

DOI:10.26104/NNTIK.2022.1.6.043

Мааткеримова Д.Т.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕРЛЕРДИ  
ТРАНСФОРМАЦИЯЛОО БОЮНЧА АЙРЫМ МАСЕЛЕЛЕР

Мааткеримова Д.Т.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТРАНСФОРМАЦИИ  
ЗЕМЕЛЬ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

D. Maatkerimova

SOME ISSUES OF LAND TRANSFORMATION  
IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 349.414:332.334.2

*Жер мыйзамдарынын принциптеринин бирине ылайык, Кыргыз Республикасынын аймагындагы бардык жерлер алар үчүн белгиленген максаты боюнча пайдаланылышы керек. Бүгүнкү күндө жерди максаттуу пайдалануу Кыргыз Республикасынын жер мыйзамдарынын негизги принциптеринин бири болуп саналат, ага ылайык жер мамилелеринин системасы иштейи керек. Коомдун өнүгүшүнө, өнөр жайдын өсүшүнө, тынымсыз ички миграцияга, калктын санынын өсүшүнө, айыл чарба багытындагы жерлерге өз алдынча турак-жайлардын курулушуна жана башка маанилүү өзгөрүүлөргө байланыштуу өлкөдө жерди пайдалануу зарылчылыгы келип чыгууда, анын белгиленген максатына дал келбейт. Жалпысынан Кыргыз Республикасынын Жер кодексинде жердин жети категориясы бөлүнгөн. Макалада жерлерди бир категориядан экинчи категорияга которуунун айрым маселелери, ошондой эле Кыргыз Республикасындагы жерлерди трансформациялоо боюнча заманбап мыйзамдарга талдоо каралган. Жерди бир категориядан экинчи категорияга которууну укуктук жөнгө салуу механизмдеги көйгөйлөр каралат. Ошондой эле айыл чарба жерлерин, калктуу конуштардын жерлерин өткөрүп берүү жаатындагы көйгөйлөр каралууда.*

**Негизги сөздөр:** жер которуу, жер категориясы, жер участкагу, трансформация, жер фондусу, азык-түлүк коопсуздугу, мораторий, укуктук режим.

*Согласно, одному из принципов земельного законодательства, все земли на территории Кыргызской Республики должны использоваться в соответствии с установленным для них целевым назначением. На сегодняшний день, целевое использование земель является одним из ключевых принципов земельного законодательства Кыргызской Республики, в соответствии с которой, должна работать система земельных правоотношений. В связи с развитием общества, ростом промышленности, постоянной внутренней миграцией, ростом численности населения, самовольной постройкой жилых домов на землях сельскохозяйственного назначения и другими немаловажными изменениями в стране, возникает такая потребность, как использовать земельный участок в целях, не соответствующих установленному для него целевому назначению. В общей сложности Земельный Кодекс Кыргызской Республики выделяет семь категорий земель. В статье рассмотрены некоторые вопросы при переводе земель из одной категории в другую, а также проведен анализ современного законодательства по трансформации земель в Кыргызской Республике. Рассмотрены проблемы в механизме правового регулирования перевода земель из одной категории в другую. Так же, рассмотрены проблемы в сфере перевода земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов.*

**Ключевые слова:** перевод земель, категория земель, земельный участок, трансформация, земельный фонд, продовольственная безопасность, мораторий, правовой режим.

*According to one of the principles of land legislation, all lands on the territory of the Kyrgyz Republic must be used in accordance with the intended purpose established for them. Today, the targeted use of land is one of the key principles of the land legislation of the Kyrgyz Republic, in accordance with which the system of land relations should work. In connection with the development of society, the growth of industry, constant internal migration, population growth, the unauthorized construction of residential buildings on agricultural land and other important changes in the country, there is such a need to use the land for purposes that do not correspond to its intended purpose. In total, the Land Code of the Kyrgyz Republic identifies seven categories of land. The article discusses some issues in the transfer of land from one category to another, as well as an analysis of modern legislation on land transformation in the Kyrgyz Republic. Problems in the mechanism of legal regulation of the transfer of land from one category to another are considered. Also, problems in the field of transfer of agricultural land, land of settlements are considered.*

**Key words:** land transfer, land category, land plot, transformation, land fund, food security, moratorium, legal regime.

Земельный кодекс Кыргызстана делит земли на различные виды земель. Эти виды земель обозначаются категориями, каждая из которых имеет свою цель.

С изменением цели использования земли или земельного участка появляется необходимость поменять и категорию земли, так как категория земельного участка напрямую связана с правовым положением земли и целенаправленного использования.

Развитие страны предполагает развитие всех отношений, связанных с землей. Ведь именно земля является первичной базой для реализации каких-либо реформ, связанных с земельными участками. На рынке капитального строительства с каждым днём появляются все больше строительных компании, которые с удовольствием покупают, обменивают земельные участки для возведения многоэтажных домов со всеми вытекающими из этого последствиями. Институт частной собственности развивается и укрепляется с развитием данных отношений и вместе с тем должно работать по нормам земельного законодательства, и согласно принципу рационального использования зе-

мель и целевого назначения земель.

Трансформация земель из одной категории в другую порождает последствия, которые полностью меняют правовой режим использования земель, как в гражданском обороте, так и при эксплуатации земель или земельных участков, а также это отражается и в реализации мер по охране земель и т.д. Эти изменения рассчитаны на многократное применение и несут обязательный характер для всех землепользователей.

Так, необходимо отметить, что при трансформации земель органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также уполномоченные органы не могут принимать заключения о трансформации земель без документов территориального планирования.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с трансформацией земель, осуществляется в соответствии с нормами Земельного кодекса Кыргызской Республики [1], законом Кыргызской Республики «О переводе (трансформации) земельных участков» [2] а также временным порядком о трансформации земельных участков.

На сегодняшний день на трансформацию земель орошаемых пашен существует мораторий, запрет. Этот закон действует с 2009 года и был спасением для народа страны. Таким действием государство сохранило земли сельскохозяйственного назначения, от самовольного строительства жилых домов, ведь данные виды земель так же относятся к особо ценным сельскохозяйственным землям. Так же соответствующей нормой была дополнен Уголовный кодекс Кыргызской Республики, теперь за самозахват земель орошаемых площадей преследуется уголовной ответственностью.

Для того чтобы не быть обманутыми при покупке земельного участка, покупателям необходимо посмотреть к какой категории относится тот или иной земельный участок. Так как на практике сложилась сложная ситуация с трансформацией земель и не всегда можно перевести земли в те категории, в которые хотелось бы гражданам, нередки случаи с мошенничеством при купле-продаже земель или земельных участков.

Согласно ст. 10 ЗК КР [1], земли в Кыргызской Республике по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

- 1) сельскохозяйственные земли;
  - 2) земли населенных пунктов;
  - 3) земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
  - 4) земли особо охраняемых природных территорий;
  - 5) земли лесного фонда;
  - 6) земли водного фонда;
  - 7) земли запаса.
- Следует отметить, что при трансформации зе-

мель заинтересованные лица, а это: граждане и юридические лица, уполномоченные государственные органы, другими словами их можно назвать субъекты трансформации земель, должны оплатить некую сумму, которая поступает в государственный бюджет и идет на возмещение потерь. Эта норма напрямую относится к одному из принципов земельного кодекса. Также, нельзя забывать и о других принципах, в соответствии с которыми осуществляется трансформация земель. Эти принципы закреплены в статье 3 ЗК КР:

- сохранения земли как природного объекта, основы жизни, развития и деятельности народа Кыргызской Республики;
- эффективного использования земель;
- целевого использования земель;
- приоритета земель сельскохозяйственного назначения;
- платы за землю [1].

В ЗК КР [1] выделяют земли сельскохозяйственного назначения так как они имеют приоритет в Кыргызской Республике и являются экономически значимыми для страны.

Земли с сельскохозяйственным правовым режимом, включают в себя такие земли, как сельскохозяйственные угодья и земли внутрихозяйственных дорог, земли, занятые коммуникациями, замкнутыми водоемами, строениями и сооружениями, которые нужны для полноценной работы сельского хозяйства. Итак, данные земли можно разделить на два вида.

Первый вид сельскохозяйственных земель — это земли, переданные для дел сельского хозяйства, то есть действующие сельскохозяйственные угодья, которые в данное время находятся в процессе реализации в сельском хозяйстве. Эти земли обеспечивают государство производством сельскохозяйственной продукции и поддерживают продовольственную безопасность. Ведь Кыргызская Республика является аграрной страной.

Ко второму виду сельхоз земель относятся земли, являющиеся своего рода территориальным базисом и необходимые для функционирования сельского хозяйства. Можно и не относить эти земли к сельскохозяйственным землям, но они необходимы для полноценного функционирования, производства, хранения, переработки сельхоз продукции.

Здесь можно отметить, что именно второй вид сельхоз земель, чаще подпадает под трансформирование в силу того, что данные земли являются вспомогательными или дополняющими первый вид угодий. Так, например скотопрогонные трассы или прочие земли и другие. Именно эти виды земель уменьшаются с каждым годом.

Законодательством не допускается строительство зданий и сооружений на особо ценных сельскохозяйственных угодьях, кроме гидротехнических соо-

ружений и обетов облегченного типа, но на сегодняшний день большое количество зданий и сооружений застроено на землях сельскохозяйственного назначения.

Однако для использования земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных в собственность или пользование гражданам Кыргызской Республики и удаленных за пределы пешеходной доступности от населенного пункта, допускается предоставление в собственность или в пользование земельного участка на непригодных для использования в сельском хозяйстве землях или малопродуктивных сельскохозяйственных угодьях для возведения зданий и сооружений.

При всех данных в нормативно-правовой регулировке норм перевода земель и в практике использования нормативных правовых актов сформировалась довольно трудная обстановка, приведшая к ослаблению государственного контроля за ходом перевода определенных земельных участков.

Трудности, связанные с внедрением и трансформацию территорий сельскохозяйственного назначения в Кыргызстане имеют место быть и одной из таких проблем это самовольный захват земель, безосновательная трансформация земельных участков сельскохозяйственного предназначения в другие категории земель.

За последние годы увеличилось число граждан, построивших жилища на участках сельскохозяйственного предназначения у которых возникли проблемы с регистрацией земель, получением правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов, что привело к проблемам в сфере социального обеспечения граждан Кыргызской Республики. *Они не могли перевести (трансформировать) земельные участки в земли населенных пунктов, так как в Кыргызской Республике с 2009 года действовал мораторий на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий [3].*

Определяя проблемы, связанные с использованием и трансформацией земель сельскохозяйственного назначения остаются не решенными и по сей день, для разрешения данных проблем законодателю необходимо сперва дать конкретное определение терминологии используемые в положениях и законах, которые регулируют порядок перевода (трансформации) земель из одной категории в другую. Это необходимо для того, чтобы все заинтересованные лица пользовались терминами, однозначно термины проходят процесс упорядочения, который, в свою очередь, включает этапы нормализации и стандартизации. В результате данного процесса достигается единое понимание определенных понятий, что облегчает соответствующим уполномоченным органам осуществлять перевод земель из одной категории в иные, а на практике не

будет противоречий и непониманий между владельцами различных категорий земель, которые хотят перевести свой земельный участок в иную категорию.

Проблемы в сфере трансформирования земель сельскохозяйственного назначения отражаются в сокращении сельскохозяйственных угодий. Тенденция сокращения земель сельскохозяйственного назначения стала особенно выраженной в период 2005- конец 2009 года, то есть до принятия Закона «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий». Причинами являются:

- природно-климатические процессы (сели, оползни, поднятие уровня грунтовых вод, заболоченность, деградированность и т.д.), которые объективно ухудшают качество земель
- субъективные факторы, которые во многом продиктованы желанием собственников земельных участков или землепользователей извлечь из земельного участка максимальную прибыль.

Как отмечает, Акматалиев Т. «Несмотря на то, что за последнее десятилетие доля отрасли в ВВП страны снизилась с одной трети до менее одной пятой, она остается одной из приоритетных отраслей экономики республики. Следует особо отметить, что кроме экономического аспекта, сельское хозяйство имеет для нашей страны аспекты политические и социальные. Это связано с тем, что в сельской местности проживает более 60% населения республики. В структуре занятости работники, занятые в отрасли, составляют более 33%» [5, с.102]

По данным Государственной регистрационной службы только в период 2005- начало 2012 года было трансформировано 15056 га земель в категорию земель населенных пунктов, что значительно сокращают земли сельскохозяйственных угодий и создают угрозу для продовольственной безопасности государства.

Необходимо отметить, что в основном переводе подвергаются земли, расположенные вблизи крупных населенных пунктов (Бишкек, Ош) и земли Иссык-Кульской области.

Сложность процедуры перевода земель. Определенным препятствием является сроки решения вопроса о переводе земель. Сроки рассмотрения только первичных документов для перевода земель, согласно действующему Порядку, занимают, как минимум, 4-6 месяцев. Кроме этого, требуется время для вынесения заключения целым рядом инстанций: МЧС, Минздравам, Институтом сейсмологии, Госархстрою, Минсельхоза, Госагентством по окружающей среде и др. На практике весь процесс может затянуться на год. Весь перечень необходимых документов рассматривается Правительством, и при положительном решении выносится постановление. Поэтому часто бывает,

что землеустроительные материалы органов местного самоуправления направленные на решение социальных жизненно важных вопросов посредством перевода земель (строительство социальных объектов, расширение населенного пункта и т.д.) находятся без разрешения, хотя фактически они уже значительное время используются не по начальному назначению.

Некоторые участники процесса по переводу земельного участка рассматривают как препятствие значительное количество документов, которые надо готовить для обоснования положительного решения по переводу земель.

Отсутствие строгой регламентации условий перевода земель. Одна из постоянно возникающих проблем при переводе земель – размер компенсации за переводимые земли. Компенсация за перевод земель – это не оплата государству рыночной стоимости земли как, например, при купле-продаже, это не форма выкупа. Компенсация – это возмещение потерь общества, которое оно понесет в результате изменения категории, качества земли, являющейся достоянием всего общества.

В настоящее время отсутствует детальная методика определения величины компенсации за переводимые земли. Это приводит к намеренным и к непреднамеренным отклонениям затребованной величины компенсации от справедливой величины, которая более точно отражает потери общества.

Негативное влияние также оказывают недостатки учета земель по категориям и видам. Для более точного расчета величины компенсации целесообразно провести инвентаризацию качественного состояния земель.

Также не является обоснованным освобождение собственников земель от уплаты сельскохозяйственных потерь в случае ее трансформации и от уплаты лесохозяйственных потерь всеми землепользователями. Эта норма построена на ошибочной логике, что земля находится в частной собственности и поэтому собственник ничего не должен платить. В Положении о порядке перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 января 2008 года N19) не указаны конкретные сроки рассмотрения документов отдельно каждым органом, что позволяет недобросовестным органам месяцами рассматривать документы.

Коррупционность процесса перевода земель. Перечисленные выше проблемы порождают коррупцию при переводе земель. Коррупционные отношения возникают:

- в случае отсутствия достаточных оснований для перевода земель;
- при определении величины компенсации за

перевод земель;

- при стремлении быстрее завершить процесс перевода из-за его длительности;
- из-за пробелов в детальной регламентации процесса перевода земель.

Возникновению коррупции способствует также наличие условий для спекулятивных операций с землей. Например, после выкупа земельных долей по цене земель сельскохозяйственного назначения новые владельцы производят трансформацию в категорию земель населенных пунктов и земельные участки продаются уже по другой цене, которая на порядок дороже. В результате этой операции инициатор получает необоснованные доходы, а государство несет потери от недостаточного размера компенсации при переводе земель.

Коррупционные отношения являются латентными. Однако, одним из его признаков является увеличение переводов земель, находящихся в частной собственности.

Основания для государственного вмешательства при переводе земельных участков. Для современного землепользования пока остается проблемным вопрос о том, каким образом собственники земель могут реализовать свои права по распоряжению ими с учетом интересов общества. При этом важно увязать две составляющие:

- 1) интерес собственников земель, заключающийся в получении дохода от своего имущества;
- 2) стремление государства обеспечить более рациональную организацию использования земель, особенно сельскохозяйственных угодий, и стабильность аграрного производства.

При этом процедуры совершения операций по переводу земель должны, с одной стороны, соответствовать общим правилам операций с недвижимостью, в основе которых лежит интерес собственника, с другой стороны, учитывать текущие и долгосрочные интересы всего общества.

Таким образом, трансформация земель – сложный, затратный процесс, затрагивающий интересы:

- отдельного гражданина или юридического лица - как стороны, заинтересованной в росте стоимости своих инвестиций;
- местного самоуправления - как стороны, обеспечивающей развитие экономики на своей территории и создающей благоприятные условия для проживания населения;
- всей страны в целом - как стороны, включающей комплекс эколого-экономических и социальных интересов и проблем.

#### Литература:

1. Земельный кодекс [Электронный ресурс] Закон Кырг. Респ. от 2 июня 1999г. № 45; (В редакции Законов КР от 5 августа 2022 года № 85) «Информационная правовая система

- «Токтом». 2019г. мамлекет Про». – Режим доступа: <http://www.toktom.kg/?comp=main&m t=1>.-Загл. С экрана.
2. О переводе (трансформации) земельных участков [Электронный ресурс] Закон Кырг. Респ.от 15 июля 2013 года N 145 (в ред. Законов КР от 20 января 2022 года № 6) // Информационная правовая система «Токтом» 2019г. мамлекет Про». – Режим доступа: <http://www.toktom.kg/?comp=main&m t=1>.-Загл. С экрана.
3. О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий [Электронный ресурс] Закон Кырг. Респ. от 31 июля 2009 года N 257 (в ред. Законов КР от 13 ноября 2020 года № 3) Информационная правовая система «Токтом» 2019г. мамлекет Про». – Режим доступа: <http://www.toktom.kg/?comp=main&m t=1>.-Загл. С экрана.
4. Словари и энциклопедии на Академике. [Электронный ресурс].- Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/265782> 21.05.2019 -Загл. с экрана.
5. Акматалиев Т. Сельское хозяйство кыргызстана: программа поддержки рентабельных фермерских хозяйств. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2016. №. 12. С. 102-107.
6. Пирматова А.А. Разрешение земельных споров в Кыргызской Республике. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2021. №. 6. С. 118-121.
7. Мамазакиров Р.У. К вопросу организационно-правового обеспечения государственного контроля использования и охраны земель в Кыргызской Республике. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2013. №. 5. С. 255-257.