

## РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

АНАРКУЛОВА Э.С.  
[ualibrary@mail.ru](mailto:ualibrary@mail.ru)

*Аннотация:* В данной статье автором рассматриваются вопросы развития земельного законодательства в сфере управления землепользованием в Кыргызской Республике. Также автором выделяется и комментируется особая роль и значение Конституции, Земельного кодекса КР, Гражданского кодекса, иных кодифицированных и нормативных правовых актов государства. Отдельное внимание уделяется вопросам введения института частной собственности на землю в Кыргызской Республике.

*Annotation:* In this article the author considers questions of development of the land legislation in the sphere of management by land use in the Kyrgyz Republic. Also the author allocates and made comments a special role and value of the Constitution, the Land code of KR, the Civil code, others kodifitsirovanny and state regulations. The separate attention is paid to questions of introduction of a private property institution on the earth in the Kyrgyz Republic.

В современных условиях государственного устройства в Кыргызской Республике главное место занимает решение проблем реализации норм и принципов Конституции во всех сферах жизнедеятельности государства и общества. При этом особое внимание должно быть уделено конституционно-правовым основам организации мер борьбы с административной правонарушаемостью как антисоциальными условиями, существенно тормозящими процессы дальнейшего поступательного развития страны. Объясняется это тем, что Конституция, представляя собой, основополагающий институт демократического общества, играет важнейшую роль в жизни современного государства. Именно Конституции как особому юридическому акту со всеми чертами и свойствами, присущими Основному закону государства и общества, отведено приоритетное, ключевое положение в правовой системе государства. Как отмечает в своей диссертационной работе на соискание ученой степени кандидата юридических наук Байсалова Г.Т. «Конституционно-правовые основы административной ответственности в Республике Казахстан»: «Конституция, прежде всего, вносит порядок и организованность в жизнь страны, определяет основы правового положения человека в обществе и принципы взаимоотношений личности, общества и государства». В ней закреплены исходные принципы организации деятельности органов государства, устанавливаются пределы и характер государственного регулирования во всех сферах жизни общества: политике, социально-экономической сфере, социально-культурной области и т.д. Конституция играет важнейшую роль и в идентификации и легитимности государства перед мировым сообществом<sup>1</sup>.

Выделяя и комментируя особую роль и значение Конституции во всех сферах жизнедеятельности государства, академик С.С. Сартаев и доцент Л.Т. Назаркулова указывают на то, что Конституцию, как явление политикоправовой действительности, следует трактовать в двух значениях. В узком смысле Конституция - это Основной закон государства, обладающий высшей юридической силой, представляющий собой нормативное выражение теоретической концепции и социально-политической модели, реализуемые в общественной практике. В широком смысле Конституция - это наивысшая правовая форма, в которой официально закрепляются ценности, институты и нормы конституционного строя: человек как высшая ценность, верховенство его прав и свобод, суверенитет народа<sup>2</sup>. Сказанное наглядно

<sup>1</sup> Конституционное право Республики Казахстан: Учебник /Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. — 58 с.

<sup>2</sup> Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т., Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы. - Алматы, 2002, - 43 с.

свидетельствует о том, что во всех своих значениях Конституция является неотъемлемым и главенствующим атрибутом в деле организации мер борьбы с административной правонарушаемостью и обеспечения устойчивости и стабильности развития общественных отношений, протекающих в повседневной жизни государства.

Бесспорно, что во всех характерных для нее значениях Конституция является основным нормативным правовым актом, на базе которой регламентируются административно-деликтные отношения и одним из основных источников административно-деликтного права.

Таким образом, Конституция - это основной юридический закон, правовыми средствами регулирующий жизнедеятельность общества и государства<sup>3</sup>, без наличия и применения которой невозможно решение ни одной стратегически важной задачи государственного строительства, тем более такой, как профилактика и организация мер борьбы с административной правонарушаемостью.

В этой связи обратимся к Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года, которая содержит ряд основополагающих для земельного законодательства положений, так как Конституция Кыргызской Республики – это основной источник земельного права. Именно в Конституции КР содержатся основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере земельных отношений, органы государственной власти, их компетенция и другие<sup>4</sup>. Также обладая высшей юридической силой по отношению ко всем иным законодательным актам, она занимает центральное место среди источников земельного права. Ряд положений Конституции КР имеют большое значение для земельного права, так как являются основой развития земельного законодательства.

В Конституции КР закреплены общие принципы регулирования земельных отношений в системе законодательства нашей страны. В Конституции КР в общей форме определены полномочия некоторых органов государственной власти по регулированию земельных отношений. Так, в п. 4 ст. 88 Конституции КР сказано, что Правительство КР «обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защиты конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка» что, естественно, имеет прямое отношение к обеспечению охраны земель. Правительство КР осуществляет также «меры по обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности», т.е. вправе управлять землями, находящимися в государственной собственности.

Конституция КР закрепила полномочия органов местного самоуправления, которые согласно п. 2 ст. 2 Конституции КР не входят в систему органов государственной власти, в сфере регулирования земельных отношений. П. 4 ст.3 Конституции КР гласит о разграничении функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 12, гласящая, что в Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства.

Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности.

Таким образом, отметим, что в части I статьи 12 Конституции КР закрепляется принцип равной правовой защиты различных форм собственности и использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана, который определяет отношение общества и государства к этим природным ресурсам как составной части природы, являющейся необходимым условием существования самой человеческой жизни. Данный конституционный принцип требует рационального использования и особой охраны земли и других природных ресурсов как среды обитания народа Кыргызской Республики.

---

<sup>3</sup> Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - 58 с.

<sup>4</sup> Веденин Н.Н. Земельное право. Вопросы и ответы. –М., 1999. – С.8.

Очень большое значение для регулирования земельных отношений имеет положения п. 2 ст. 12 Конституции КР о том, что «собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Изъятие имущества помимо воли собственника допускается только по решению суда». Это означает, что в земельном законодательстве должны быть закреплены такие условия изъятия частных земель, когда изъятие может допускаться только по решению суда, а не какого-либо иного органа. Кроме того, предусмотрено, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии предварительного и равноценного его возмещения. Значение этой конституционной нормы заключается в том, что частный земельный участок может быть изъят при соблюдении следующих условий. Во-первых, изъятие для государственных нужд допустимо только в исключительных случаях. Во-вторых, убытки должны быть возмещены собственнику до момента фактического изъятия. И, в-третьих, размер возмещенных убытков должен быть равноценным, т.е. справедливым, соответствующим рыночным ценам за данный земельный участок. Эти положения должны быть закреплены в земельном законодательстве.

Следующий нормативный правовой акт, который является головным отраслевым законом, обладающим приоритетом в регулировании земельных отношений является Земельный кодекс Кыргызской Республики, введенный в действие Законом Кыргызской Республики от 02 июня 1999 года за №46.<sup>5</sup> Земельный кодекс регулирует земельные отношения в Кыргызской Республике, основания возникновения, порядок осуществления и прекращения прав на землю и их регистрацию, а также направлен на создание земельно-рыночных отношений в условиях государственной, муниципальной и частной собственности на землю и рационального использования земли и ее охраны.

Основным нововведением действующего Земельного кодекса КР является введение института частной собственности на землю. Исторический опыт развития отношений собственности показывает, что частная собственность на землю, как экономическая категория, возникает в том или ином государстве только при определенных социально-экономических условиях, неизбежно влекущих к ее появлению.

В Кыргызстане, где со дня приобретения независимости проводилась целенаправленная земельная и аграрная реформа, в основном завершился процесс перераспределения земли на основе реорганизации колхозно-совхозного строя и передачи гражданам долгосрочного права пользования землей. В результате, в аграрном секторе начала функционировать многоукладная экономика, резко изменилась социальная структура сельского населения.

Частная собственность на землю была введена в связи с проведенной земельно-аграрной реформой в Кыргызской Республике после провозглашения государственной независимости.

Необходимо отметить, что еще до провозглашения независимости в Кыргызской Республике были начаты мероприятия по проведению земельной реформы. Так, Закон Кыргызской Республики «О земельной реформе» от 19 апреля 1991 г. № 432-ХП, утративший силу Законом КР от 2 июня 1999 г. № 46, регулировал общественные отношения, правовые и организационные вопросы, связанные с проведением земельной реформы в Кыргызской Республике. Цели и задачи земельной реформы определены в ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О земельной реформе». Это – перераспределение земли в целях создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, определение размеров платежей за землю, рациональное использование и охрану земель на территории Кыргызской Республики. Представляется, что из этого перечня следует, что земельная реформа ставила своей целью, пусть и не в явной степени, введение различных форм собственности на землю. Этой цели проведения земельной реформы соответствуют такие ее направления, как преобразование неэффективно работающих колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий; предоставление земель гражданам по основаниям и в порядке, предусмотренном Земельным кодексом Кыргызской Республики; предоставление земель в пользование совместным предприятиям, с участием советских и иностранных юридических лиц, международным объединениям, иностранным юридическим лицам и гражданам; переоформление и выдача документов на право владения и право пользования землей; ведение земельно-кадастровой документации и паспортной системы;

---

<sup>5</sup> Земельный кодекс Кыргызской Республики от 02 июня 1999 года за № 45

установление ставок земельного налога и арендной платы за землю, которые определены в ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О земельной реформе».

В дальнейшем Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике» от 22 февраля 1994 г. № УП-23 в целях создания более эффективных условий для экономической и хозяйственной деятельности крестьян, сельских товаропроизводителей, дальнейшего повышения их предпринимательской активности, обеспечения равноправного развития всех форм хозяйствования на селе и осуществления государственной поддержки проведения реформ, гражданам Кыргызской Республики, проживающим и работающим в сельской местности, в составе колхозов и совхозов, дали право получить свою долю земельных угодий сельскохозяйственного назначения, кроме участков Национального земельного фонда и пастбищных угодий. Граждане и юридические лица Кыргызской Республики стали владельцами права пользования земельным участком (долей) сроком на 49 лет, с возможностью продления срока землепользования. Землевладельцы приобрели право продавать, обменивать, передавать по наследству, сдавать в залог и аренду принадлежащее им прав пользования земельным участком. По мнению Президента Кыргызской Республики<sup>6</sup>, принятием данного указа была внесена ясность в порядке владения землей, и это было важнейшим шагом к введению частной собственности на землю.

Предоставление владельцам право пользования земельным участком было возложено наряду с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Кыргызской Республики местным государственным администрациям. Местные государственные администрации для осуществления возложенных на него полномочий должны были создать сельские комитеты по земельной и аграрной реформе и осуществлять непосредственное руководство за их деятельностью.

22 августа 1994 года во исполнение вышеуказанного Указа Президента Кыргызской Республики Правительством Кыргызской Республики было принято Постановление Правительства КР «Об утверждении положений о проведении земельной и аграрной реформы» от 22 августа 1994 г. № 632, которым был утвержден «Положение о порядке определения земельной доли граждан и выдаче Свидетельства на право пользования земельной долей».

Согласно Положению земли в существующих юридических границах колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, кроме земельных участков Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий и пастбищ, земель населенных пунктов, предназначенных для общего пользования населения (под выпас личного скота, сенокосения, коллективного садоводства и огородничества), лесохозяйственных предприятий, природоохранных земель и земель оздоровительного и рекреационного назначения, историко-культурного назначения, водного фонда, подлежат разделу на земельные доли и предоставлению гражданам в размерах определенных сельскими комитетами по земельной и аграрной реформе с учетом членов их семей на момент реорганизации сельскохозяйственных предприятий. Определенные сельскими комитетами по земельной и аграрной реформе земельные доли граждан подлежали утверждению районными государственными администрациями. Было установлено, что земельные доли гражданам предоставляется только один раз и безвозмездно. При этом в законодательстве было установлено ограничение максимального размера земельного участка, которое может находиться в пользовании одной семьи<sup>7</sup>.

Указом Президента Кыргызской Республики от 3 ноября 1995 г. № УП-297 «О мерах по дальнейшему развитию и государственной поддержке земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике» ранее установленные ограничения права пользования земельным участком граждан, касающиеся максимального срока пользования (49 лет) был продлен на 99 лет, а максимальный размер земельного участка, которое может находиться в пользовании одной семьи, установленное ранее Указом Президента был снят.

Данным Указом Президента Кыргызской Республики впервые Правительству Кыргызской Республики было дано поручение рассмотреть вопрос о введении частной собственности на землю, наравне с государственной.

<sup>6</sup> Доклад Президента Кыргызской Республики на международной конференции посвященной проводимой земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике //Слово Кыргызстана. 16 марта 2004 г. - С.3.

<sup>7</sup> «Положение о преобразовании (реорганизации) сельскохозяйственных предприятий» утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 1994 г. № 632.

Лишь в 1998 г. государство признало завершение в основном процесса перераспределения земли на основе реорганизации колхозно-совхозного строя и передачи гражданам долгосрочного права пользования землей. Наряду с другими обстоятельствами государство констатировало, что в Кыргызстане сложились необходимые условия для возникновения института частной собственности на землю.

17 октября 1998 г. был проведен референдум (всенародное голосование) по вопросу принятия Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». Внесенные изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики коснулись и вопросов земли. По итогам референдума был принят Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года № 134.

Важным моментом можно выделить п.3 ст.4 Конституции, в которой говорится, что земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности.

В связи с введением частной и коммунальной собственности на землю, перед государством возникла необходимость внесения соответствующих изменений в гражданском законодательстве, в разработке и принятии нового Земельного кодекса Кыргызской Республики.

Особое место среди законодательных актов является Гражданский кодекс КР, в частности, ч. 1 «Право собственности и другие вещные права на землю» закреплены общие положения, касающиеся режима земельных участков как объекта права собственности, объекта права пользования, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), обращение взыскания на земельный участок (ст. 233-16), изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд (ст.233-17, ст.233-18), а также изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства Кыргызской Республики (ст. 233-19).

В Гражданском кодексе КР ч. 2 (5 января 1998 г. №1) регулируется порядок совершения сделок с земельными участками.

Лесной кодекс КР от 8 июля 1999 г. №66 регулирует вопросы использования и охраны земель лесного фонда. 12 января 2005 г. за №8 был принят Водный кодекс КР, в котором содержится довольно большое число норм, регулирующих земельные отношения. В ст. 85 Водного Кодекса устанавливается, что земли водного фонда, кроме земель, занятых ирригационными, дренажными системами и водохозяйственными сооружениями, могут предоставляться в пользование для нужд сельского, лесного, рыбного, охотничьего хозяйств и на другие цели на основании решения Правительства Кыргызской Республики<sup>8</sup>.

Также можно особо отметить Кодекс КР об административной ответственности от 4 августа 1998 г. №114 и Уголовный кодекс КР от 1 октября 1997 г. №68. В них содержатся составы земельных правонарушений, за которые устанавливается и применяется административная или уголовная ответственность – в зависимости от степени общественного вреда или общественной опасности.

Следующим нормативным правовым актом, регулирующим вопросы управления в сфере землепользования является Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года за № 4. Данный закон регулирует правовые отношения управления землями сельскохозяйственного назначения и направлен на обеспечение эффективного и безопасного использования земель в интересах народа Кыргызской Республики. Отдельными главами в данном нормативном правовом акте рассматривается понятие, основные положения земель сельскохозяйственного назначения как отдельная категория земельного фонда Кыргызской Республики, право собственности на землю сельскохозяйственного назначения, вопросы государственной регистрации прав на землю данной категории, а также земли сельскохозяйственного назначения как объект аренды, мены, купли-продажи, залога, наследования и дарения.

Использование природных ресурсов и обеспечение охраны окружающей среды теснейшим образом связано с регулированием земельных отношений. В связи с этим законодательные акты, которые регулируют указанные вопросы, содержат большое число земельно-правовых норм.

Ряд земельно-правовых норм содержится в Законе КР «О недрах» от 2 июля 1997 г. №42. Так, согласно ст. 25 Закона «О недрах», «недропользователи обязаны заключать соглашения с

---

<sup>8</sup> Земельное право Кыргызской Республики, учебник под ред. проф. Илебаева У.И., Бишкек, 2010, стр.65

владельцами земельных прав на пользование земельными участками». Согласно ст. 26 данного Закона, «если недропользователи и владельцы земельных прав не пришли к соглашению относительно условий землепользования и доступа к горным и земельным отводам, то окончательное решение по спорному вопросу принимается в судебном порядке».

Закон КР «О животном мире» от 17 июня 1999 г. №59 устанавливает различного рода ограничения в сфере хозяйственной деятельности, в том числе связанной с использованием земли в интересах охраны среды обитания животного мира.

Закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 г. №53 имеет особое значение с точки зрения правового обеспечения охраны земель. В целом все содержание Закона КР «Об охране окружающей среды» направлено на обеспечение сохранности земли как природного объекта, однако некоторые нормы этого акта специально регулируют такие вопросы и непосредственно связаны с земельным законодательством.

Закон КР «О воде» от 14 января 1994 года за №1422-ХП, регулирует отношение в сфере использования и охраны водных ресурсов (вод), предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные объекты и водохозяйственные сооружения и улучшение их состояния, укрепление законности в области водных отношений.

Необходимо отметить и Закон КР «О питьевой воде» от 25 марта 1999 года за № 33, где говорится: о производстве питьевой воды; обеспечении качества питьевой воды и контроля за ним; экономических механизмов в хозяйственно-питьевом водоснабжении населения; ответственности за правонарушения в области обеспечения населения питьевой водой и возмещения вреда, причиненного гражданам и системам хозяйственно-питьевого водоснабжения; международного сотрудничества в области обеспечения населения питьевой водой.

В Законе КР «О товариществах собственников жилья» от 28 октября 1997 г. №77 урегулированы вопросы права собственности на придомовой земельный участок (ст.17), Закон КР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 3 июня 1999 г. №47 содержит нормы, регулирующие земельные отношения, Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 г. №99 определяет полномочия органов местного самоуправления в области регулирования использования и охраны земель, Закон КР «О Государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 22 декабря 1998 г. №153 определяет порядок государственной регистрации права собственности на земельные участки, иных прав на землю и сделок с земельными участками.

Закон КР «О залоге» от 12 марта 2005 г. №49 устанавливает виды земельных участков, которые могут быть предметом договора залога, и особенности залога земельных участков (ст.ст. 4, 49-51).

Очень важное законодательное значение в сфере управления землепользованием имеет ряд положений, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики. В частности, «положение о землеустройстве и порядке его проведения в Кыргызской Республике», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 декабря 1999 года N 715. Положение о землеустройстве определяет порядок и содержание проведения землеустройства, с учетом земельных отношений, на данном этапе формирования различных форм собственности и хозяйствования и направлено на выработку приоритетных способов устройства территории.

В соответствии с «Положением о мониторинге земель сельскохозяйственного назначения Кыргызской Республики», утвержденного Постановлением правительства Кыргызской Республики от 1 марта 1999 года № 115 ведется мониторинг земель сельскохозяйственного назначения для своевременного выявления изменений земельных угодий, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

В этой связи отметим и ведение государственного земельного кадастра на территории Кыргызской Республики на основе Земельного кодекса КР, «Положения о порядке ведения земельного кадастра в Кыргызской Республике», утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 декабря 1999 г. №659, и других нормативно-правовых актов Кыргызской Республики. Целью государственного земельного кадастра является обеспечение органов управления всех уровней, физических и юридических лиц информацией о правовом режиме и качестве земель всей республики, земель, находящихся на территории областей, районов, айылных округов, и об отдельно взятом земельном участке.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - 58 с.
2. Ащеулов А.Т., Конституционное право Республики Казахстан: Учебник - Алматы: КазГЮА, 2001. — 58 с.
3. Байсалова Г.Т. «Конституционно-правовые основы административной ответственности в Республике Казахстан», диссертационная работа на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Казахский национальный университет им.Аль Фараби, Алматы, 2009
4. Веденин Н.Н. Земельное право. Вопросы и ответы. –М., 1999. – С.8.
5. Доклад Президента Кыргызской Республики на международной конференции посвященной проводимой земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике //Слово Кыргызстана. 16 марта 2004 г. - С.3.
6. Земельное право Кыргызской Республики, учебник под ред.проф.Илебаева У.И., Бишкек, 2010, стр.65
7. Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т., Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы. - Алматы, 2002, - 43 с.