

Мамазакиров Р.У.

**К ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ
ЗЕМЕЛЬ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

R.U. Mamazakirov

**TO THE QUESTION OF ORGANIZATIONAL-LEGAL SUPPORT OF STATE CONTROL
OF USE AND PROTECTION OF LANDS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:341/345

В данной статье автором рассмотрены вопросы развития нормативного регулирования осуществления государственного контроля за охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности

In this article the author considers the issues of development of normative regulation of state control over environmental protection, rational use of natural resources and ensuring ecological security..

Кыргызстан имеет огромные национальные земельные богатства, которое может являться прочной базой решения социально-экономических и политических проблем в стране. Поэтому, как в прошлом, так и сегодня, одни из самых острых проблемных ситуаций в Кыргызстане сфокусированы в сфере земельных отношений. Отсутствие многообразия форм собственности на землю в советский период сменилось в настоящее время формированием и активным развитием рынка земли и ощущением всевластия частной земельной собственности. В период переходной экономики Кыргызской Республики основной акцент уделялось признанию необходимости частной собственности на землю и формированию нового слоя землевладельцев. Однако трансформация земельных отношений наряду с положительными эффектами развития разных форм собственности на землю, выявила и некоторые опасные для народного хозяйства тенденции, не позволяющие игнорировать роль государства.

В период становления рынка в Кыргызской Республике основной целью земельных преобразований состоит в обеспечении рационального использования и охраны земель как важнейшего природного ресурса, создании правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почвы, сохранения сельских, лесных и других земель, улучшения природной среды, развития сельских и городских поселений.

Использование земли является платным за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Кыргызской Республики. Формами платы за землю являются земельный налог, арендная плата, плата за временное пользование землей, плата за приобретение земельных участков в собственность, плата за приобретение права аренды земельных участков, компенсационные платежи за потери сельскохозяйственного производства, плата за пользование земельным участком при установлении сервитута.

В новых условиях нашей стране нужна комплексная интегрированная земельная политика, полноценные и эффективные земельные отношения, способствующие созданию стимулов для инвестиций и новых рабочих мест, обеспечивающие надежное основание для принятия решений, достижения реального партнерства между государственным и частным сектором экономики, для улучшения качества жизни, в том числе в части гарантий прав собственности и предоставления услуг.

В целях регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами в Кыргызской Республике проводится землеустройство, мониторинг земель, ведется государственный земельный кадастр и регистрация прав на землю, осуществляется государственный контроль за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель.

Государственный контроль за использованием и охраной земель ведется в Кыргызской Республике еще со времен плановой экономики. Такой контроль является важным звеном в системе государственного управления в сфере землепользования. Он, с одной стороны, является средством выявления нарушений тех регулирующих предписаний, которые издают различные государственные органы. С другой стороны, такой контроль позволяет обеспечить обратную связь в процессе управления, выявить те направления в деятельности государственных органов, где (в силу частых нарушений, т.е. неэффективности) требуются несколько иные формы и методы регулирования.

За время реформ основные задачи земельного контроля не претерпели существенных изменений (соблюдение законодательства и установленных режимов использования земель, их качественное состояние и предотвращение захламления, недопущение их самозахвата и т.п.). Естественно, что теперь приходится контролировать соблюдение требований законодательства и при совершении рыночных земельных сделок, но это лишь несколько изменяет характер контроля: он и ранее охватывал процедуры предоставления земли, своевременность возврата участков, переданных во временное пользование и т.п.

Вместе с тем осуществление государственного земельного контроля в современных условиях сопряжено с процессуально-правовыми особенностями (к примеру, наличие норм, регламентирующих задачи контроля и действия проверяющих лиц).

Основным нормативным актом, регламентирующим проведение земельного контроля, было Положение "О государственном контроле в области охраны природы и использовании природных ресурсов, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 1992 года № 630. Далее постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 декабря 1996 года № 612 [4] утверждено Положение "О государственном контроле за использованием и охраной земель в Кыргызской Республике", согласно которой государственный земельный контроль осуществляется представительным органом местного самоуправления и специально уполномоченным органом на то государственным органом в соответствии с действующим законодательством.

К государственным органам, специально уполномоченными осуществлять государственный земельный контроль вышеуказанное Положение относит:

- Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики и его органы на местах;
- Министерство охраны окружающей среды Кыргызской Республики и его органы на местах;
- Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы.

Данные органы, осуществляя контроль в соответствии со своей компетенцией, организуют проверку изменения количественного и качественного состояния земель, принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства Кыргызской Республики. Так же они вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к угрозе жизни и здоровью человека, чрезвычайным ситуациям, катастрофам, разрушению историко-культурного наследия и природных ландшафтов, негативным экологическим последствиям и загрязнению сельскохозяйственной продукции и водных источников. Принимают участие в согласовании градостроительной и землеустроительной документации, в работе комиссий по приемке мелиорированных, рекультивированных и других земель, на которых проведены мероприятия по улучшению их качественного состояния, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель.

Вопросы осуществления контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, нашли свое отражение в Законе Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года N 53 "Об охране окружающей среды" [3].

В частности, определяются компетенции государственного органа охраны окружающей среды Кыргызской Республики в число которых так же отнесен и государственный контроль за использованием и охраной земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и иной растительности, животного мира, а также за соблюдением норм экологической безопасности.

Дальнейшее развитие нормативного регулирования осуществления государственного контроля за охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности Кыргызской Республики получило в постановлении Правительства от 25 мая 2000 года N 295 [4], которым было утверждено новое Положение.

Специально уполномоченными органами, осуществляющими государственный контроль в области охраны окружающей среды данное положение относит:

- Государственную инспекцию по надзору за безопасностью труда и производства и горному надзору при Министерстве по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне Кыргызской Республики, которая осуществляет государственный контроль, надзор и экспертизу за безопасностью размещения и эксплуатации опасных производственных объектов, в области промышленной безопасности, а также контроль и реабилитацию хвостохранилищ и горных отвалов;

- Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, осуществляет контроль в части охраны и рационального использования недр, подземных вод от загрязнения и истощения;

- Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики, контролирующей охрану и использование земель, своевременного и полноценного восстановления (рекультивации) земельных участков и защиты земель от эрозии;

- Государственное агентство по лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики - в части состояния, использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Права и обязанности специально уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды, определяются положениями об этих органах, разработанными на основании действующих законодательных актов и утвержденными Правительством Кыргызской Республики. Координацию природоохранной деятельности этих органов осуществляет Министерство охраны окружающей среды Кыргызской Республики.

Анализ нормативного регулирования данной области указывает, что сложившаяся в 90-е гг. система земельного контроля не изменилась и ныне и имеет недостатки (свойственные и другим контрольно-надзорным службам того времени). В частности, можно отметить избыточность функций и недостаточно четкое разделение объектов контроля между контролирующими службами, а также определенную "закрытость" деятельности земельных контролеров для тех, кого они проверяют.

Необходимо реализовать принцип "разделения властей" внутри самой контрольной системы, т.е. разделение органов государственного земельного

контроля на органы, осуществляющие контроль за соблюдением общеобязательных требований, норм и правил, и органов, осуществляющих "индивидуальное правоприменение". Другой стороной такого "разделения" должно стать придание органам, осуществляющим государственный земельный контроль, статуса самостоятельных органов исполнительной власти (т.е. разделение существующих в настоящее время структур, исходя из выполняемых ими функций - правоустанавливающих, правоприменительных, контрольных).

Проведение непосредственно контрольных мероприятий должно осуществляться уполномоченными инспекторами, являющимися государственными служащими. Тогда как вопросы проведения экспертиз и исследований, требующих специальных научно-технических познаний, следует рассматривать как деятельность, обеспечивающую земельный контроль (соответственно, указанная деятельность не является непосредственно государственным земельным контролем).

Одним из основных особенностей контрольной функции в условиях рынка и его отличия от дореформенного периода является то, что сейчас приходится контролировать действия самостоятельных лиц, преследующих свои зачастую отличные от общества интересы. Но при этом действия государственных контролеров не должны искусственно создавать барьеры для правомерной хозяйственной деятельности указанных лиц.

В сфере сельскохозяйственного землепользования такое противоречие, кроме того, усложняется особенностями земли (необходимость ее рационального использования в интересах общества, сохранение для будущих поколений, обеспечение продовольственной безопасности страны). Все это требует соответствующей трансформации органов, осуществляющих государственный земельный контроль. При такой трансформации следует учитывать общую тенденцию при изменении контролируемых структур, применяемых ими форм и методов контроля в самых различных сферах экономики и общественной жизни, и в обязательном порядке учитывать особенности земли, как уникального социально-эколого-экономического объекта.

Охрану земель необходимо осуществлять на основе комплексного подхода к земельным угодьям как к сложным природным образованиям в целях предотвращения деградации и разрушения земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий производства, обеспечения улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации или разрушению, а так же создания механизма учета и проверки экологического состояния земель.

В настоящее время назрела необходимость в расширении комплекса мер как предупредительно-восстановительного характера, так и мер юридической ответственности за нарушение земельно-

правовых норм посредством развития земельного законодательства.

Как правило, к мерам предупредительно-восстановительного характера относятся государственный кадастровый учет и мониторинг земель, контроль за их состоянием и использованием, планирование мероприятий по охране земель, меры по восстановлению нарушенных земель, по возмещению убытков и выплата компенсаций субъектам земельных прав при ухудшении их земель в результате хозяйственной деятельности других субъектов, при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд и др.

Предупредительное значение имеют многие нормы земельного законодательства, регулирующие рациональное использование и охрану земель, права и обязанности землепользователей, порядок предоставления и изъятия земель и т. д.

Основные правовые меры охраны земель реализуются путем установления нормативов загрязнения земель (предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, радиоактивных веществ в почве) и нормативов применения агрохимикатов (пестицидов, гербицидов, минеральных удобрений и др.) в сельском хозяйстве, проведения рекультивации нарушенных земель, восстановления их полезных свойств и своевременного вовлечения в хозяйственный оборот, установления обязанностей землепользователей по предотвращению вредных воздействий на земли хозяйственной деятельности.

Для охраны сельскохозяйственных земель важное место занимают положения, предусматривающие ограничения по изъятию сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, обеспечивающие приоритет сельскохозяйственного землепользования. Но в связи со все возрастающими масштабами изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, представляется обоснованным вернуться к принципу неуминимости земель сельскохозяйственного назначения, одной из составляющих которого было обязательное условие о возмещении наряду с убытками правообладателю также потерь сельскохозяйственного производства.

Литература:

1. Липски С.А. О трансформации функций государственного земельного контроля // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование № 3-4 (16-17) Декабрь 2003.
2. Громов С. Л Государственный контроль за использованием и охраной земель // Земельный вестник России. 2000. № 1. С. 41.
3. Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года N 53 "Об охране окружающей среды" / Эркин Тоо от 7 июля 1999 года N 54-55
4. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 декабря 1996 года № 612 (В редакции Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2000 года № 295 / "Эркин Тоо" "Нормативные акты" №27-28 2000 г.)
5. Федорченко А.В. Аграрная реформа в Кыргызстане [Электронный ресурс]//Транскаспийский проект.- №233.- 26.04.2001.

Рецензент: к.ю.н. Мурзабекова Ж.Т.