

Искаков И.И., Акунова А.М.

К ВОПРОСУ ПАСТБИЩЕПОЛЬЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

I.I. Iskakov, A.M. Akunova

ON PASTURE IN KYRGYZSTAN

УДК: 338.1.109.4:338 (575.2)

Данная статья посвящена анализу использования пастбищного ресурса Кыргызстана, а также нормативно-правовой основы пастбищепользования.

This article analyzes the use of pasture resources of modern Kyrgyzstan, as well as regulatory - legal framework of pasture.

Кыргызстан по своему географическому расположению относится к категории горных стран. Соответственно, в республике нашло широкое развитие животноводство как одна из ведущих отраслей специализации аграрного сектора. Именно поэтому Кыргызстан еще в годы советской власти занимал третье место в общесоюзном разделении труда по поголовью овец и обеспечивал значительную часть потребностей населения СССР в мясе, мясопродуктах и шерсти. Этому способствовал огромный потенциал естественных пастбищ, которыми обладала и обладает в настоящем республика. Так, по официальным статистическим данным, общая площадь естественных пастбищ Кыргызстана составляет почти 9,1 млн. га, а растительность, используемая в качестве естественных кормов для скота любой категории, отличается большим разнообразием питательностью и урожайностью. Практически каждый кыргызстанец знает такие общеизвестные пастбища как Ак-Сай, Арпа, Суусамыр, Кенес-Анархай, Каркыра и другие, которые отличаются не только своей уникальностью, красотой, но и являются основой жизнедеятельности народа, государства, фактором роста благосостояния сельского населения и аграрного сектора экономики республики.

В бытность Советского Союза процесс использования пастбищ был поставлен на достаточно высокий уровень, ими занимались целые научно-исследовательские институты и органы государственной власти. В результате такого подхода пастбища республики могли разместить более чем 12 млн. овец и коз, не говоря о сотне тысяч крупного рогатого скота, лошадей.

Развал командно-административной и экономической системы привели не только к разрушению колхозно-совхозного типа организации сельскохозяйственного производства, но и систему пастбищепользования. Процесс приватизации аграрного сектора и связанные с ним последствия (резкое сокращение поголовья скота) привели к образованию мелких фермерских хозяйств. Последние, из-за финансовых трудностей никак не могли рационально использовать пастбища, да к тому же из-за достаточности площадей выпасов скота не нуждались в этом.

В результате этого пастбищепользование было пущено на самотек, ни государство, ни местные органы власти не влияли и не могли влиять на процесс управления и использования пастбищами из-за отсутствия финансовых ресурсов. Такое положение было связано с тем, что в то время в республике не было принято ни одного нормативно-правового акта, призванного регулировать отношения в сфере пастбищепользования. Из-за бессистемного использования, пастбищный ресурс страны стал деградировать, ценные кормовые растения в предгорьях, горных местностях, а также в отдельных отгонных пастбищах, из-за постепенного выпадения травостоя, стали покрываться поедаемыми ядовитыми растениями и кустарниками. Так, по данным почвоведов Андаркулова Ж. площадь таких пастбищ составлял 1,3млн. га (2008).

Но это не самое главное. Как показала практика, огромные площади отгонных пастбищ, расположенные в сыртовой полосе территории Кыргызстана, необоснованно были переданы в аренду на длительные сроки сомнительным фирмам. Последние эти территории превратили в охотничье угодья для иностранцев в целях отстрела архаров, других видов животного мира. Таким образом, пастбища превратились в объект сомнительного бизнеса выколачивания незаконных денег, как правило, для чиновников как государственного, так и местного масштаба.

Соответственно, сложившаяся за годы суверенитета Кыргызстана ситуация в сфере пастбищепользования требовала принятия радикальных мер по управлению пастбищами с учетом рыночных отношений. Настало время понять, что устойчивое управление и использование пастбищными ресурсами республики является основой развития такой важной отрасли аграрного сектора как животноводство. Последнее, хотя и не достигло своего соответствующего уровня, но развивается достаточно интенсивно и поэтому уже сейчас ощущается высокая нагрузка на пастбища, особенно в летние периоды года.

В целях регулирования управления, улучшения и эффективного использования пастбищным потенциалом республики в январе 2009 года был принят Закон КР "О пастбищах". Он разрабатывался в течении многих лет с широким участием всех заинтересованных лиц: органов государственной власти и местных сообществ, зарубежных экспертов, а его принятие, хотя и было запоздалым, но востребованным и значимым.

Данный Закон устанавливает, что пастбища находятся в государственной собственности, а

ответственность и контроль за управлением пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, передаются органам местного самоуправления. В свою очередь, последние вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединением пастбищепользователей.

В связи с принятием Закона "О пастбищах" в республике были разработаны и приняты ряд нормативно-правовых актов, призванные и предусматривающие меры по реализации основных его положений. Так, в июне 2009 года было принято Положение о Государственной комиссии по установлению границ пастбищ, Типовое положение о порядке установления платы за использование пастбищ, а также образец пастбищного билета и др. Так, к компетенции Госкомиссии входит разрешение споров, связанных с установлением границ как между различными субъектами пастбищепользователей, так и разграничением границ между такими категориями пастбищ как присельный, интенсивный отгонный. В свою очередь, положение о порядке установления платы за пользования пастбищ направлено на формирование единых подходов при установлении оплаты за пользование пастбищами в зависимости от количества и вида животных, допущенных на пастбища. В нем было определено, что размер оплаты за пользование пастбищами устанавливается ежегодно с учетом оптимальной нагрузки на единицу площади пастбищ, состояния их инфраструктуры, а также их продуктивности, отдаленности, включается в ежегодные планы по использованию пастбищ и утверждаются местными кенешами. Причем размер оплаты за пастбища не должен быть ниже базовой ставки земельного налога территории данного местного сообщества.

Но самым важным практическим положением Закона "О пастбищах" является, как выше отмечали, об объединении пастбищепользователей, создаваемое при каждом органе айылных округов. Оно призвано представлять и защищать интересы собственников скота и других пользователей пастбищ. В свою очередь, объединение пастбищепользователей создает Жайыт комитет, в своего рода исполнительный орган, состоящий из его представителей, депутатов местных кенешей, глав айыл окмоту.

В целом, как предусмотрено в Положении, в компетенцию Жайыт комитета входят такие важные вопросы как разработка плана по рациональному использованию всего ресурса пастбищ, определение и мониторинг состояния использования пастбищ, выдача пастбищных билетов и сбор платы за пользование пастбищ, управление доходами, поступившими от оплаты за пастбища, в том числе осуществление инвестиций в пастбищную инфраструктуру и др.

Также установлено, что использование пастбищных ресурсов республики разрешается только держателям пастбищных билетов, которые выдаются ежегодно Жайыт комитетом после внесения соответствующей платы за право использование пастбищными угодьями. Плата за пользование пастбищными угодьями устанавливается и изменяется ежегодно и утверждается местным кенешом в зависимости от поголовья скота и вида домашних животных (МРС, КРС).

В связи с вышеизложенным, наиболее важным является финансовая составляющая пастбищепользования. Так, согласно Закона КР "О пастбищах" именно платежи за пользование пастбищ являются финансовыми источниками бюджета объединения пастбищепользователей. Он составляется, как и любой бюджет, на календарный год Жайыт комитетом и утверждается кенешом соответствующего айылного округа. Согласно существующего положения, из бюджета жайыт комитета осуществляются затраты на улучшение инфраструктуры пастбищ, мониторинг, заработную плату сотрудников комитета. При этом, не менее 60% годового бюджета комитета должно направляться в качестве инвестиций по улучшению пастбищ, а остальные на административные доходы.

Что же касается расчета платы за пользование пастбищами и определения стоимости пастбищного билета, то он осуществляется, как уже отмечалось, на основе принятого типового положения и состоит из нескольких этапов. Прежде всего, Жайыт комитет устанавливает общую площадь пастбищ, переданных айылным округом объединению пастбищепользователей. На следующем этапе определяется количество поголовья различных видов животных, перегоняемых на пастбищные угодья и их перевод на "условное поголовье" путем использования следующих коэффициентов: крупный рогатый скот 1 на 1; овцы и козы 1 на 0,7; лошади, ослы, верблюды 1 на 1 и т.д.

На заключительном этапе определяется размер оплаты за пользование пастбищ по видам условного поголовья, а ее сумма увеличивается за весь пастбищный сезон, не учитывая оплату пастухам.

В республике принята и действует методика расчета налога за пользование пастбищами. Она очень проста и рекомендуется рассчитывать по формуле $N = S \times A \times K$, где N — налог за пользование пастбищами; S — площадь пастбищ объединения пастбищепользователей; A — ставка земельного налога за пастбища; K — коэффициент льготы за высокогорье.

При этом, ставка земельного налога за пастбища была принята ЖК КР в октябре 2008 года и определена следующим образом по областям и населенным пунктам: Баткенская от 7,7 до 12,7; Джалал-Абадская от 9,9 до 15,4; Иссык-Кульская от 7,1 до 15,5; Нарынская от 4,5 до 5,3; Ошская от 5,3 до 19,9; Таласская от 4,8 до 7,4; Чуйская от 7,8 до 10,8 сомов за гектар. Как предусмотрено в законодательстве, часть суммы, поступивших от оплаты за пользование пастбищами поступает в бюджет органов МСУ.

Однако, как показывает практика, несмотря на принятие меры, система пастбищепользования в Кыргызстане далека от своего совершенства. Передача прав распоряжения интенсивными и отгонными паст-

бищами местным органам не завершена, не четко определены их границы. Поскольку современные айылные округа Кыргызстана образованы на основе существующих при Советской власти колхозов и совхозов, то и границы пастбищ должны определяться подобным образом.

Рецензент: д.э.н., профессор Балбаков М.Б.
