарлық бойынша мыналар белгіленді:

- азаматтар, өзіне тиісті өмірлік мұрагерлік жолмен берілген жер учаскелерін сатуға, сыйлауға, жалға және кепілдікке, басқа азаматқа немесе заңды тұлғаға сатуға мүмкіндік алды;

- заңды тұлға (егер олардың меншігі мемлекеттің иелігінде болмаса) өздеріне тиісті жер учаскесін пайдалануға, жалға беруге, сатуға және жер пайдалану және жалдау құқығын басқа азаматқа не заңды тұлғаға жалға, не кепілдікке беруге құқылы;

- азаматтар өздеріне тиісті өмірлік иелену құқығын, ал заңды тұлғалар өздеріне тиісті пайдалану құқығын, сонымен қатар жер учаскесін пайдалану және жалдау құқығын серіктестікке, кооперативке, сонымен қатар, шет елдіктердің қатынасуымен болатын, сондай-ақ, акционерлік қоғамның жарғылық капиталына төлем ретінде беру мүмкіндіктерін алды.

Жер қатынастарының ары қарай дамуы “Жер туралы” Жарлықта көрініс тапты. Азаматтар мен мемлекеттік емес заңды тұлғалардың жеке меншігінде өзінің мақсатына сәйкес үйлер мен ғимараттарды қамтуға арналған жерлерді қоса алғанда, құрылыс салуға берілген (берілетін) немесе өндірістік және өндірістік емес, оның ішінде тұрғын үй-жайлар, үйлер, ғимараттар және олардың кешенді салынған жер учаскелері бола алатыны толық түрде заңдастырды. Дегенмен, Президент Жарлығының ережелерін анализдеу жерге жеке меншікті енгізу жеке мақсат көзделмейтіндігін көрсетеді.

Жалпы жер құқық қатынастарын реттеуге қатысты КСРО-ның барлық нормативті актілерінде “жер - мемлекет байлығы, сол себептен де ол жеке айналымға түспейді. Жерді иелену тек қана пайдалану құқығының негізінде беріледі” деген мазмұндағы құқықтық норма міндетті түрде орын алған. Бұл әрқашанда “барлық жер қоры тұрақты пайдалану құқығымен бүкілхалықтық меншікте болады” дейтін мемлекеттік қағида үстемдігінің одан әрі іске асырылу құқықтық әдісімен астасып жататындығын көрсетеді.

Осылайша, кеңестік жер құқығындағы тұрақты жер пайдалану құқығы - еліміз үшін Қазақстандағы ауыл шаруашылық жерін пайдаланушылардың, яғни кеңшарлар мен ұжымшарлардың басымдығы негізінде жерге бірыңғай, бірден-бір мемлекеттік меншік жағдайында оны ақысыз, әрі мерзімсіз пайдалануға алып, жерді мәңгілік тегін пайдаланып келгендігімен сипатталары сөзсіз.

Тәуелсіз Қазақстан мемлекеті меншік қатынастарын реформалауда жерге шаруашылық жүргізудің тең және әртүрлі нысандарын таңдай отырып, ауылда көп укладты экономиканы қалыптастыру, шаруа қожалықтарын

дамыту мақсаттарын жүзеге асырудың негізі ретінде мемлекеттік меншікті сақтап, оны реформалаудың басты тетігі ретінде жерді пайдалану институтын кеңінен қолданды. Жер пайдалану институты жер учаскелерін шаруашылық айналымға тартумен қатар жерге жеке меншікті кіргізудің қажетті жағдайларын байыпты түрде қалыптастыруға бағытталды.

Жер реформасының алғашқы кезеңінде шаруа қожалығын, өзіндік қосалқы шаруашылықты, бақ өсіру және саяжай мен жеке тұрғын үй салу құрылысын дамытудың негізгі құралдары ретінде жерді өмірлік мұрагерлік негізде иелену, жалға алу танылса, жерді тұрақты пайдалану құқығы азаматтар мен мемлекеттік емес заңды тұлғалардың өндірістік және өзге де объектілері салынған немесе салынып жатқан жерлерін шаруашылық айналымға тартудың негізі ретінде дами бастады.

Қазақстан Республикасының 1995 жылы 30 тамызда қабылданған Конституциясының жерге шекті нормадағы жеке меншік құқығын кіргізуге байланысты жерді пайдалану құқығының заңдық болмысы мен оның мазмұны түбегейлі өзгеріске ұшырады.

Жерге жеке меншік құқығы жөніндегі Конституциямыздың ұстанған тұжырымдамаларына сүйене отырып, 1995 жылғы 22 желтоқсандағы Қазақстан Республикасы Президентінің “Жер туралы” заңды күші бар Жарлығы еліміздегі жердің құқықтық құрылысының жаңа нормативтік шеңберін анықтай келе, жерді пайдалану құқығына күрделі өзгерістер енгізді. Жер қатынастарының сапалық тұрғыдан жаңаша моделін құру мақсатында жерге байланысты өзіндік қосалқы шаруашылық жүргізу, бағбандық және саяжай, сонымен қатар тұрғын үй-жайлар, үйлер, ғимараттар мен олардың кешендерінің құрылысын салу үшін және бұған дейін салынған жер учаскелеріне деген мұрагерлік негіздегі өмірлік пайдалану құқықтары жеке меншік құқығына айналдырылды.

Жер учаскесіне шаруа қожалығын жүргізу үшін мұрагерлік негізде өмір бойы пайдалануға алған жеке тұлғалар олардың тұрақты пайдаланушысы деп танылды. Үйлерді, құрылыстарды, ғимараттарды және олардың мақсатына сай күтіп ұстауға арналған жерлерді қоса алғанда, құрылыс салуға тұрақты пайдалану құқығын сатып алған азаматтар мен заңды тұлғалар болса олардың меншік иесіне айналды.

Ал, Қазақстан Республикасының жер учаскелерін ауыл шаруашылығы және орман шаруашылығын жүргізу үшін мерзімсіз иелену негізінде алған заңды тұлғалар оларды тұрақты пайдалану құқығына ие болған еді.

Ата Заңымыз Конституцияның ұстанымды қағидаларына сәйкес Қазақстан Республикасы Президентінің “Жер туралы” Жарлығында жерге деген заттық құқықтардың жүйесі бекітілді. Мұнда жер заңдарында бірінші рет меншік құқығының өзінен туындайтын басқа құқықтармен арақатынасы реттелетін болды. Ол мына көріністерде айқын сипат алды деп топшылаймыз:

Біріншіден, меншік құқығын жерге деген басты құқық деп тану - оның өзге құқықтардың қайнар көзі ретіндегі маңызын ашып көрсетуге жол ашты. Меншіктенуші өз өкілеттігін тікелей өзі немесе басқа тұлға арқылы жүзеге

асыру мүмкіншілігіне ие болды. Әрине, өз өкілеттігін басқа бір тұлғаға беруді өз жерін жалдамалы жұмыскерлердің күшімен өңдеумен шатастырмау керек.

Екіншіден, мемлекет заттық құқықтардың ерекшелігін олардың жерге мемлекеттік меншік құқығын жүзеге асырудағы орнын, функционалдық санатын ескере отырып реттеді.

Үшіншіден, жерді пайдалану құқығын жерге заттық құқықтардың негізгі түрі ретінде тану мәселесі жер учаскесін пайдалану, иелену және оған билік ету құқығын меншіктенуші мен жерді пайдаланушының арасында бөліп беру қажеттілігін көрсетті. Мемлекеттік меншіктегі жерлерді шаруашылық айналымға мемлекеттік емес заңды тұлғалар арқылы кеңінен тартудың негізгі құралы ретінде жерді тұрақты пайдалану құқығының көзделуі оның мазмұнын түбегейлі өзгертті.

Барлық жерді пайдаланушылардың иелену мен пайдалану құқығы біркелкі реттелгенімен, билік ету құқығы әртүрлі деңгейде бекітілді. Бұған ең айқын мысал ретінде жерді тұрақты пайдалану құқығы субинститутының аясында мемлекеттік заңды тұлғалар мен мемлекеттік емес заңды тұлғалардың жерге билік ету құқықтары деңгейінің мүлдем өзгеше болғандығын келтіруге болады.

Осылайша, Қазақстан Республикасы Президентінің “Жер туралы” заң күші бар Жарлығында мемлекеттік емес жер пайдаланушыларға бекітіліп берілген жерді тұрақты пайдалану құқығы жерге жеке меншік құқығының барлық ерекше белгілеріне тән қатынаспен берілген болатын.

Осы Жарлықтың 41-бабына сәйкес, жерді тұрақты және бастапқы ұзақ мерзімді пайдалану құқығы бар мемлекеттік емес жер пайдаланушылар өздеріне тиесілі жер учаскелерін (немесе олардың бөліктерін) жалға (қайта жалға) немесе уақытша өтеусіз жер пайдалануға беруге, сондай-ақ өздеріне тиесілі уақытша жер пайдалану құқығын оқшаулауға құқығы болды.

Сонымен қатар, заң шығарушылардың ұсынылған жерге шаруашылықпен айналысуға толық еркіндік беруге ұмтылуы жер пайдалану құқығының заңды құрылымына барынша аморфты (нақты формасыз) сипат берді. Аталған Жарлықта мемлекеттік емес тұрақты жер пайдаланушыларға кең өкілеттікте оларды тиісті заңды кепілдікпен қорғау құқығының берілуі оның кейбір елеулі белгілерін жеке-дара көрсетуде жеке меншік құқығынан ажыратуға мүмкіндік бере қоймады.

Біздің ойымызша, Қазақстанда жер үлесін дербестендіру проблемасының, халықты әлеуметтік қорғаудың, жұмыспен қамтамасыз етудің ойластырылмауы жер реформасының негізгі мақсатынан ауытқуға, яғни жер пайдаланушы мен еңбекші шаруаның табиғи түрде бірігуіне алып келді.

Осыған байланысты еліміздің жер заңдарының алдында жерді жекешелендіру және тұрақты жер пайдалану қатынасындағы шартты жер үлестерінен айырудың тиімсіздігін жою мәселелері мен олардың иелерінің өндірісті басқаруға шынайы араласуын қамтамасыз ету; жер пайдалану саласында атқарушы органдардың басынушылығын, озбырлығын болдырмау; жер ресурстарын пайдалануда белгілі топтардың ауыл

тұрғындарының басым бөлігін жалдамалы жұмысшыға айналдырумен күресу, сондай-ақ ауылдың әлеуметтік инфрақұрылымының күйреуіне жол бермеу мақсаттары тұрған болатын.

Нарықтық экономикаға өтумен байланысты жерге әртүрлі меншік құқығының пайда болуы, жер пайдаланудың ақылығы, жердің жылжымайтын мүлік ретінде мәртебесінің өзгеруі жер реформасын жүргізудің және жер қатынастарын қайта құрудың объективтік қажеттілігі ретінде танылады. Жер қатынастарын реформалау процесі ұзақ, күрделі және кезеңді дамуды талап ететін процесс болып табылады. Мемлекет тәуелсіздігін алғаннан бастап он алты жылда жер қатынастары айтарлықтай өзгеріске ұшырады. Жер реформасы өзгеріске ұшырай отырып, өз алдына көптеген бағыттар мен мақсаттарды анықтады. Қазақстан Республикасының егемендік алғаннан кейінгі жер қатынастары саласындағы қабылданған заңдарды саралай отырып, келесідей негізгі бағыттары мен мақсаттарын бөліп алуға болады:

- Жаңа жер құрылымына өту – жер пайдаланудың жаңа жүйесін құру мен қалыптастыру;
- Жер жылжымайтын мүлкіне құжаттарды рәсімдеу – заңды және жеке тұлғалардың жер учаскелеріне жер-кадастрлық істерін қалыптастыру;
- Мемлекеттік жер кадастрын құру және жүргізу;
- Жер нарықтық қатынастарын жетілдіру – жерге ақы төлеудің механизмін қалыптастыру;
- Жерге ақы төлеудің заңнамалық базасын және ғылыми-әдістемелік қамтамсыз етуді дайындау;
- Жер мониторингісін жүргізу, жерді пайдалану мен қорғауға мемлекеттік бақылау жасау;
- Жер пайдалану мен қорғаудың экономикалық тетіктерін енгізу және оларды тиімді қолдануды жетілдіру;