

Жусупова Айжамал Камаловна - магистрант
Кыргызский национальный аграрный университет им. К.И. Скрябина

РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЕСТЕСТВЕННЫХ ПАСТБИЩ

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы, связанные с развитием земельного законодательства Республики по использованию естественных пастбищ, начиная с Земельного кодекса РСФСР, принятого в 1922 году и заканчивая вступлением в силу в 2009 году Закона Кыргызской Республики «О пастбищах».

Annotation: The article give issues related to the development of the land legislation of the Republic on the use of natural pastures, beginning with the Land Code of the RSFSR, adopted in 1922 and ending with the entry into force in 2009 of the Law of the Kyrgyz Republic "On pastures.

Аннотация: Макалада 1922 жылы РСФСР де кабыл алынган жер кодексинен баштап 2009 жылы Кыргыз Республикасынын “Жайыттар жөнүндө” мыйзамы күчүнө киргенге чейинки республиканын табигый жайыттарды пайдалануу менен байланышкан суроолор каралган.

Ключевые слова: закон, земельный кодекс, естественные пастбища, использование пастбищ, пастбищные угодья, аренда, жайыт комитет, пастбищепользователь.

Keywords: law, land code, natural pastures, pasture use, grazing land, rent, pasture committee, pasture land user.

Өзөктүү сөздөр: мыйзам, жер кодекси, табигый жайыт, жайыт пайдалануу, жайыт, ижара, жайыт комитети, жайыт пайдалануучу.

Введение. Основным ландшафтом Кыргызстана являются горы, что обусловлено наличием обширных пастбищных угодий. Пастбища занимают 44% общей площади республики и 86% всех сельскохозяйственных угодий. Так, общая площадь сельхозугодий республики составляет 10,3 млн. га, из которых пастбища занимают более 9,0 млн.га. Таким образом, площадь пастбищ в 7 раз больше площади пашни, которая занимает всего лишь 12% общей площади сельхозугодий.

Замкнутые горные долины окружены обширными пастбищными угодьями, и начиная с эпохи бронзы у населения древнего Кыргызстана скотоводство было ведущей отраслью хозяйственной деятельности. В горных условиях наибольшее значение приобретало разведение овец. Уже в эпоху бронзы были освоены труднодоступные высокогорные пастбища, использовавшиеся при сезонных перекочевках. [11]

Различают две резко противоположные системы выпаса скота: вольный, или бессистемный выпас и загонный выпас.

Бессистемная или вольная пастьба — это древний метод, под которым понимается использование пастбищ, когда вся его территория используется животными одновременно в течение длительного времени всего пастбищного сезона. При таком использовании животные выбирают лучшие кормовые растения и стравливают их многократно, что приводит к их гибели. В то же время худшие и плохие по поедаемости растения остаются не стравленными и кормово-ботанический состав травостоя из года в год ухудшается.

При загонном выпасе для содержания одного и того же количества скота требуется примерно на 30% меньше площади пастбищ, чем при бессистемном.

Разновидность загонного выпаса является более совершенный порционный выпас. Он стал широко внедряться как самая прогрессивная система в пятидесятые годы двадцатого века в высокоразвитых странах с интенсивным животноводством. Здесь животным отводится загон по запасу корма на один день, а не на несколько дней. Порционный выпас

наиболее приемлем на высокоурожайных сеяных пастбищах, т.е. на культурных пастбищах.

В 30-е годы, во всех природных зонах СССР было проведено свыше 30 опытов сравнения бессистемного, вольного использования пастбищ с системным. В результате этих опытов установлено, что при разделении пастбищ на загоны можно на одной этой же площади прокормить на 30-35% животных больше, чем при вольном использовании пастбищ. В то же время животные, использовавшие пастбище в загонной системе, дали и значительно большую продукцию. [10]

4-й сессией Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 9-го созыва 30 октября 1922 года, был принят первый Земельный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), основной задачей которого явилось урегулирование крестьянского землепользования «в целях обеспечения правильного и устойчивого, приспособленного к хозяйственным условиям, пользования землей». [2]

Земельный кодекс РСФСР собрал воедино и кодифицировал всё действовавшее и не противоречившее новым условиям и новой политике законодательство. При этом были отменены законодательные акты, либо вошедшие в кодекс, либо устаревшие. Таким образом, в отличие от предыдущих нормативных актов данный Земельный кодекс расширил государственное регулирование земельных отношений. Кодексом довольно подробно регулировалось землепользование советских хозяйств, сельскохозяйственных артелей и коммун, товариществ по общественной обработке земли, а также добровольные объединения отдельных дворов или совокупность дворов, выделившихся из прежних обществ. Большое внимание в кодексе было уделено правовому положению земельного общества, а также крестьянского двора.

Позже, в 1928 г. в дополнение к Земельному кодексу были также приняты «Общие начала землепользования и землеустройства». В декабре 1968 г. они были отменены Законом «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик», который лёг в основу Земельного кодекса Кыргызской ССР. С другой стороны, в реализацию Закона был образован государственный проектный институт по землеустройству «Кыргызгипрозем» в 1968 году. В его задачу входили работы по организации территории пастбищ с введением пастбищеоборотов.

На территории всей республики работы по паспортизации пастбищных угодий проводились в период с 1947 по 1953 год. На основе полученных материалов с учетом емкости и кормовых достоинств пастбищ, начиная с 1947г., проводились землеустроительные работы по распределению и закреплению пастбищ за колхозами и совхозами. Так, на январь 1960 г. из 8637,9 тыс. га пастбищ было закреплено за колхозами и совхозами 6620,8 тыс. га.

Материалы паспортизации пастбищ позволили приступить к новому виду землеустроительных работ, а именно к проектированию и введению пастбищеоборотов. Эти работы были начаты в 1952 году.

2 июля 1971 года был принят Земельный Кодекс Кыргызской ССР. Согласно ему в главе 17 в статьях 98 и 99 земельные участки предоставлялись гражданам, имеющим скот в личной собственности, для выпаса скота из земель государственного запаса, государственного лесного фонда, городов, поселков городского типа, а также земель для несельскохозяйственного назначения. [3]

Для выпаса скота земельные участки выделялись по решению районного Советов депутатов трудящихся, а в пределах населенных пунктов – по решению исполнительного комитета городского, айльного, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся.

Если отсутствовали такие земельные участки, то для выпаса скота выделялись участки из земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений. Владельцы скота возмещали землепользователям расходы по содержанию и улучшению использованных земель. Выделение участков для выпаса скота

производились на общем собрании членов колхоза, совхоза, предприятия, организация, учреждения.

В соответствии с уставом колхоза колхозным дворам выделяются пастбища для их скота. Для обеспечения кормами скота, находящегося в личной собственности колхозников, колхозным дворам выделялись участки для заготовки сена и других нужд из земель государственного запаса, государственного лесного фонда, земель населенных пунктов и неиспользуемых в общественное хозяйство земель колхозов. По решению исполнительного комитета районного Совета депутатов, трудящихся выделялись участки для сенокосения из неиспользуемых в общественном хозяйстве земель колхозов, а из земель населенных пунктов по решению исполнительного комитета городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся.

В 70-е годы задачи землеустройства еще более усложняются. С 1972 г. землеустроительные органы начали разработку Генеральной схемы использования земельных ресурсов СССР на перспективу, в том числе и Генеральной схемы по Киргизской ССР. Проектный институт по землеустройству «Кыргызгипрозем» на основе указаний, утвержденных в 1972 и 1977 годах, начали составлять схемы землеустройства областей и административных районов республики. Основанием для их разработки послужили углубление и изменение специализации сельскохозяйственных землепользований, усиление концентрации производства, формирование районных агропромышленных комплексов. [3]

В республике начали создаваться специализированные животноводческие хозяйства. Развитие животноводства зависит от создания в каждом хозяйстве прочной кормовой базы. Кормовые ресурсы хозяйства состоят из продукции естественных кормовых угодий, культурных пастбищ и кормовых культур, возделываемых на пахотных землях.

После принятия суверенитета Республики Кыргызстан в 1991 году был введен в действие Земельный Кодекс Республики Кыргызстан. Согласно Земельному кодексу в главе 17 в статье 76 «Выделение гражданам земельных участков для выпаса скота и сенокосения», гражданам Республики Кыргызстан, имеющим скот в личной собственности, выделяются земельные участки для выпаса скота и сенокосения. Выделение производится из земель запаса, лесного фонда, населенных пунктов, колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, учреждений, организаций, а также из земель несельскохозяйственного назначения с возмещением владельцами скота расходов по содержанию и улучшению этих участков. [4]

Предоставление земельных участков для выпаса скота и сенокосения суказанием размеров этих участков, срока и порядка пользования производится: из земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций - по решению общего собрания членов колхоза (собрания уполномоченных), либо с согласия трудового коллектива совхоза, предприятия, учреждения, организации, утвержденному сельским Советом народных депутатов; - из земель лесного фонда - органами лесного хозяйства по решению районного Совета народных депутатов; из земель городов, поселков - по решению городского, поселкового Совета народных депутатов; из земель промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения - по решению районного Совета народных депутатов с согласия землепользователей.

Земельный кодекс Кыргызской Республики 1999 года был первой серьезной попыткой урегулировать управления пастбищами на государственном уровне. Кодексом предусмотрено, что пастбища каждой категории должны управляться отдельным государственным органом. [1]

Постановление Правительства Кыргызской Республики №360 от 4 июля 2002 года «Положение о передаче в аренду и использовании пастбищ» основывает использование пастбищ согласно территориальной аренде, которая может быть получена отдельными лицами или группами от различных административных уровней на конкурсной основе.

Пастбища для выпаса предоставлялись в аренду на пять лет, и аренда может быть продлена еще на 10, и снова можно было продлить срок аренды до 49 лет. Тем не менее, вскоре, оказалось, что арендная система усугубила проблемы, связанные с использованием пастбищ, а не решила их. Местные скотоводы были зачастую не в состоянии справляться со сложными правилами и процедурами, или оплачивать все сборы и необходимые документы для получения пастбищных угодий в аренду. [8]

Летом 2009 года был принят Закон Кыргызской Республики «О пастбищах». Была отменена арендная система и все административные полномочия по использованию пастбищ были переданы так называемым пастбищным комитетам на уровне айыл окмоту. Принятый новый специальный Закон, а также Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» (24 июня 2009 года) и утвержденные данным Постановлением Правительства Кыргызской Республики Положения: Положение о Государственной комиссии по установлению границ пастбищ, Положение об областных рабочих группах и местных комиссиях по установлению границ пастбищ, Типовое положение о порядке установления платы за использование пастбищ и Типовая форма пастбищного билета, которые устанавливают абсолютно новые принципы пастбищепользования. [6,11]

В настоящем законе были введены нововведения. Пастбища по новому закону остаются по-прежнему в государственной собственности.

До этого пастбища подразделялись на такие виды, как присельные, интенсивные, отгонные. А теперь, пастбищные угодья поделены на сезонное использование пастбищ (весенне-осенние, летние, зимние).

До принятия Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» предоставление присельных пастбищ в аренду относилось к компетенции айыл окмоту, предоставление интенсивных пастбищ являлось полномочием районных государственных администраций, отгонные пастбища предоставлялись областными государственными администрациями. Предоставление пользования пастбищ и установление порядка их использования отнесено к компетенции исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – айыл окмоту, за исключением распоряжения. В результате чего были внесены изменения в соответствующие нормы Земельного кодекса Кыргызской Республики по компетенциям органов местного самоуправления и органов государственной власти (статьи 13, 15, 17 ЗК КР). [1]

В связи с тем, что отсутствует деление пастбищ на присельные, интенсивные и отгонные пастбища, а также с тем, что необходимо осуществить передачу интенсивных и отгонных пастбищ от районных и областных государственных администраций в ведение айыл окмоту, нужно было установить границы пастбищ, то есть их распределить. Был установлен механизм определения границ, согласно которому внешние границы пастбища должны быть установлены на основе распределения их в границах советских и коллективных хозяйств с учетом границ существующих административно-территориальных единиц. [10]

Новый закон дал возможность местным сообществам создавать объединения пастбищепользователей, которые в своей структуре управления имеют исполнительный орган – жайыт комитеты. Новым подходом является то, что орган местного самоуправления вправе делегировать управление и использование пастбищ общественным объединениям пастбищепользователей. Здесь было введено запрет на передачу пастбищ в аренду и субаренду. Пастбища могут только предоставляться в пользование на основе пастбищных билетов, граждане должны покупать пастбищные билеты у жайыт комитетов.

Было установлено, что пастбища должны предоставляться строго в соответствии с Планом сообществ по управлению и использованию пастбищ, который должен утверждаться местными кенешами. [11]

А также был введен новый принцип платы за пользование пастбищными угодьями. Если раньше пастбищепользователи платили арендную плату исходя из арендуемой

площади пастбищ, то теперь размер платы за пользование пастбищами устанавливается и изменяется местными кенешами ежегодно для каждой пастбищной системы исходя из поголовья скота и вида домашнего животного с учетом оптимальной нагрузки скота на 1 га пастбищного угодья. При этом размер платы за пользование пастбищами должен быть не ниже ставки земельного налога на пастбищный участок.

Вывод. Таким образом, которые получили пастбища в аренду до введения в действие нового Закона «О пастбищах», в обязательном порядке произвести обмен своих прав аренды на пастбищный билет. При отсутствии пастбищных билетов пастбища подлежат изъятию как используемые не по целевому назначению.

А также установлено, что одна часть платы за пользование пастбищами должна быть направлена на содержание, улучшение и развитие пастбищ и пастбищной инфраструктуры, а другая часть платы – должна поступать в местный бюджет.

Нужно отметить тот факт, что новый Закон «О пастбищах» и Постановление Правительства «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» распространяются на все пастбищные угодья, за исключением пастбищ государственного лесного фонда.

Также были, определены полномочия жайыт комитетов, местного самоуправления и уполномоченного государственного органа в сфере регулирования пастбищными угодьями.

Важным моментом является, что иностранные юридические и физические лица вправе получить пастбищные угодья при наличии неиспользуемых пастбищ на основании межгосударственных и межправительственных соглашений, ратифицированных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. [11]

Список использованной литературы:

1. Земельный Кодекс Кыргызской Республики. - Бишкек, 1999.
2. Земельный кодекс РСФСР. – Москва, 1922.
3. Земельный Кодекс Киргизской ССР. – Фрунзе, 1971.
4. Земельный Кодекс Республики Кыргызстан. –Бишкек, 1991.
5. Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения». – Бишкек, 2001.
6. Закон Кыргызской Республики «О пастбищах». – Бишкек, 2009.
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики №386 от 19 июня 2009 года «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах». – Бишкек, 2009.
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики №360 от 4 июля 2002 года «Положение о передаче в аренду и использовании пастбищ».
9. Правовые основы управления пастбищами. Практическое пособие. – Бишкек, 2010.
10. Волков С.Н., Денисов В.В. Землеустройство в Кыргызской Республике: Учебник. – Москва: Радуга, 2014.
11. Интернет-ресурсы

Рецензент: д.с/х.наук, профессор Самыкбаев А.К.

Автор: Жусупова Айжамал Камаловна, старший преподаватель-магистрант кафедры землеустройства, факультет Гидромелиорации, экологии и землеустройства, Кыргызский национальный аграрный университет им. К.И. Скрябина, ул.Медерова 68.
ajjamaljusupova76@mail.ru