

УДК 349.414(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2026-26-3-127-132

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ И НОРМАТИВНЫЙ КОЛЛАПС
КАК СИСТЕМНЫЕ ФАКТОРЫ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА
ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

С.Г. Колесниченко, А.Б. Омурзаков

Аннотация. Исследуется фундаментальное противоречие между «идеальной» (de jure) моделью правового режима земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике и ее фактической (de facto) неэффективностью. Авторы доказывают, что провал государственного контроля и надзора носит системный характер. На основе анализа Земельного кодекса Кыргызской Республики, законодательства о регистрации и правоприменительной практики выявляются три ключевых системных фактора, парализующих правовой режим: информационный коллапс (проблема «виртуальных» земельных долей), нормативный коллапс (проблема «серой зоны») и институциональный коллапс (отсутствие политической воли к исполнению закона). В заключении предлагаются конкретные законодательные меры по устранению выявленных пробелов.

Ключевые слова: Правовой режим земель; земли сельскохозяйственного назначения; земельная доля (пай); государственный контроль; неэффективность; информационный коллапс; нормативный коллапс; институциональный коллапс; трансформация земель.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА АЙЫЛ ЧАРБА БАГЫТЫНДАГЫ ЖЕРЛЕРДИН
УКУКТУК РЕЖИМИНИН НАТЫЙЖАСЫЗДЫГЫНЫН
СИСТЕМАЛЫК ФАКТОРЛОРУ КАТАРЫ МААЛЫМАТТЫК
ЖАНА НОРМАТИВДИК КЫЙРООЛОР**

С.Г. Колесниченко, А.Б. Омурзаков

Аннотация. Бул макалада Кыргыз Республикасындагы айыл чарба жерлеринин укуктук режиминин «идеалдуу» (de jure) модели менен анын иш жүзүндөгү (de facto) натыйжасыздыгынын ортосундагы фундаменталдык карама-каршылыктары каралат. Автор мамлекеттик көзөмөлдүн жана көзөмөлдүн ишке ашпай калышы системалуу экенин көрсөтөт. Кыргыз Республикасынын Жер кодексин, каттоо мыйзамдарын жана укук коргоо практикасын талдоонун негизинде укуктук режимди шал кылган үч негизги системалуу фактор аныкталган: маалыматтык кыйроо («виртуалдык» жер үлүштөрүнүн көйгөйү), нормативдик кыйроо («боз зонанын» көйгөйү) жана институционалдык кыйроо (мыйзамды аткарууга саясий эркин жоктугу). Корутундуда аныкталган кемчиликтерди жоюу үчүн конкреттүү мыйзам чыгаруу чаралары сунушталат.

Түйүндүү сөздөр: Жердин укуктук режими; айыл чарба жерлери; жер үлүшү (пай); мамлекеттик көзөмөл; натыйжасыздык; маалыматтык кыйроо; нормативдик кыйроо; институционалдык кыйроо; жерди трансформациялоо.

INFORMATIONAL AND REGULATORY COLLAPSE AS SYSTEMIC FACTORS OF INEFFICIENCY OF THE LEGAL REGIME OF AGRICULTURAL LANDS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

S.G. Kolesnichenko, A.B. Omurzakov

Abstract. This article examines the fundamental contradiction between the "ideal" (de jure) model of the legal regime for agricultural land in the Kyrgyz Republic and its actual (de facto) ineffectiveness. The author demonstrates that the failure of state control and oversight is systemic. Based on an analysis of the Land Code of the Kyrgyz Republic, registration legislation, and law enforcement practice, three key systemic factors paralyzing the legal regime are identified: information collapse (the problem of "virtual" land shares), normative collapse (the problem of the "gray zone") and institutional collapse (lack of political will to enforce the law). The conclusion proposes specific legislative measures to address the identified gaps.

Keywords: Legal regime of land; agricultural land; land share (allotment); state control; inefficiency; information collapse; normative collapse; institutional collapse; land status transformation.

Земли сельскохозяйственного назначения в структуре единого земельного фонда Кыргызской Республики занимают особое, стратегическое положение, выступая не только как территориальный базис, но и как основное, незаменимое средство производства в аграрном секторе. Именно они формируют основу продовольственной безопасности государства. Данная роль закреплена на высшем уровне от статьи 15 Конституции КР [1], провозглашающей землю «основой жизни» народа.

De jure (де-юре – по закону) законодатель в Земельном кодексе Кыргызской Республики (далее – ЗК КР) создал сложную и логичную систему правового режима, основанную на императивных принципах, таких как строгое целевое использование, приоритет охраны земель, сохранение особо ценных угодий и особого порядка их трансформации (ст. 3, 72 и 73 ЗК КР). Для обеспечения этого режима государство де-юре обладает мощным арсеналом инструментов контроля, включая норму статьи 66, 67 ЗК КР о принудительном изъятии земель за нецелевое использование, неиспользование или деградацию [2].

Однако de facto (де-факто – на практике) вся эта система демонстрирует крайне низкую эффективность. Существует колоссальный разрыв между законодательным обеспечением и практической реализацией. Нормы о принудительном изъятии практически «мертвы», происходит массовая деградация земель, а теневая трансформация угодий в пригородных зонах носит системный характер. Проблема усугубляется тем,

что, несмотря на наличие регулирования Закона Кыргызской Республики «Об охране плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения», фактическая деградация земель, особенно пастбищных угодий, продолжается из-за отсутствия надлежащего государственного и муниципального контроля [3]. Актуальность усиления контроля за использованием земель подчеркивается во многих работах. Так, В.А. Фудашкин и Т.Б. Акунова отмечают, что в настоящее время в Кыргызской Республике прослеживается острая проблема деградации пастбищных угодий из-за чрезмерного, неконтролируемого выпаса скота и эрозии почвы и указывают на необходимость усиления государственного контроля [4].

Цель настоящей статьи – используя диалектический и системно-правовой методы, доказать, что этот провал не является следствием «плохих» исполнителей. Он носит системный характер и базируется на трех фундаментальных, но взаимосвязанных коллапсах, заложенных в самой правовой системе: информационном, нормативном и институциональном.

Теоретико-методологической основой данного анализа выступает компонентный подход к определению «правового режима», разработанный в общей теории права С.С. Алексеева [5] и отраслевых науках С.А. Боголюбова [6] и Е.А. Галиновской [7]. Правовой режим определяется не просто как совокупность норм, а как особый порядок регулирования, раскрывающийся через триаду элементов: установление целевого назначения, определение круга субъектов

и установление пределов оборотоспособности. Доктрина Кыргызской Республики подчеркивает дуализм этого режима, где публичные интересы (продовольственная безопасность) вступают в сложное взаимодействие с частными (эффективность оборота). Именно дисбаланс и внутреннее противоречие этих элементов на практике и являются предметом настоящего исследования.

1. *Информационный коллапс* – паралич контроля из-за «виртуализации» объекта. Одна из проблем при использовании земель сельскохозяйственного назначения – это отсутствие установленных на местности границ земельного участка согласно п. 2 ст. 27 ЗК КР, границы в натуре на местности устанавливаются в момент предоставления земельного участка [2]. Сложившаяся ситуация во многом обусловлена историческими факторами: в ходе земельной реформы 1990-х годов распределение сельскохозяйственных долей происходило массово, зачастую без проведения полноценных работ по выносу границ в натуре. Это создало ситуацию правовой неопределенности, которая сегодня существенно затрудняет государственный контроль за целевым и эффективным использованием угодий. Кроме того, отсутствие межевых знаков и физических ограждений продиктовано объективной спецификой аграрного производства. Земли сельскохозяйственного назначения, как правило, представляют собой единые массивы, и установка ограждений между отдельными участками привела бы к нарушению целостности мелиоративных и ирригационных систем, а также создала бы непреодолимые препятствия для эксплуатации сельскохозяйственной техники. В связи с вышеизложенным, традиционные методы физического межевания представляются неэффективными для данной категории земель. При установлении ограждений это создаст определённые трудности в эксплуатации сельскохозяйственных земель.

Также, первопричиной неэффективности контроля является отсутствие достоверного объекта управления. Практическая реализация земельно-правовых норм не обеспечена информационно – налицо отсутствие полноты сведений о границах, состоянии и реальных

собственниках участков. Невозможно эффективно контролировать то, что не учтено. Эта проблема имеет конкретное историческое происхождение, связанное с механизмом земельно-аграрной реформы 1990-х годов и созданием института «виртуальных» земельных долей (паев). В ходе реформы граждане были наделены правами на земельные доли, которые в натуре (на местности) не отграничивались. Право на долю фиксировалось лишь документально (в свидетельстве) через абстрактные показатели – гектары и баллы бонитета. Это создало правовой парадокс в Государственном учреждении «Кадастр». В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» он регистрирует *право* (абстрактную долю), но не *объект* (физический, индивидуально-определенный участок), так как его границы не установлены [8]. Эта неопределенность границ парализует систему государственного контроля. Инспектор по земельному контролю не может составить акт о нарушении (например, о неиспользовании) в отношении «виртуальной» доли. Невозможно доказать в суде, какой именно участок массива принадлежит конкретному собственнику, если у участка нет координат. Это делает «мертвой» норму статьи 66 ЗК КР о изъятии.

Более того, эта проблема напрямую парализует гражданский оборот, превращая землю из капитала в «мертвый» актив. Банковские организации и иные инвесторы отказываются принимать в качестве ликвидного залога (ипотеки) «право на бумаге», не имеющее четких границ и кадастровой оценки. Таким образом, отсутствие достоверного объекта управления и оборота является первым и главным системным провалом. Этот паралич гражданского оборота наиболее ярко проявляется в сфере залогового кредитования. Земельный участок является классическим и наиболее надежным объектом ипотеки, позволяя фермеру капитализировать свой актив для получения средств на развитие (приобретение техники, ГСМ). Однако «виртуальная» доля не обладает ключевым свойством залогового объекта – высокой ликвидностью.

Коммерческий банк или иной кредитор не может принять в качестве обеспечения актив, который невозможно четко идентифицировать, оценить и, в случае дефолта заемщика, быстро реализовать на торгах. Как можно продать «2 гектара где-то в том поле?» В результате, подавляющая масса сельхозпроизводителей, владеющих лишь «бумажным» правом, де-факто отрезана от банковского финансирования. Земля, будучи самым ценным национальным ресурсом, не работает как капитал. Это прямое следствие информационного коллапса: отсутствие границ «убивает» не только контроль, но и экономику.

2. *Нормативный коллапс* – «серая зона» для теневой трансформации. Если информационный коллапс означает, что государство не знает, что контролировать, то нормативный коллапс означает, что оно не знает, как контролировать. Он выражается в отсутствии в законодательстве четких, недвусмысленных критериев дозволенного использования, что создает обширные «серые зоны» для злоупотреблений. Кроме того, определённые аспекты оборота сельхозземель регулируются положениями подзаконного характера, в которых в общей форме обозначены процедурные подходы к их купле-продаже, в которых содержатся нормы, направленные на практическую реализацию положений Земельного кодекса, включая процедуру согласования, оформления и регистрации прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения [9].

Ключевой пример – статья 73 ЗК КР, которая позволяет использовать земли не только для производства, но и «для других целей, связанных с сельскохозяйственным производством». Законодатель не дает исчерпывающего перечня этих «других целей». На практике это порождает вечный правовой спор: что именно входит в это понятие? Относится ли к ним ангар для техники (очевидно, да), жилой дом для фермера (спорно) или гостевой дом для агротуризма (очевидно, нет)?

Отсутствие законодательного разграничения признаков основного (производство) и сопутствующего (обслуживание) использования является катастрофой для правоприменения.

Оно дает чиновнику право «решать по усмотрению», что напрямую создает коррупционный фактор. Эта «серая зона» стала основным теневым механизмом обхода моратория на трансформацию земель. Собственники, не имея возможности легально перевести пашню в категорию земель застройки, особенно в пригородных зонах, начинают самовольное строительство якобы «для нужд хозяйства», а затем пытаются легализовать его через суд, создавая «фактическое состояние».

Данный правовой вакуум – неопределённость ст. 73 ЗК КР – усугубляется отсутствием утвержденных и обязательных к исполнению документов территориального планирования и зонирования для сельских территорий. В развитых юрисдикциях именно карта зонирования (агропромышленные зоны, зоны строгого сохранения и т. д.) определяет, что и где можно строить. В условиях Кыргызстана, когда такие карты либо отсутствуют, либо носят рекомендательный характер, у чиновника на месте не остается никаких формальных ограничителей, кроме его собственного «усмотрения». Это превращает норму ст. 73 из регулятора в инструмент коррупции.

3. *Институциональный коллапс* – заинтересованность в бездействии. Информационный (отсутствие границ) и нормативный (отсутствие правил) создают идеальные условия для третьего – институционального коллапса. Он выражается в том, что органы власти, в особенности органы МСУ, наделенные полномочиями по контролю, де-факто не заинтересованы в наведении порядка. Отсутствие политической воли к проведению тотальной инвентаризации («виртуальные» доли) и сохранение «серой зоны» (неконкретность ст. 73 ЗК КР) выгодно самой системе. Эта «мутная вода» позволяет чиновникам действовать не по закону, а по усмотрению. Во-первых, «информационный вакуум» позволяет утаивать информацию о реальных земельных фондах. Во-вторых, «правовой вакуум» позволяет «решать вопросы» по согласованию строительства. В результате формируется системное бездействие. Применение статьи 66 ЗК КР об изъятии за неиспользование или деградацию земель носит единичный, а не массовый характер. Государству и органам МСУ проще

закрывать глаза на тысячи фактов нарушений, чем инициировать сложные судебные процессы, в которых у них нет «железных» доказательств (из-за проблем с границами участков и нечеткости закона). Этот паралич управления и есть институциональный коллапс, ведущий к деградации национального земельного фонда.

Проведенный анализ доказывает, что правовой режим земель сельхозназначения в Кыргызской Республике неэффективен на системном уровне. Причиной является не отсутствие норм, а их паралич, вызванный тремя «коллапсами»: информационным отсутствием объекта, нормативным отсутствием четких правил и институциональным отсутствием воли к исполнению.

Для решения этих проблем и обеспечения как продовольственной безопасности, так и развития полноценного гражданского оборота, предлагаются следующие концептуальные изменения в законодательство:

1. Для решения информационного коллапса: закрепить приоритет цифровой модели пространственной идентификации земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо перейти от архаичных требований по физической установке межевых знаков к внедрению системы электронной регистрации границ с использованием современных геоинформационных систем (ГИС) и средств высокоточной геолокации. Реализация данного предложения подразумевает законодательное признание координат поворотных точек границ участка, внесенных в государственный электронный реестр, достаточным доказательством его местоположения без необходимости физического ограждения. Такая цифровизация позволит создать «виртуальную карту» земельного фонда, которая обеспечит прозрачность прав собственности и позволит государственным органам осуществлять дистанционный мониторинг целевого и эффективного использования земель, сохраняя при этом целостность сельскохозяйственных массивов и беспрепятственное функционирование ирригационной инфраструктуры.

2. Для решения нормативного коллапса: внести изменения в статью 73 Земельного кодекса Кыргызской Республики, полностью исключив размытую и коррупциогенную

формулировку «другие цели, связанные с сельскохозяйственным производством». Вместо нее необходимо ввести исчерпывающий (закрытый) перечень видов разрешенного сопутствующего использования, например, «возведение некапитальных строений и сооружений (складов, навесов, загонов, теплиц), необходимых для хранения и первичной переработки сельхозпродукции...»), а также ввести прямой запрет на возведение объектов, не связанных с сельхозпроизводством, в частности, капитальных жилых домов и коммерческих объектов. Только «закрытый» перечень ликвидирует «дискреционные полномочия» – право решать по усмотрению чиновника, что является единственным способом борьбы с данной формой коррупции.

Устранение этих двух фундаментальных правовых пробелов является необходимым условием для запуска реального государственного контроля (решения институционального коллапса) и создания условий для здорового, капитализированного гражданского оборота сельскохозяйственных земель в Кыргызской Республике.

Поступила: 01.12.2025;

рецензирована: 15.12.2025; принята: 17.12.2025.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года (принята референдумом (Всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112213/edition/120295> (дата обращения: 18.12.2025).
2. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 18 июля 2025 года № 149. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/3-47/edition/34746/ru> (дата обращения: 18.12.2025).
3. Закон Кыргызской Республики «Об охране плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения» от 9 августа 2012 года № 165. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/203765/edition/724793/> (дата обращения: 18.12.2025).
4. *Фудашкин В.А.* Специфика права собственности на земли сельскохозяйственного назначения / В.А. Фудашкин, Т.Ы. Акунова // Вестник КРСУ. 2025. Т. 25. № 3. С. 134–138.
5. *Алексеев С.С.* Общая теория права: Курс: в 2 т. Т. 1. / С.С. Алексеев. М.: Проспект, 2009.
6. *Земельное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юрайт, 2020. С. 78–85.*

7. Галиновская Е.А. Реализация правового режима земель сельскохозяйственного назначения: монография / Е.А. Галиновская. СПб.: Юридический центр Пресс, 2018. С. 42–48.
8. Закон Кыргызской Республики от 22 декабря 1998 года № 153 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/160/edition/1279572/ru> (дата обращения: 18.12.2025).
9. Положение о порядке купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 августа 2001 года № 427). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/46-1657/edition/458593/ru> (дата обращения: 18.12.2025).