

Отчет по итогам исследования наличия барьеров и ограничений, препятствующих эффективному управлению землями сельскохозяйственного назначения

**Отчет подготовлен экспертами :
Байназаровым Искендером
Башировой Раидой
Бакаевой Жамилей**



Бишкек 2012г.

ВВЕДЕНИЕ	3
I. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ	
1.1. Правовые основы государственного управления землями сельскохозяйственного назначения	5
1.2. Институциональные особенности системы управления государственными землями сельскохозяйственного назначения	5
1.3. Экономическая характеристика сельскохозяйственных угодий в КР	6
1.4. Финансовые основы землепользования	12
II. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ВЫЯВЛЕННЫЕ ТРУДНОСТИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ	
2.1. Тенденция увеличения неиспользованных государственных деградированных земельных участков ГФСУ и пастбищ	16
2.2. Несовершенство механизмов и полномочий органов МСУ по привлечению к ответственности за правонарушения и разрешению земельных споров	20
2.3. Правовые проблемы в сфере управления и распоряжения землями ГФСУ	22
2.4. Кадровые и организационные трудности в органах МСУ	25
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	28

Приложения

Принятые сокращения:

АА – Айыльный аймак

ГК КР – Гражданский кодекс Кыргызской Республики

ГФСУ – Государственный фонд сельскохозяйственных угодий (бывший ФПС - Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий)

ЗК КР – Земельный кодекс Кыргызской Республики

КоАО – Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики

КР – Кыргызская Республика

Орган МСУ – орган местного самоуправления

ПП КР – Постановление Правительства Кыргызской Республики

Земля – главная (базисная) составляющая национального богатства любой страны, её экономический ресурс.

ВВЕДЕНИЕ

Кыргызстан провозгласил себя правовым демократическим государством, гарантирующим верховенство закона, незыблемость основных прав и свобод человека, защиту собственности, добросовестное управление, взаимную ответственность государства и граждан за продовольственную безопасность и охрану окружающей среды.

Земельно-аграрная реформа коренным образом изменила судьбу наших сельских жителей. Одним из важнейших направлений заключительного этапа земельно-аграрной реформы является совершенствование системы рационального управления земельными ресурсами. В нынешних условиях дефицита местного бюджета, устойчивой деградации сельхозугодий и при этом возросшей потребности фермеров в использовании дополнительных земель возникает необходимость пересмотра сложившегося механизма государственного регулирования земельных отношений прежде всего в сфере оказания качественных государственных услуг по предоставлению государственных сельхозугодий в пользование с целью пополнения местного бюджета, сохранения и восстановления плодородия почв.

Актуальность данных проблем подтверждается и тем, что на практике уполномоченные государственные органы и органы МСУ сталкиваются с рядом барьеров и ограничений, препятствующих эффективному управлению землями сельскохозяйственного назначения.

Данное исследование проводилось в рамках проекта Общественного Фонда «Фонд развития права и бизнеса»: «Наличие барьеров и ограничений, препятствующих эффективному управлению землями сельскохозяйственного назначения», финансируемого центром ОБСЕ в г.Бишкек.

Цель исследования: Определить наличие барьеров и ограничений, препятствующих эффективному управлению государственными землями сельскохозяйственного назначения для пополнения доходной части местного бюджета на уровне айылных аймаков Кыргызской Республики.

Задачи исследования:

- Провести обзор нормативно-правовой базы в сфере управления землями Государственного фонда сельскохозяйственных угодий (далее ГФСУ бывший ФПС) и пастбищ.
- Провести оценку состояния дел в сфере управления и использования государственных сельскохозяйственных земель органами местного самоуправления (далее органами МСУ).
- Выявить проблемы и барьеры, препятствующие эффективному и прозрачному управлению в указанных сферах.
- Подготовить рекомендации для совершенствования и улучшения системы управления землями ГФСУ и пастбищами

География исследования:

Пилотные сельские управы «Бирлик» Кадамжайского района Баткенской области., «Ырыс» Сузакского района Жалал-Абадской области «Жоош» Карасуйского района Ошской области.

Методы исследования:

- Исследование нормативно-правовой базы и аналитических документов и статистики, отражающих вопросы управления государственными землями сельскохозяйственного назначения.
- Анкетный опрос глав, специалистов органов местного самоуправления и фермеров Баткенской, Жалал-Абадской и Ошской областей.
- Фокус-группы для сотрудников органов МСУ, местных уполномоченных государственных органов, а также представителей жайыт комитетов, ассоциаций водопользователей, крестьянских хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, семеноводческих хозяйств, граждан, арендаторов ГФСУ, пастбищепользователей Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей.
- Интервью с лицами, принимающими решение в местных государственных администрациях и правительственных учреждениях, экспертами.

Целевая группа исследования:

Главы и специалисты пилотных айылных аймаков, представители крестьянских хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, семеноводческих хозяйств, граждан, арендаторов ФПС, жайыт комитетов, местных государственных администраций Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей и эксперты.

I. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ И ПАСТБИЩ

1.1. Правовые основы государственного управления землями сельскохозяйственного назначения

Правовая база управления государственными землями сельскохозяйственного назначения составляет собой целый комплекс земельного и гражданского законодательства Кыргызстана. В связи с укреплением института органов самоуправления, государство делегировало им свои полномочия по управлению и распоряжению (за исключением права отчуждения) землями сельскохозяйственного назначения, которые являются государственной собственностью (по ГФСУ согласно статье 13 ЗК КР и по пастбищным угодьям - статье 4 закона КР «О пастбищах») в границах айыльного и поселкового кенешей.

Управление и распоряжение землями ГФСУ и пастбищными угодьями регулируется Земельным кодексом КР, Гражданским кодексом КР, Законом КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года N 4, Законом КР «О пастбищах», Типовым положением «Об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий», утвержденным постановлением Жогорку Кенеша КР от 29 июня 2007 года №1997-III (далее Типовое положение), Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2009 года №386 «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» и положениями и другими нормативными актами.

В соответствии со статьей 6 **Закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»** земли сельскохозяйственного назначения не могут находиться в муниципальной собственности.

Новый **Закон КР «О местном самоуправлении»** от 15 июля 2011 года устанавливает принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определяет роль местного самоуправления в осуществлении публичной власти, закрепляет организационные и правовые основы их деятельности, устанавливает компетенцию и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

Основными источниками права по управлению финансовыми средствами, поступающими от управления землями сельхозназначения, являются законы «О местном самоуправлении и местной государственной администрации КР» от 29 мая 2008 г., «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г., «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г. и другие, а также нормативные правовые акты местного кенеша в отношении местного бюджета

Проведенный обзор нормативно-правовой базы в сфере управления землями ГФСУ и пастбищами выявил ряд правовых коллизий, которые создают проблемы, препятствующие эффективному и прозрачному управлению этими земельными ресурсами. Более детально эти проблемы рассмотрены в следующих разделах данной работы.

1.2. Институциональные особенности системы управления государственными землями сельскохозяйственного назначения

Так как сельскохозяйственные земли составляют основное ядро экономической и финансовой базы айыльного аймака (далее АА) и несмотря на то, что они не могут находиться в муниципальной собственности¹, государство делегировало органам МСУ свои полномочия по управлению и распоряжению (за исключением права отчуждения) сельскохозяйугодиями ГФСУ и пастбищ, которые являются государственной собственностью.

Согласно новому Закону КР «О местном самоуправлении» органы МСУ представляют собой представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения.² При этом данный закон не отражает полный комплекс полномочий органов МСУ по оказанию услуг населению, имеющийся в других нормативных правовых актах. Например, в статье 10 (в 24 пункте) указанного закона есть компетенция по *«контроль ... за использованием земли и природных ресурсов, соблюдением норм и правил градостроительства и архитектуры, санитарных норм, проведением экологических мероприятий в порядке, установленном законодательством»*, в тоже время отсутствует полномочие по *«предоставлению земельного участка в собственность»*, которое изложено в статье 13 Земельного кодекса КР. Также не нашли отражение и услуги по обеспечению равного доступа к землепользованию и защиты прав на землю, указанные в статье 13 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

Земельным кодексом КР для органов местного самоуправления предусмотрены следующие полномочия по отношению к государственным землям сельскохозяйственного назначения:

- **Местный Кенеш** айыльного округа, поселка устанавливает размеры и стартовую стоимость аренды земельных участков для предоставления во временное пользование, утверждает планы, положения предоставления и использования земель сельхозназначения, земельный кадастр, устанавливает дифференцированные ставки налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв в пределах общей суммы налога, установленного для аила, поселка, рассчитанного на основе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района, а также решают другие вопросы в области земельных отношений в пределах своей компетенции. Осуществляет контроль за деятельностью исполнительно-распорядительного органа³.
- **Исполнительно-распорядительный орган** вправе осуществлять контроль и охрану за использованием земель, организовать землеустройство, проводить аукционы и конкурсы по предоставлению в аренду земельных участков ГФСУ. Вправе досудебном порядке урегулировать споры, связанные с землями сельскохозяйственного назначения, обращаться в земельную инспекцию по вопросу привлечения собственников и землепользователей к административной ответственности обращаться в суд с требованием об изъятии земельного участка.⁴

¹ Статья 6 Закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»

² Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года N 101

³ Статья 18 Земельного кодекса КР

⁴ Статья 13 Земельного кодекса КР

1.3. Экономическая характеристика сельскохозяйственных угодий в КР

На макроэкономическом уровне, согласно данным ПП КР «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2011 года» от 11 сентября 2011 г. № 546 и в соответствии со ст.106 Земельного кодекса Кыргызской Республики, площадь сельскохозяйственных угодий в КР составляет 10.651,0 тыс.га. Орошаемые земли составляют 1000,2 тыс.га или 9,4% См. Диаграмма 1.

Диаграмма 1 Виды сельскохозяйственных угодий (тыс. га) на 1.01.2011 г.

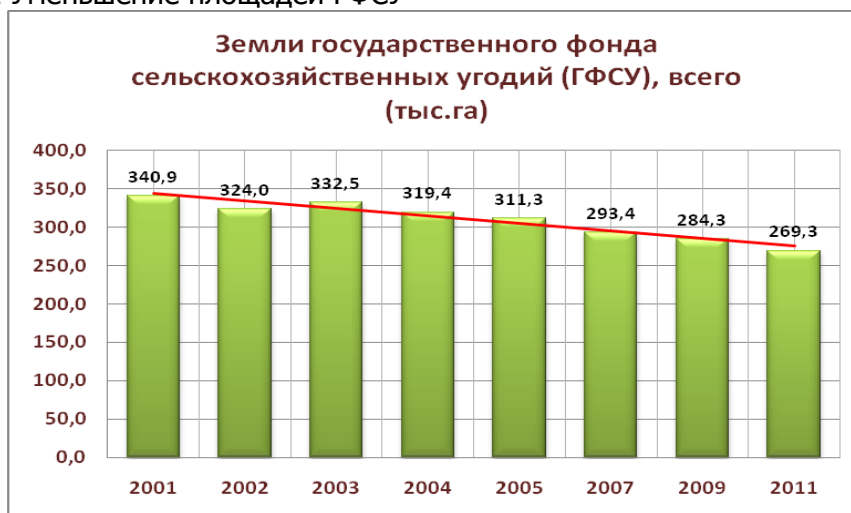


Всего за землями сельскохозяйственного назначения в КР на 1.01.2011 года⁵ закреплено 10510,0тыс. га, из них орошаемой пашни – 852,9 тыс.га. Из них площадь земель сельскохозяйственного назначения в государственной собственности (по состоянию на 1 января 2011 года) составила 4616,7 тыс.га (81,3%), в т.ч. орошаемые – 178,3 тыс.га.

Земель ГФСУ составляют более 5,8% (269,3 тыс.га) всех земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности. За период с 2001 года по 2011 год произошло *уменьшение* площадей земель ГФСУ на 71,6 тыс.га (21%), причем процент уменьшения орошаемых площадей выше и составил 24,3%.

⁵ Постановление Правительства КР «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2011 года» от 11 сентября 2011 г. № 546

Диаграмма 2 Уменьшение площадей ГФСУ

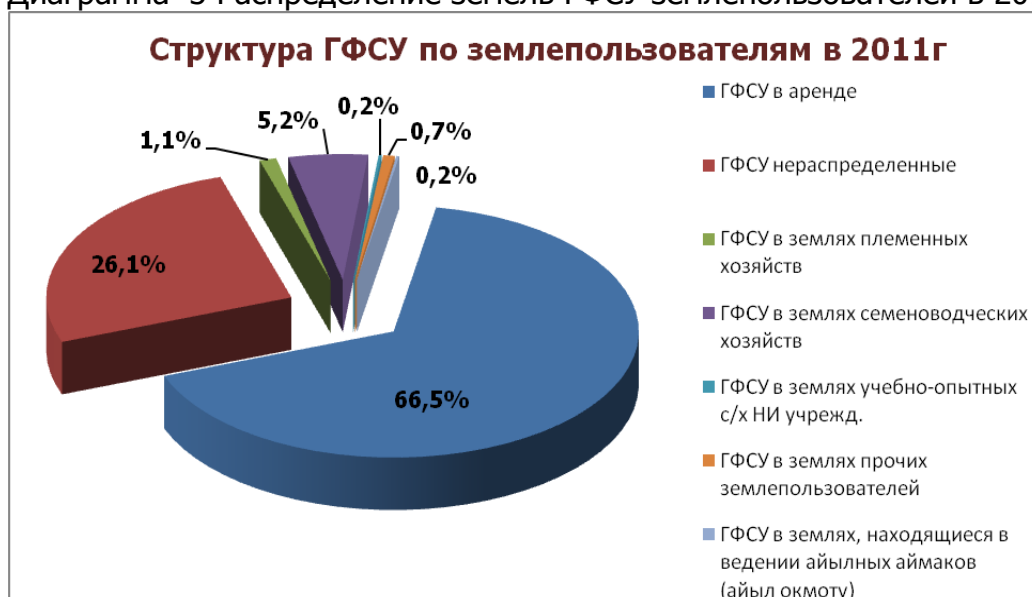


Уменьшение площадей ГФСУ связано в основном с передачей этих земель гражданам КР в качестве земельных долей и предоставления этих земель для расширения территорий населенных пунктов.⁶

Доля земель в аренде увеличилась с 47,3% в 2001 году до 66,5% в 2011 году. Доля земель у других землепользователей уменьшилась с 27,7% до 7,5% за этот же период.

Наглядно структуру землепользователей земель ГФСУ в 2011 году можно рассмотреть на диаграмме ниже (см.Диаграмму 3):

Диаграмма 3 Распределение земель ГФСУ землепользователей в 2011 году



«Другие землепользователи» составляют 7,5% и включают ГФСУ:

- в землях племенных хозяйств,
- в землях семеноводческих хозяйств,
- в землях учебно-опытных сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений,
- в землях прочих землепользователей,

⁶ Положение «О порядке выделения земель из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий для расширения сельских населенных пунктов», утвержденного ПП КР от 27 мая 1996 года N 240

- в землях, находящиеся в ведении айылных аймаков (айыл окмоту).

В республиканском масштабе количество орошаемых земель в Баткенской, Жалал-Абадской и Ошской областях составляет лишь 34,0%. Из-за острой их нехватки здесь и наблюдается максимальное предоставление этих земель в аренду из государственного фонда. Так, в 2011 году 74,9% находятся в аренде, 11,7% - нераспределены и 13,5% - находятся у других землепользователей.

По южным областям КР за период с 2005 по 2010 гг. сокращение площадей ГФСУ составило в Ошской области 3530 га (6%), в Жалал-Абадской области – 4280 га (9,3%), из них орошаемых - 3389,3 га, в Баткенской области 2284 га (10,4%), из них орошаемых – 1559,5 га.

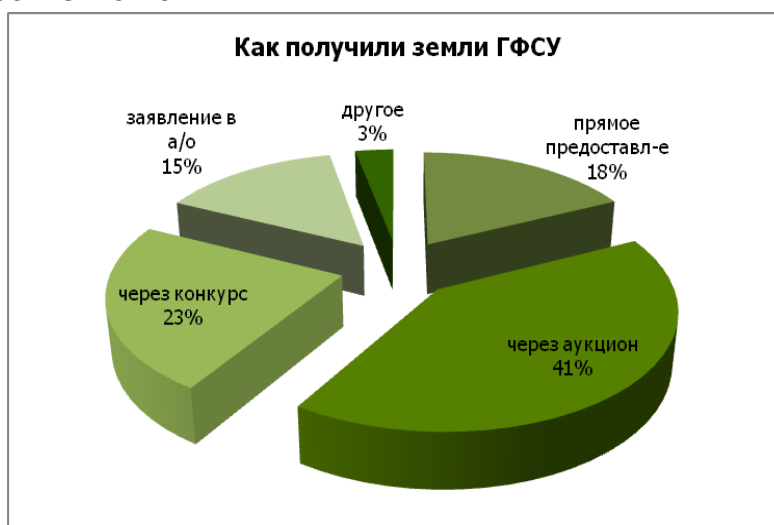
Однако, наибольшего внимания заслуживает тот факт, что из общей площади земель ГФСУ остаются нераспределенными свыше 25% земель в целом по республике, а по южным областям 23,4%. Причинами невостребованности прежде всего являются:

- заболачивание почв,
- необеспеченность семенами, ГСМ, техникой,
- неисправность оросительных сетей, нехватка воды,
- отдаленность, каменистость, жесткая богара, высокогорье.

За период с 2000 года по 2011 год площадь сельскохозяйственных угодий Кыргызской Республики уменьшилась с 10774,4 тыс.га до 10651,0 тыс. га, т.е. на 123,4 тыс.га или 1,15%. Вместе с тем и площадь пастбищ была уменьшена с 9115,1 тыс.га на 51,3 тыс.га или на 0,56% и составила 9063,8 тыс.га по состоянию на 1.01.2011 года. Доля пастбищ в общей площади сельскохозяйственных угодий КР составила 85,1%.

Общая тенденция сокращения площадей пастбищ связана, прежде всего, с опустыниванием деградацией земель и эрозией почв. Опустынивание и эрозия вызваны неустойчивой человеческой деятельностью, такой как чрезмерная эксплуатация земель, перевыпас, обезлесивание и неадекватные методы орошения. Кроме того, согласно решениям правительства КР некоторое количество пастбищ в период с 2000 по 2011 год для решения жилищных проблем были переведены под индивидуальное жилищное строительство.

Пользователи земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий (75,9% опрошенных) отметили, что наиболее распространенным методом получения земель в аренду являются аукционы и конкурсы, 41% и 23% соответственно. Путем прямого предоставления получают 18% и по заявлению в айыл окмоту - 15% граждан. По решению местного кенеша передаются около 3% земель ГФСУ.



По мнению экспертов и представителей органов МСУ при проведении конкурсов и аукционов зачастую объявления об имеющихся земельных участках не вывешиваются либо вывешиваются в близ лежащих к айыл окмоту селах. Тем самым не обеспечивается равный доступ отдаленных регионов. Кроме того, наблюдаются нарушения извещения общественности по срокам, когда оповещения не осуществляются заблаговременно, как того предполагает процедура проведения торгов.

Более того 44,8% респондентов отметили, что кроме малодоступности информации, вся представляемая информация зачастую изложена очень сложным для понимания языком.

Полевые исследования показали, что при тщательном изучении процедур предоставления в аренду земель ГФСУ органами МСУ были допущены различные нарушения, которые являются потенциальными рисками для споров с арендаторами, социальной напряженности в местном сообществе и законности самих торгов.

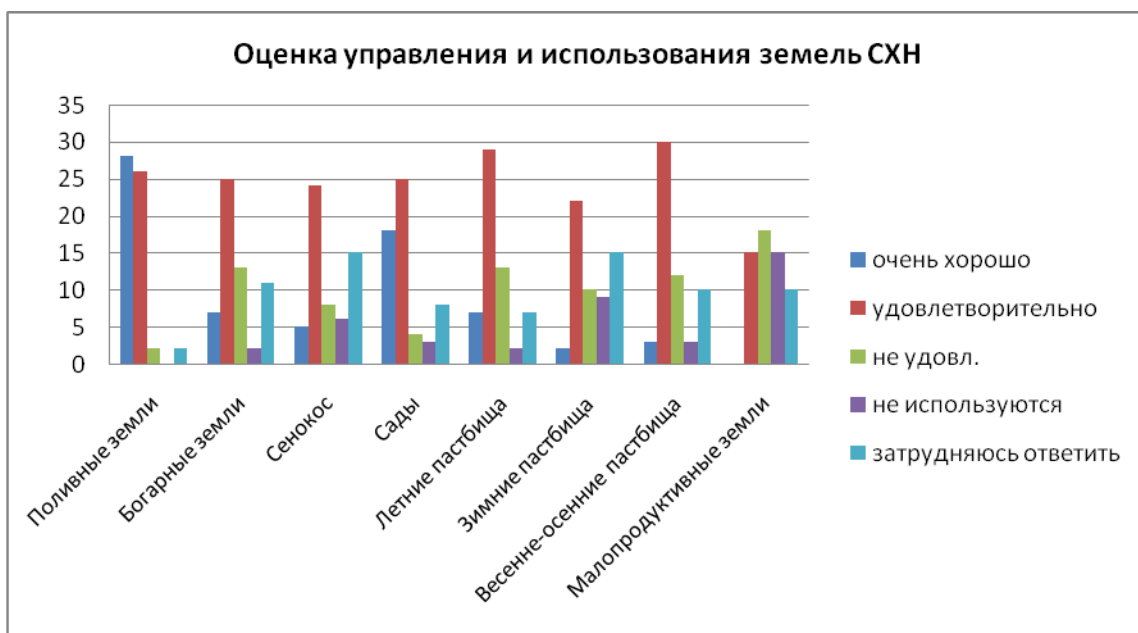
Работа по выявлению неиспользованных земель. Практически во всех исследованных айыл окмоту не ведутся работы по выявлению неиспользованных земель, их изъятию в соответствии с земельным законодательством и дальнейшему предоставлению арендаторам. В результате чего происходит засорение полей, превращение поливных земель в богарные участки, эрозия почв, то есть резкое ухудшение качественного состава земли сельскохозяйственного назначения.

На вопрос, кто и как проводит работу по выявлению неиспользованных земель респонденты давали различные ответы, отвечая, что этим должны заниматься земельные специалисты, земельная комиссия, староста села, специалист госрегистра, департамент сельского хозяйства, ответственный работник айыл окмоту. Данная проблема сопровождается еще и тем, что ни руководство органов МСУ, ни члены земельных комиссий не обладают навыками определения необходимых инвестиционных работ и точного расчета стоимости инвестиций в деградированные земельные участки.

По мнению глав, специалистов органов местного самоуправления и фермеров причинами неиспользования земель ГФСУ и пастбищ являются: качество этих ресурсов (низкий бонитет почв, каменистость, нехватка воды), неблагоприятные географические характеристики (отдаленность, высокогорье и др.) и отсутствие финансовых средств для улучшения деградированные земельные участков. Эксперты отмечают что к этим причинам необходимо добавить отсутствие прикладных знаний и опыта по эффективному управлению и рациональному использованию земельных ресурсов АА и слабость правовых гарантий для потенциальных инвесторов.

Вовлечение общественности в оценку и управление землями сельскохозяйственного назначения. Интересен тот факт, что 44,6% опрошенных из числа сотрудников органов МСУ считают, что *«участие в аукционах и конкурсах и есть вовлечение общественности в оценку и управление землями ГФСУ»*. Следует отметить, что перечисленные виды предоставления прав пользования землями ГФСУ являются лишь средством обеспечения прозрачности совершения сделок с земельными участками. В то время, как вовлечение общественности в сферы управления земельными и природными ресурсами, обеспечения благоприятной среды обитания на муниципальных территориях, создание условий для всестороннего развития самого человека, для повышения на этой основе

качества жизни населения, должно происходить через процесс обсуждений и диалога между государственными органами и самой общественностью.



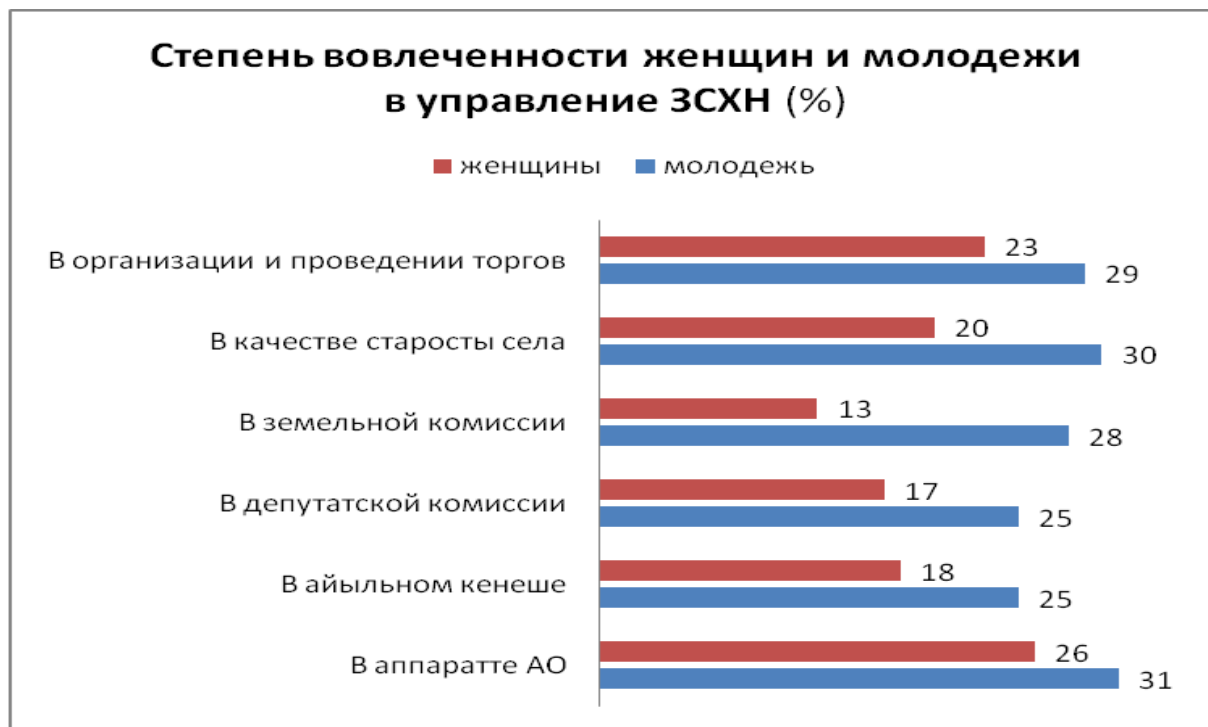
Резу
льта
ты
опр
осов
показ
а
зы
ваю
т,
что
толь
ко
13,5
%
счит
ают
общ

ественные слушания, а 9,5% - сельские сходы, курултаи и другие собрания как метод вовлечения общественности. При этом, общественные слушания проводятся в зависимости от регионов от 1 раза в месяц до 1 раза в год. Около 5% опрошенных лиц ответили, что слушания проводятся крайне редко или не проводятся совсем.

Однако у этой задачи есть и другая сторона, а какова здесь роль самих жителей. Будут ли они пассивными потребителями муниципальных услуг или активными участниками решения вопросов местной жизни. И что должны делать органы местного самоуправления для содействия самоорганизации жителей и повышения их роли в системе местного самоуправления. Публичные слушания по вопросам проектов и отчетов об исполнении бюджетов обычно не вызывают интереса у жителей, на них обрушивается поток цифр, осмыслить которые на слух и оценить, что за эти деньги будет конкретно сделано или не сделано, практически невозможно.

Потребность в дополнительных кадрах. Практически все респонденты отметили и необходимости дополнительных специалистов, таких как, агроном, земельный специалист, топограф, гидротехник, бухгалтер, специалист по привлечению инвестиций, специалист по муниципальному имуществу, юрист, экономист, архитектор, специалист по рынку земли. Среди необходимого обучения отмечены курсы по компьютерной грамотности, делопроизводству, налогообложению, оценке земли, маркетингу сельхоз продукции, эффективному управлению и рационального использования земельных ресурсов муниципалитетов, земельному законодательству и другим вопросам.

Вовлеченность молодежи и женщин в управление ГФСУ. Анализ показал что уровень вовлеченности молодежи и женщин в управление землями сельскохозяйственного назначения, по мнению опрошенных, составил в среднем



28% молодежи и 19,5% женщин. Так наблюдается явное не соблюдение требования гендерного законодательства, где говорится об обязательствах соблюдать систему квотирования в государственных органах и органах местного самоуправления (не более семидесяти процентов кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений).⁷

1.4. Финансовые основы землепользования

Согласно статье 3 Земельного кодекса Кыргызской Республики «...*Землепользование* в Кыргызской Республике является *платным* для всех юридических и физических лиц, за исключением государственных и муниципальных землепользователей, финансируемых из бюджета и в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики. *Исполнительный орган местного самоуправления является налогоплательщиком земельного налога по землям Государственного фонда сельскохозяйственных угодий и пастбищ*, переданных в его управление и распоряжение, независимо от того, используется или не используется земельный участок. *При предоставлении в пользование (аренду) земель государственной и муниципальной собственности, включая земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий*, налогоплательщиком земельного налога является государственный или муниципальный пользователь, предоставивший земельный участок в аренду⁸.

⁷ Статья 10 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года N 184

⁸ Статья 8. Земельный налог. Плата за пользование землей. Земельный кодекс КР от 2.06.1999 №45

На практике наиболее распространенным видом использования земель ГФСУ является предоставление их в аренду. Средства, вырученные от предоставления земельных участков ГФСУ в аренду на торгах и прямого предоставления, суммы земельного налога поступают в качестве дохода в *местный бюджет* соответствующего органа местного самоуправления (айыл окмоту) и являются главным ресурсом его пополнения.

Так, по информации, полученной от земельных специалистов во время интервью средняя стартовая цена на аренду земли ГФСУ выставленная на аукционе в их районе равна в среднем от 500 до 5000 сом за 1 га в зависимости от вида земли и его качественных характеристик.

Стоимость пастбищного билета, одного гектара пастбища, в каждом аильном округе разная. Это связано с расстоянием до пастбища, водообеспечением, состоянием земли. Все эти данные учитываются, определяется стоимость билета, и пастбищепользователь обязан внести взнос согласно расчетам, предъявленным ему пастбищным комитетом⁹. В среднем, стоимость также зависит от вида животных (МРС, КРС, лошади, молодняк) и колеблется в среднем от 25 сом до 120 сом за 1 голову.

В «Отчете об исполнении государственного бюджета КР за 2011 год» объем налоговых поступлений на республиканском уровне в местный бюджет в качестве земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями составил 259'307'922 сомов, что составило 34% от общей суммы земельного налога. Неналоговые поступления в качестве платы за предоставление в пользование аренду пастбищ и земель ФПС составили 157'283'723 сом, что составило 5% от общей суммы неналоговых поступлений за использование природных ресурсов (см.Таблицу 7)

Таблица 7. Исполнение доходной части государственного бюджета КР за 2011 год в разрезе местного бюджета. Релевантные статьи.

Наименование показателей доходной части	Государственный бюджет	%
	Местный бюджет	
Всего налоговых поступлений (земельный налог)	761 821 888	100%
Налоговые поступления	259 307 922	34,0%
Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями	259 307 922	
Всего неналоговых поступлений (использование природных ресурсов)	3 152 398 650	100%
Неналоговые поступления	157 283 723	5,0%
Плата за аренду присельных пастбищ	3 089 549	0,1%
Плата за аренду пастбищ зоны интенсивного использования	395 140	0,0%

⁹ регулируется Положением, утвержденным ПП КР «О мерах по реализации закона КР «О пастбищах» от 19.06.2009 г. За №386.

Плата за аренду отгонных пастбищ	1 771 136	0,1%
Плата за аренду земель Фонда перераспределения земель	152 027 899	4,8%

Исполнение доходной части бюджета айылных округов в южных областях Кыргызской Республики в 2011 году рассмотрим ниже на примере пилотных АО «Бирлик» Кадамжайского района Баткенской области, АО «Ырыс» Сузакского района Жалал-Абадской области и АО «Жоош» Карасуйкого района Ошской области (см.Таблицу 8):

Таблица 8. Отчет об исполнении доходной части бюджета за 2011 год. Айылные округа «Бирлик», «Ырыс», «Жоош».

Наименование показателя доходной части	АО "Бирлик"	%	АО "Ырыс"	%	АО "Жоош"	%
	сом		сом		сом	
Всего доход (без учета грантов)	1 680 800		9 414 100		9 053 400	
Всего налоговых поступлений (земельный налог)	529 000	31%	1 791 600	19%	2 671 200	30%
Налоговые поступления	327 100		1 641 300		2 380 900	
Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями	293 300		848 000		2 225 400	
Земельный налог за использование земель не сельскохоз.назнач.	33 800		793 300		155 500	
Всего неналоговых поступлений (использование природных ресурсов)	422 900	25%	770 000	8%	2 267 000	25%
Неналоговые поступления	422 900		750 000		2 267 000	
Плата за аренду присельных пастбищ	0		0		0	
Плата за аренду пастбищ зоны интенсивного использования	0		0		0	
Плата за аренду отгонных пастбищ	0		0		0	
Плата за аренду земель Фонда перераспределения земель	422 900		750 000		2 267 000	
Продажа несельскохозяйственных земель	8 400	0,5%	242 000	14,4%	24 400	1,5%
Сумма грантов и средств из респ.бюджета по взаимным расчетам	25 072 200	93,7%	64 231 100	87,2%	51 951 600	85,2%

Наиболее значительный объем доходной части местного бюджета в виде налоговых и неналоговых поступлений в 2011 году в трех указанных Айыл Окмоту приходится на АО «Бирлик» - 56% , и АО «Жоош» - 55%. В АО «Ырыс» главной частью дохода стал земельный налог и деньги, поступившие от продажи несельскохозяйственных земель. В общей доле налоговые и неналоговые поступлений в 2011 году здесь составили 42% от всей суммы доходов бюджета за вычетом правительственных грантов. Доходов за аренду пастбищ в этом году не отмечено. Суммы грантов пилотных АО и средств из республиканского бюджета по взаимным расчетам составили 93,7%, 85,2% и 87,2% соответственно. Поступления от пользования пастбищами в официальных отчетах по исполнению бюджета айыл окмоту не указаны.

В расходной части местного бюджета указанных Айыл Окмоту расходов на мероприятия по улучшению земель (ГФСУ и пастбища) нет.

По данным, предоставленным земельными специалистами пилотных АО количество земель ГФСУ равно (см.Таблицу 9):

Таблица 9. Площадь земель ГФСУ в пилотных Айыл Окмоту, га

Вид сельскохозяйственных угодий	АО Бирлик, га	АО Ырыс, га	АО Жоош, га
Пашня орошаемая	168,0	117,0	1 228,4
Пашня богарная	94,0	308,0	16,9
Многолетние насаждения	6,0	12,0	42,5
Залежь	671,0	14,0	-
Пастбища и сенокосы	-	6 577,0	1 350,0
Неиспользуемые ГФСУ	-	138,0	-

Наибольшее количество орошаемых земель из пилотных АО равное 1228,4 га зафиксировано в АО «Жоош», Карасуйского района Ошской области. Наименьшее – 117 га – в АО «Ырыс» Сузакского района Жалал-Абадской области.

Анализируя доходность местного бюджета с социальной точки зрения и исходя из количества жителей в каждом из трех районов, количества АО и данных доходной части местных бюджетов пилотных АО (без учета правительственных грантов) получается, что наиболее низкое социальное положение наблюдается в Кадамжайском районе (см.Таблицу 10). Здесь в среднем на 1 жителя из дохода бюджета приходится лишь 117 сом в год.

Таблица 10. Средний доход на 1 АО и на 1 жителя по доходной части местных бюджетов в 2011 г.

Наименование показателя	Кадамжайский район	Сузакский р-н, АО "Ырыс"	Карасуйский р-н, АО "Жоош"
Население в районе всего, чел.	157 597	241 198	348 645
кол-во АО, ед.	11	13	16
на 1 АО приходится в среднем дохода бюджета, сом	152 800	724 162	565 838
на 1 АО приходится в среднем земельного дохода, сом	48 091	137 815	166 950
население в АО в среднем, чел.	14 327	33 418	25 778
на 1 жителя приходится в среднем дохода бюджета, сом	117	282	351

Соответственно, в Сузакском районе АО Ырыс - 282 сом, и наибольшее количество в Карасуйском районе АО Жоош - 351 сом, который и можно назвать наиболее благоприятным.

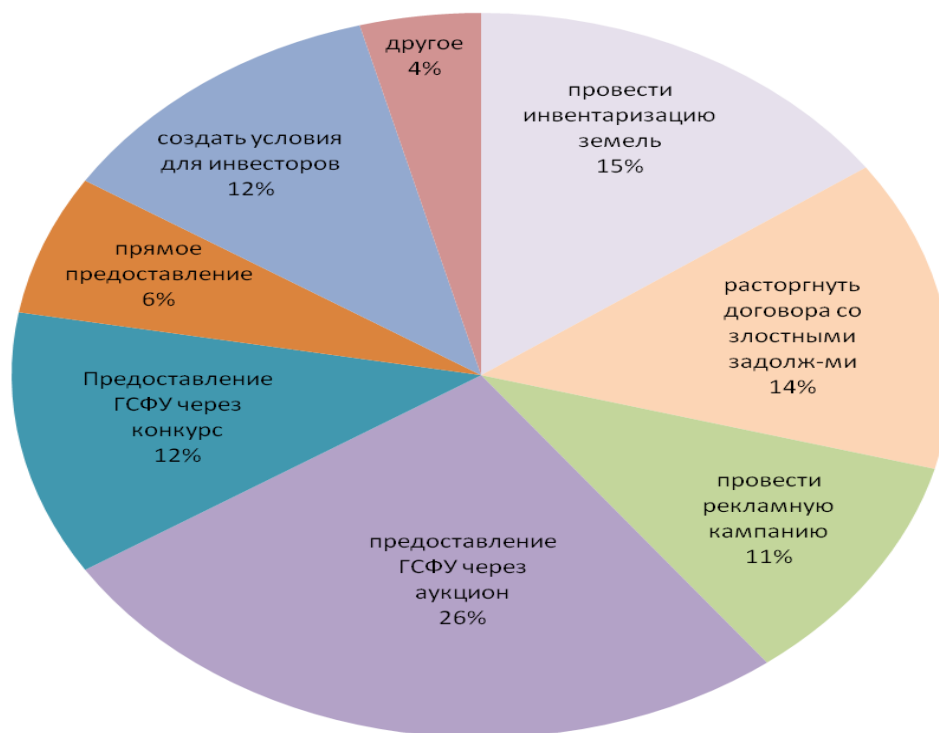
Согласно исследованиям специалистов, гектар сельскохозяйственных угодий (пашня, огород, сад, луг, пастбище) может обеспечить продуктами полноценного питания одного человека¹⁰.

Так, земли сельскохозяйственного назначения по Ошской, Жалал-Абадской и Баткенской областям на 1 января 2011 года составили 231'366 гектаров (включая пашни, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища, приусадебные участки, сады и огороды). В то же время численность населения по югу Кыргызстана согласно данным национальной переписи составила 2'045'257 человек. Это означает, что на одного

¹⁰ nauka.relis.ru/04/9711/04711129.htm

человека в южных областях приходится по 0,094 гектара земли сельскохозяйственного назначения, то есть что в более чем 10 раз ниже требуемого уровня.

**Мероприятия по увеличению
доходности местного бюджета**



II. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ВЫЯВЛЕННЫЕ ТРУДНОСТИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

2.1. Тенденция увеличения неиспользованных государственных деградированных земельных участков ГФСУ и пастбищ.

2.1.1. Проблемы перевода из одного вида земельных угодий ГФСУ в другой.

При разделе земельных долей в частную собственность в государственном фонде сельскохозяйственных угодий остались не самые лучшие земельные участки. Поэтому годами невостребованные земли ГФСУ не используются, что приводит их к большей деградации. Большие масштабы приобрела эрозия плодородного слоя земли, которой подвержены 700 тысяч гектаров.¹¹ Тревожным фактом является то, что из общей площади земель ГФСУ остаются нераспределенными свыше 25% земель в целом по республике, что означает снижение или потерю их биологической и экономической продуктивности. Причинами невостребованности, прежде всего, являются: заболачивание почв, необеспеченность семенами, ГСМ, техникой, неисправность оросительных сетей, нехватка воды, отдаленность, каменистость, жесткая богара, высокогорье.

Здесь имеются два препятствия: первое связано со сложными процедурами перевода из более ценных угодий ГФСУ на менее ценные виды угодий и другое отсутствие критериев и процедур перевода из менее ценных в более ценные угодия ГФСУ.

Вывод: Сложные, продолжительные по времени и дорогостоящие процедуры по переводу из более ценных угодий ГФСУ на менее ценные, а также неясность критериев перевода из менее ценных в более ценные угодия ГФСУ служат препятствием для вовлечения в сельскохозяйственный оборот невостребованных земель ГФСУ. Также отсутствуют стимулирующие факторы для заинтересованных землепользователей.

Пути решения:

1. В основе критериев по переводу из более ценных угодий ГФСУ на другие менее ценные должны лежать научно-обоснованные и экономические критерии.
2. Внести в Положение «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства» четкие критерии и процедуры перевода из менее ценных угодий ГФСУ в более ценные угодия ГФСУ, чтобы уменьшить субъективизм при принятии решений.

2.1.2. Барьеры для использования разрушенных пастбищных территорий.

В результате чрезмерной эксплуатации особенно близлежащих пастбищ, перегрузки скотом и бессистемного использования значительной части территорий районов, земли подвержены дефляции, происходит интенсивная деградация этих земельных участков.

¹¹ Ибралиев Ж. Жителям Центральной Азии и Кыргызстана не стоит бояться продуктов биоинженерии. 24.12-2007 12:28, Бишкек – ИА «24.kg».

Проблемы: почему деградированные пастбища не могут классифицироваться как малопродуктивные? Для того чтобы заинтересовать местных инвесторов необходимо дать им возможность для освоения по переводу из менее ценного (деградированные пастбища) в более ценный вид земельных угодий (пашню или многолетние насаждения). При этом предусмотреть возможности передачи после полного освоения в частную собственность. Здесь возникает вопрос в чьи полномочия будет входить передача переведенных присельных пастбищных участков в частную собственность? Решение этих вопросов позволило бы увеличить поступления в бюджет. Так, предположительно, поступления в виде земельного налога в местный бюджет выросли бы примерно в 15 раз. То есть, если средняя ставка земельного налога за 1 га пастбищ равна 14 сомов (в пилотных АА), то за многолетние насаждения она равна 205 сомов/1 га. Следует подчеркнуть, что за 2011 год, во всех пилотных АА плата за аренду присельных пастбищ в местный бюджет не производилась.

Перевод некоторых присельных пастбищ в категорию многолетних насаждений, позволил бы не только уберечь пастбищные участки от деградации, снять, по возможности, социальную напряженность в регионах.

При этом, землепользователь, предположительно при общих затратах в 108 тыс.сомов на выращивание многолетних виноградников, смог бы получить общий доход в размере около 67 тыс.сомов в первый год сбора урожая (через 4 года) и по 175 тыс.сомов каждый последующий год.

Таблица №1-- Условные затраты по выращиванию многолетнего виноградника.

Виды затрат	ед.изм.	кол-во	цена ед./сом	стоимость, сом
Саженцы	шт.	3000	15	45.000
Трудозатраты (уходные работы)				15.000
Аренда земли	год	4	2000	8.000
Сбор урожая	кг.	7000	5	35.000
Охрана урожая	мес.	3	1000	3.000
Транспортировка				2.000
Итого затраты:				108.000

При урожайности в 70 ц./1 га и цене 1 кг. винограда в 25 сомов, общий доход составит 175 тыс. сомов.

Вывод: В последнее время увеличивается рост деградированных пастбищных участков, так как мероприятия по улучшению пастбищ не проводятся. Это может привести к утрате земельных ресурсов как объекта сельхозпроизводства и уже становится источником стихийных природных катаклизмов (селевые потоки, лавины и др.). В данное время законодательство не допускает освоение разрушенных пастбищ частными лицами в качестве малопригодных наделов из-за того, что:

1. пастбищные участки не могут быть переданы в частную собственность;
2. пастбища не включены в перечень земель признаваемых малопродуктивными.

Пути решения:

Есть необходимость расширения понятия малопродуктивных земельных угодий, предусмотренных статьей 1 Земельного кодекса Кыргызской Республики, включив в их число и пастбища.

2.1.3. Препятствия, связанные с предоставлением и использованием малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства.

Действующие нормы, расписывающие процедуры приобретения малопродуктивных земельных наделов очень сложны и затратны.

Вывод: Имеется острая необходимость пополнение доли качественных сельскохозяйственных земель посредством преимущественного освоения малопригодных земель населением. Эффективность управления малопродуктивными земельными участками и наличие действенных механизмов доступности использования гражданами указанных земельных угодий – один из необходимых направлений обеспечивающий продовольственную безопасность страны. При этом доведение до степени обрабатываемости земли или восстановление качества земли лежит на плечах того лица, который получает эту землю под собственность.

Пути решения:

1. Необходимо упростить процедуру предоставления малопродуктивных земельных участков в частную собственность, и следует обратить внимание насколько необходимо такое тотальное участие в этом «Киргизгипрозем» (данная организация участвует как при подготовке проектно-сметной документации, так и при экспертизе и даже при приемке, что увеличивает стоимость получения разрешения на освоении малопродуктивных участков).
2. Популяризировать среди депутатов местного кенеша о необходимости инвестировать дополнительные доходы местного бюджета в восстановление и повышение качества земельных ресурсов в перспективе приведет к увеличению доходности земли, что в свою очередь, увеличит местный бюджет.

2.1.4. Нет стимула в участии в инвестиционных конкурсах на земли ГФСУ.

Устойчивой тенденцией становится то факт, что экономически непривлекательные и требующие инвестиции земли ГФСУ остаются неиспользуемыми из-за заболачивания почв, неисправности оросительных сетей, нехватки поливной воды, отдаленности, каменистости, жесткой богары, высокогорья. Все это усугубляется необеспеченностью качественными семенами, доступными ГСМ и техникой. Кроме того, отсутствуют стимулирующие факторы (в виде твердых гарантий долгосрочной аренды) для потенциальных инвесторов. Нет разработанных инвестиционных проектных рекомендаций для заинтересованных землепользователей.

Земельные участки орошаемой пашни Фонда предоставляются только в краткосрочную аренду от 5 до 7 лет, однако на практике встречаются случаи, когда орошаемая пашня оказываются в состоянии деградации, например из-за заболоченности, которая может требовать больших инвестиций для проведения дренажных работ и для полного освоения требуется много времени.

Как отмечалось выше имеется много неиспользованных земель ГФСУ и пастбищ, которым органы МСУ обязаны уплачивать земельный налог в любом случае, что приводит к излишней административной работе (перекладыванием платежей из одного кармана в другой карман) и излишней оплаты банковских услуг. Однако при неиспользовании других категорий государственных земель, государство не оплачивает земельные налоги, почему данная норма не распространяется на органы МСУ.

Вывод: Экономически непривлекательные земли ГФСУ стоят на грани абсолютной деградации что ложится тяжелым экономическим (земельный налог) и

экологическим бременем (природные катаклизмы) на местное сообщество и органы МСУ.

Пути решения:

1. Законодательно обеспечить гарантии защиты права арендаторов на долгосрочное пользование экономически непривлекательных земель ГФСУ.
2. Органам МСУ разработать инвестиционные проектные рекомендации для заинтересованных землепользователей по конкретным экономически непривлекательным земельным участкам ГФСУ.
3. Разработать критерии по оценке инвестиционных вложений и индикаторы улучшения земель
4. Определить полномочия Комиссии по оценке инвестиционных вложений и улучшения земель.
5. Необходимо предусмотреть передачу деградированных орошаемых участков пашни в среднесрочную аренду или долгосрочную аренду до 50 лет.
6. Внести изменение в пункт 4 статьи 334 Налогового кодекса КР внести изменение по поводу отмены оплаты земельного налога на государственные сельскохозяйственные угодья в случаях, когда они не используются. При этом усилить государственный и общественный контроль во избежание злоупотреблений со стороны руководителей органов МСУ.

2.1.5. Барьеры для строительства кошар на деградированных пастбищных участках

В настоящее время отдаленные от населенных пунктов пастбищные угодья остаются не использованными из-за отсутствия необходимой инфраструктуры, кошар и домов для чабанов. В связи с развитием животноводства возникает потребность в строительстве кошар в государственных пастбищных угодьях. Однако заинтересованные животноводы не хотят рисковать своими инвестициями так как получить в собственность пастбищные участки под кошарами не возможно в согласно статье 3 закона "О пастбищах" где установлена государственная собственность на пастбища.

Отсутствие данного барьера позволило бы получить производственную базу, залоговое имущество для получения кредитных средств, налог на недвижимость, земельный налог, уменьшить нагрузку на присельные пастбища, использовать отдаленные пастбищные угодья.

Вывод: Законодательно не установлены возможности для частного строительства кошар на непригодных пастбищных участках.

Пути решения:

В законе КР "О пастбищах" предусмотреть порядок строительства кошар на непригодных пастбищных участках.

2.1.6. Экологические проблемы государственных земель сельскохозяйствен-ного назначения

В большинстве своем руководители АА не обладают достаточными финансовыми, техническими и иными ресурсами, а так же знаниями, навыками и опытом в деле сохранения и повышения плодородия почвы. Кроме того, государство, испытывая

дефицит финансовых ресурсов, не имеет возможности активно влиять на процессы деградации почвенных ресурсов. В результате этого, получили широкое распространение процессы дегумификации, эрозии и засоления, обеднения почв питательными веществами, переуплотнение, разрушение структуры почв сельскохозяйственных земель.¹²

В результате из существующих 10,7 млн.га сельхозугодий более 88% признано деградированными и подверженными процессам опустынивания. Около половины пастбищных территорий отнесены к категории деградированных, как с точки зрения состояния растительности, так и с точки зрения состояния почв. Существенно сократились площади под многолетними насаждениями и виноградниками, активно истребляются деревья и кустарники полевых полос. Различная степень деградация почв снижает урожайность сельскохозяйственных культур на 20-60%.¹³

Вывод: Сокращение плодородия пахотных земель, продуктивности пастбищ являются главными показателями деградации земель в Кыргызстане. Эксперты 80% при проведении интервью отмечали что опустынивание и эрозия сельскохозяйственных земель вызваны не только селями, засухой, а прежде всего не устойчивой человеческой деятельностью, такой как чрезмерная эксплуатация земель, перевыпас, массовая вырубка лесов и многолетних насаждений и неэффективные методы орошения. Преобладает мелкосмаштабное сельское производство, что препятствует внедрению надлежащих сельскохозяйственных технологий.

Пути решения:

1. Провести инвентаризацию на выявление основных экологически проблемных земельных участков на территории АА и проранжировать их по актуальности (с учетом критических и катастрофических факторов), срочности решения.
2. Определить причины возникновения недопустимой экологической ситуации, а также возможные пути их преодоления и вариантов инвестиционного обеспечения.
3. Разработать соответствующие комплексные мероприятия и включить их в Перспективный план использования земель ГФСУ, План сообщества по управлению и использованию пастбищ, Ежегодный план использования пастбищ, а также учесть их в Стратегическом плане развития АА.

2.2. Несовершенство механизмов и полномочий органов МСУ по привлечению к ответственности за правонарушения и разрешению земельных споров

2.2.1. Ограничение полномочий органов МСУ в сфере привлечения к ответственности за нанесение ущерба сельскохозяйственным угодьям.

Многие земельные наделы вблизи населенных пунктов остаются не использованными из-за боязни фермеров уничтожения домашним скотом сельхозкультур находящихся на полях, а айыл-окмоту не имеют эффективного инструмента

¹² Проект Государственной программы сохранения
Республики

¹³ <http://www.nature.kg>

«Народ не хочет платить больше поэтому трудно предложить сельхозземли в аренду а через аукционы. Хотя именно аукционы могли бы существенно пополнить местный бюджет. Еще есть проблема это злостные неплательщики земельного налога. Нет механизма привлечения к ответственности злостных неплательщиков земельного налога».
Землеустроитель АО

привлечения к ответственности нарушителей закона. Несмотря на то, что органы местного самоуправления обладают полномочиями также рассмотрения более 40 состава административных правонарушений, однако на практике муниципалитеты не могут рассматривать их из-за отсутствия документа определяющего механизмы рассмотрения административных дел, не определено производство дел об административных правонарушениях.

Вывод: Органы местного самоуправления (комиссии) не имеют эффективного инструмента привлечения к ответственности нарушителей закона. Так ни орган МСУ, ни Земельная комиссия АА, ни Жайыт комитет не вправе рассматривать дела о часто встречающихся на практике правонарушениях и налагать административные взыскания таких как, например:

- Порча сельскохозяйственных угодий и других земель или уничтожение плодородного слоя, загрязнение их химическими и радиоактивными веществами, бактериально-паразитическими или карантинными животными и растительными организмами, производственными и иными отходами и сточными водами (Статья 184 КоАО КР).
- Повреждение естественных и культурных пастбищных угодий на землях независимо от формы собственности, выразившееся в выпасе скота на отведенных на отдых, согласно пастбищному обороту, естественных пастбищных угодьях или ранее установленных сроков, а также в прогоне скота через естественные и культурные пастбища без соответствующего разрешения (Статья 186 КоАО КР).

Пути решения:

1. Необходимо разработать документ, определяющий производство административных дел органами местного самоуправления. Компания LBD (ЛАРК) готова всячески содействовать в разработке и внедрении данного документа на местах.
2. Земельное законодательство основывается на принципе приоритета земель сельскохозяйственного назначения¹⁴. В связи с этим вся система государственных и общественных мер, должна быть направлена на обеспечение соблюдения собственниками земли и землепользователями требований земельного законодательства и установленный режим рационального использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

2.2.2. Ограничение полномочий органов МСУ в сфере изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Анализ причин многих земельных правонарушений показывает, что они связаны, прежде всего, с не соблюдением землепользователями обязанностей, а также из-за отсутствия у госорганов и органов МСУ эффективного инструмента привлечения к ответственности нарушителей закона. В итоге на местах возникают множество конфликтов по земельным вопросам, включая нарушения прав на землю, целевого использования земли, обязательств по выполнению договорных отношений и др. В тоже время имеются ограничения в выплате стоимости изымаемого земельного участка для айыл окмоту, который не имеет в бюджете таких средств. Кроме того возникает другая проблема куда и как законно оформить изъятую землю, потому что поэтому поводу нет нормативных положений.

¹⁴ Статья 3 Земельного кодекса КР

Вывод: В настоящее время в существующих экономических условиях правонарушения, в сфере землепользования совершаются чаще всего из-за незнания законов как руководителей МСУ, так и фермерами, однако встречаются случаи, когда люди идут на это сознательно, надеясь, что их не привлекут к ответственности или по злему умыслу. Слабые материальные возможности органов МСУ не позволяют использовать этот вид наказания, что позволяет на местах безнаказанно нарушать требования законов, и это, к сожалению становится общераспространенным явлением.

Пути решения:

Необходимо разработать нормативный правовой документ по процедурам изъятия земельных участков в случаях предусмотренных законом.

2.2.3. Ограничение полномочий органов МСУ в сфере разрешения земельных споров.

В настоящее время земельные споры стали привычным явлением, однако они часто становятся поводом для насильственных конфликтов. Согласно статье 119 Земельного кодекса «Споры, вытекающие из земельных правоотношений, разрешаются уполномоченным государственным органом, предоставившим земельный участок. В случае несогласия с решением уполномоченного государственного органа земельные споры рассматриваются в судебном порядке».

Вывод: Анализ причин многих земельных споров, дошедших до суда показывает, что они связаны, прежде всего, с не соблюдением землепользователями законов, а также из-за отсутствия у органов МСУ эффективного механизма для их законного разрешения на местном уровне. Указанная выше норма Земельного кодекса КР обозначает лишь право разрешать споры, но это полномочие требует процедурную «поддержку» в подзаконных актах.

Пути решения:

Необходимо делегировать полномочия по разрешению земельных споров *на местном* уровне органами МСУ. Разработать Положение о Земельной комиссии с расширением их прав и полномочий по решению земельных вопросов местного значения (проблемы деградации, рационального использования, разрешения некоторых земельных споров и др. также обеспечение информацией по планированию производства, переработки сельхозпродукции и ее сбыта)

2.3. Правовые проблемы в сфере управления и распоряжения землями ГФС

2.3.1. Нелегитимность осуществления делегированных функций, связанных с передачей государственных земель (ГФС и пастбищ) в ведение органов местного самоуправления. Проблема заключается в том, что предоставление права пользования государственных земель было осуществлено без оформления правоудостоверяющих документов (Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком). На практике главы айылных округов вынуждены были, где при помощи доноров, где за свой счет документально оформлять госакт на ГФС. В настоящее время более половины органов местного самоуправления, не владея правоудостоверяющим документом - Госактом о праве

бессрочного пользования, осуществляют функции по предоставлению земель ГФСУ в нарушение статьи 25 Земельного кодекса КР, которая гласит: «При предоставлении земельного участка в частную собственность или в пользование запрещается приступать к пользованию земельным участком до установления границ в натуре (на местности) и выдач и документа, удостоверяющего права на земельный участок».

Исполнение делегируемых функций по управлению пастбищными угодьями Жайыт комитетами также осуществляется в нарушении законов. Ситуация здесь намного сложнее. Юридически делегирование функций по управлению пастбищ еще не состоялось. Так как не были переданы органам местного самоуправления Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком и картографические материалы по пастбищам. Это вызывает много споров по поводу границ между территориями органов МСУ, лесхозов и с другими землепользователями.

Эти вопросы должны решаться на государственном уровне в виде законов или постановлений Правительства.

Вывод: На лицо явное несоблюдение требований о государственной регистрации прав на землю, что согласно статье 181 ГК КР, влечет ее недействительность этих прав. Государство перекладывает проблему оплаты за создание карты, госрегистрацию и оформления Государственного акта о праве бессрочного (без указания срока) пользования своих земель на органы МСУ. Кроме того, остается не совсем ясным вопрос об обеспечении условий реализации делегированных полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами, в частности по управлению и использованию земель ГФСУ и пастбищ.¹⁵

Пути решения:

Чтобы обеспечить законность делегирования государственных полномочий на государственные земли органам местного самоуправления необходимо, чтобы делегирование осуществлялось:

- по итогам научно-обоснованного функционального анализа по распределению полномочий, функций и ответственности между министерствами и ведомствами;
- на основании соответствующего нормативного правового акта;
- после разработки необходимых нормативных правовых и нормативно-технических документов, регламентирующих порядок делегирования и реализации государственных полномочий/функций;
- с предоставлением оформленных правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов на передаваемое недвижимое имущество;
- с заключением соответствующего договора;
- с передачей материальных, финансовых средств;
- определением дополнительной (субсидиарной) ответственности за качество делегированных услуг;
- созданием механизма эффективного государственного и общественного контроля за качеством оказания государственных услуг;
- обеспечением доступности и прозрачности деятельности уполномоченных органов по оказанию государственных услуг.

перекинуть

¹⁵ Статья 20 Закона КР «О местном самоуправлении»

2.3.2. Отсутствие толкования понятия «рациональное использование земель».

Практически во всех нормативно-правовых актах, касающихся землепользования и охраны земель, говорится об обязанности рационального использования земельных ресурсов. Однако ни один нормативно-правовой акт не дает толкование и характеристику рациональности использования земель.

Вывод: Законодательно не установлено, как и по какой шкале может оцениваться рациональность использования земель. В случаях правонарушений это обстоятельство позволяет уполномоченным лицам в субъективном порядке решать вопрос о рациональности или нерациональности использования земель. Это обстоятельство создает условия для субъективного понимания и трактования данной функции.

Пути решения:

1. В статье 1 Земельного кодекса КР следует дать развернутое определение понятию «рациональное использование земель».
2. Ввести ответственность в Кодекс КР об административной ответственности за нерациональное использование земель, независимо от форм собственности.
3. Ввести в Земельный кодекс КР основание для изъятия сельскохозяйственных земель в случае их деградации.
4. Ввести уголовную ответственность для должностных лиц ответственных за мероприятия по предотвращению деградации земель.

2.3.3. Проблемы планирования управления и использования земель ГФСУ и пастбищных угодий.

Исследования выявили, что в пилотных АА Перспективный план использования земель ГФСУ уже устарел либо вообще отсутствует, хотя как утверждают представители МСУ, в их АА периодически проводятся аукционы, конкурсы и прямые предоставления земель ГФСУ в аренду. В связи с этим наблюдаются не исполнение требований планового управления и использования земель ГФСУ.¹⁶

Несмотря на требования законодательства, на практике не во всех органах МСУ и Жайыт комитетах разработаны План сообщества и ежегодный план использования пастбищ, если даже есть, то они исполняются большей частью формально.

Кроме того, в имеющихся Планы сообщества по управлению и использованию пастбищ, Ежегодном план использования пастбищ и пастбищном билете отсутствуют положения о правах, обязательствах и ответственности сторон, а также порядок разрешения споров и другие юридические моменты. Это обстоятельство ограничивает эффективность управления и создает условия для возникновения споров и конфликтов по неурегулированным отношениям¹⁷.

Вывод: Не соблюдение требований планового управления землями ГФСУ и пастбищ создают условия для: создания серых схем злоупотреблений с сфере управления земельными ресурсами, возникновения конфликтных ситуаций среди

¹⁶ Типовое положение «Об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий», утвержденного постановлением Жогорку Кенеша КР от 29 июня 2007 года №1997-III

¹⁷ Статьи 7 и 8 Закона КР «О пастбищах» и Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2009 года №386 «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах»

землепользователей, роста процессов деградации почв, законности предоставления этих земель в аренду

Исследование показало, что разработанная плановая документация (например, Перспективный план развития пастбищ, Ежегодный план по управлению и использованию пастбищ и др.) носит формальный характер, так как управленцы землями сельскохозяйственного назначения редко следуют им в своей ежедневной работе.

Пути решения:

1. Обучение руководителей ОМСУ стратегическому планированию, реализации стратегических планов через операционное планирование
2. Необходимо повысить ответственность уполномоченных лиц за разработку и исполнение Планов по управлению и использованию земель ГФСУ и пастбищ.
3. Предоставление земель ГФСУ и пастбищ должно осуществляться в соответствии с планами их использования.
4. Нужно ориентировать айыльных депутатов в рамках их полномочий регулярно заслушивать на сессиях результаты реализации Плана мероприятий по эффективному управлению земельными ресурсами с целью пополнения местного бюджета.
5. Предусмотреть в Планах по управлению и использованию государственных сельскохозяйственных угодий льготные условия для предоставления малопродуктивных земельных участков ГФСУ и деградированных пастбищных участков

2.3.4. Не соблюдение требований законодательства в сфере управления и распоряжения землями ГФСУ и пастбищ

На практике не соблюдаются требования законодательства о предоставлении поливных земель на срок не менее 5 лет в связи с тем, что их мало, а спрос большой. Поэтому поливные земли выдаются на один год с целью избежать конфликтов между землепользователями. Кроме того, из-за деградации почв определенная часть поливных земель нуждается в долгосрочных восстановительных мероприятиях, связанных с износом ирригационной системы и коллекторно-дренажных сетей для мелиорации.

Земельным кодексом КР № 45 от 2 июня 1999 года в статье 13 определено, что предоставление в пользование пастбищ и установление порядка их использования относится к ведению исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. В то время на практике многие летние и весенне-осенние пастбища, бывших

«Отдаленные и неиспользуемые пастбища были переданы лесным хозяйствам с целью расширения лесных насаждений. Поэтому те пастбищные участки, которые лесхозы смогли освоить лесными культурами можно оставить за ними. Другие пастбищные площади вернуть айыльным окмотам, пусть они управляют и используют их для пополнения своего бюджета. Тем более что этими лесными пастбищами пользуются в больше всего местное население». Работник районного МРО.

колхозов и совхозов находятся на балансе лесхозов. Если Жайыт комитеты предоставляют в пользование с предоставлением пастбищных билетов, то лесхозы предоставляют пастбищные участки в аренду с предоставлением лесного билета.

Вывод: Не соблюдение сроков предоставления поливных земель на срок не менее 5 лет, отсутствие единой правовой политики по управлению и использованию пастбищных угодий являются массовым явлением, что способствует формированию нигилистических настроений в местном сообществе и падению престижа законности и правопорядка в сфере земельных отношений.

Пути решения:

1. Делегировать Айыльным кенешам АА полномочие решать вопросы по срокам предоставления поливных земель с учетом их качественного состояния, интересов местного населения и экологических требований
2. С целью установления единого правового регулирования по управлению и использованию пастбищных угодий, считаем целесообразным вернуть органам местного самоуправления пастбищные участки, ранее переданные в пользование лесхозам.

2.4. Кадровые и организационные трудности в в органах МСУ.

2.4.1. Низкая квалификация кадров в системе управления

Многие органы МСУ страдают от недостатка высококвалифицированных специалистов: юристов, агрономов, ветеринаров. Более профессиональные кадры предпочитают уходить в бизнес, районные, областные государственные администрации, считая МСУ низшим звеном в системе государственного управления. Члены земельных комиссий испытывают трудности в оценке инвестиционных работ в деградированные и малопродуктивные земли. В частности, в большинстве случаев лица, ответственные за предоставление земель ГФСУ, не знают процедур предоставления и проводят торги с серьезными процедурными нарушениями.

Вывод: Слабый кадровый потенциал органов МСУ не позволяет своевременно и законно разрешать накопившиеся земельные проблемы. Необходимо всемерно повышать квалификацию сотрудников органов МСУ.

Пути решения:

1. Необходимо повысить престиж сотрудников органов МСУ за счет установления партнерских отношений с гражданским обществом через проведение разъяснительных работ и совместных обсуждений и мероприятий по преодолению существующих проблем.
2. Повышать квалификацию членов земельных комиссий, включая их обучение оценке необходимых инвестиционных работ и точного расчета стоимости инвестиций в деградированные и малопродуктивные земли.

2.4.2. Проблема документационного обеспечения процессов управления государственными землями сельскохозяйственного назначения.

Управление делами местного значения и выполнение делегированных государственных полномочий неизбежно

Документационное обеспечение местного самоуправления - это деятельность аппарата управления органов местного самоуправления, охватывающая вопросы документирования и организации работы с документами в процессе осуществления им управленческих функций.

требует создания многих видов управленческих документов, без которых невозможно решать задачи планирования, финансирования, бухгалтерского учета и отчетности, оперативного управления, кадрового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Анализ показал, что уровень деятельности аппарата управления органов МСУ, охватывающей вопросы документирования и организации работы с документами в процессе осуществления им управленческих функций стоит на очень низком уровне. Кроме того, слабо ведется управление документационным обеспечением, т.е. учет, исполнение и контроль внутренних документаций, входящей и исходящей документации. Практически во всех исследуемых айыл окмоту отсутствует архив документов. Многие опрошенные отмечали, что при смене главы айыл окмоту, как правило, нет преемственности документаций, а вследствие этого не ведется учет и контроль по принятым решениям, реализации планов.

Вывод: Специфической характеристикой деятельности органов местного самоуправления является максимально полное отражение управленческих процессов в документной форме. Слабое знание на сегодняшний день вопросов современного документирования управленческой деятельности препятствует органам местного самоуправления работать без внешних и внутренних конфликтов, сосредоточить внимание на предоставлении более качественных муниципальных услуг, решении проблем всего местного сообщества.

Пути решения:

1. Повышение квалификации работников органов МСУ, членов Земельной комиссии и Жайыт комитетов, Ассоциации водопользователей в области управления документационного обеспечения и делопроизводства.
2. Предусмотреть ответственность ответственных сотрудников за прием и передачу архива, текущей документации, а также качество делопроизводства.

2.4.3. Отсутствие опыта по поведению маркетинга по государственным землям сельскохозяйственного назначения

В ходе настоящего исследования все респонденты отметили о низком уровне своей подготовленности в области маркетинга. Хотя по итогам опроса респонденты завысили самооценку в области своих маркетинговых знаний и умений. Во время личных бесед руководители и работники органов МСУ, и сельские жители признаются, что мало понимают о том, что такое маркетинг.

Маркетинг – это деятельность, направленная на удовлетворение нужд и потребностей посредством обмена.

Филипп Котлер

Маркетинг – это система управления, предполагающая тщательный учет процессов, происходящих на рынке для принятия хозяйственных решений.

Большая советская энциклопедия

Иначе говоря, цель маркетинга – хорошо познать и понять потребности клиента, что товар или услуга будут точно подходить последнему и продаваться сами по себе. По итогам опроса респонденты завысили самооценку в области своих маркетинговых знаний и умений.

Вывод: Традиционные походы по предоставлению земельных участков ГФСУ и пастбищ не приносят существенных поступлений в местный бюджет, потому что решения иногда носят популистский характер и не учитывают стратегические перспективы вовлечения в оборот деградированные сельхозугодия. Поэтому встает актуальный вопрос как можно привлечь потенциальных инвесторов на неиспользуемые земельные участки ГФСУ и пастбищ.

«Арендаторы должны сдать необходимые документы на аренду земель ГФСУ в сельскую управу. Пусть Земельная комиссия и местный Госрегистр сами проводят землеустроительные мероприятия, оформляют сделку, необходимые документы и чтобы мне осталось подписать договор аренды и зарегистрировать его. Чтобы я лишний раз не ездил в Госрегистр, а получил зарегистрированный договор аренды в самой сельской управе». Сельский землепользователь

Пути решения:

1. Обучение руководителей ОМСУ основам маркетинга, организации рекламной кампании с различными массовыми средствами информации – СМИ.
2. Обучение членов земельных комиссий инвестиционной оценке земель ГФСУ. Нарращивание практики предоставления земель ГФСУ и пастбищ, требующих инвестиций, через инвестиционные конкурсы на условиях долгосрочной аренды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие рыночных отношений в Кыргызской Республике вызывает необходимость совершенствования государственной политики регулирования вопросов управления земельными отношениями, дальнейшего совершенствования механизмов охраны плодородия почв как стратегического природного ресурса, и усиления государственного контроля за целевым и рациональным использованием земельных ресурсов.

Обзор правовой базы, регулирующей сферу управления и использования государственных земель сельскохозяйственного назначения выявил ряд противоречивых положений и пробелов в земельном законодательстве. Например, многие нормы Земельного кодекса КР обозначают лишь принципиальные моменты, требующие процедурной «поддержки» в подзаконных актах. Отсутствие этих процедур приводит к тому, что данные механизмы не работают, или работают без учета прав и интересов землепользователей, требований охраны и рационального использования земельных ресурсов. Хотя за более десятилетний период действия данного кодекса в него были внесены более 20 изменений и дополнений, все еще остаются пробелы и условия для совершенствования.

Экономическая характеристика государственных сельскохозяйственных угодий выявила тревожную тенденцию сокращения плодородных площадей за счет опустынивания, деградации земель и эрозии почв, которые вызваны неустойчивой человеческой деятельностью, такой как чрезмерная эксплуатация земель, перевыпас, обезлесивание и неадекватные методы орошения. Кроме того, земли ГФСУ и пастбищ периодически переводятся под индивидуальное жилищное строительство.

Чтобы приостановить процесс ухудшения использования земли в сельском хозяйстве и стабилизировать её отдачу, необходима разработка и внедрение в производство целого ряда социально-экономических, организационных и технологических мероприятий по укреплению и совершенствованию использования производственного потенциала земледелия. Поскольку земля в сельском хозяйстве является главным средством производства и предметом труда, то даже незначительное повышение эффективности земледелия может обернуться существенным изменением доходности в сторону её увеличения.

В настоящее время в существующих экономических условиях правонарушения, в сфере землепользования стали совершаться чаще. Анализ причин многих правонарушений показывает, что они связаны, прежде всего, с не соблюдением землепользователями обязанностей, господства потребительских и нигилистических настроений в местных сообществах, а также из-за отсутствия у госорганов и органов МСУ эффективного инструмента привлечения к ответственности нарушителей закона. В итоге на местах возникают множество конфликтов по земельным вопросам, связанных с нарушением прав на землю, целевым использованием земли, обязательств по выполнению договорных отношений и т.п.

Таким образом, исследование выявило, что для соблюдения принципа приоритета земель сельскохозяйственного назначения вся система административных, экономических и социальных мер, должна быть направлена на сохранение и восстановления имеющихся сельхозугодий, обеспечение соблюдения собственниками земли и землепользователями требований земельного законодательства.

Компания LBD (ЛАРК) готова всячески содействовать в разработке необходимых нормативных правовых документов, положений, которые будут обеспечивать

совершенствование правового поля для эффективного управления государственными землями сельскохозяйственного назначения с целью устойчивого рационального использования и восстановления качественного состава земельных ресурсов, а также повышением их доходности.

Также ФРПБ и сеть партнерских организаций ЛАРК имеет большой опыт по правовому просвещению населения и представителей органов управления на всех уровнях власти, что позволит ускоренному внедрению правовых механизмов на местах.