**ОТЧЕТ**

**о проведении анализа ситуации по освоению малопродуктивных пастбищных участков и выработка детальных рекомендаций**

Солтобеков Талант

 Арстан Кадыров

**Оглавление**

[Введение **3**](#_Toc454507375)

[Описание проблемы по освоению малопродуктивных земель **5**](#_Toc454507376)

[Раздел 1. Анализ условий и процедур освоения малопродуктивных земель, а так же сложившейся ситуации вокруг освоения **7**](#_Toc454507377)

[Глава 1. Правовой аспект 7](#_Toc454507378)

[1.1. Понятие малопродуктивных и деградированных земель, и их характеристики установленные в законодательстве 7](#_Toc454507379)

[1.2. Регулирования фактов освоения малопродуктивных земель до введения в действия Земельного кодекса Кыргызской Республики 10](#_Toc454507380)

[1.3. Требования законодательства по освоению малопродуктивного земельного участка в настоящее время 10](#_Toc454507381)

[1.4. Выводы по результатам правового анализа по освоению малопродуктивных земель 15](#_Toc454507382)

[Глава 2. Агромелиоративный аспект 18](#_Toc454507383)

[2.1. Общее состояние земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и малопродуктивные земли 18](#_Toc454507384)

[2.2. Малопродуктивные пастбища 20](#_Toc454507385)

[2.4. Пастбищные угодья вклинившие и вкрапленные в другие виды сельскохозяйственных угодий. 21](#_Toc454507386)

[Глава 3. Стратегический аспект 24](#_Toc454507387)

[Глава 4. Институциональный аспект 27](#_Toc454507388)

[Глава 5. Экономический аспект 31](#_Toc454507389)

[Раздел II. Полевое исследование: выявление отношения и заинтересованных сторон и практики по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ 34](#_Toc454507390)

[Глава 1. Отношение респондентов к вопросам освоения малопродуктивых пастбищ 35](#_Toc454507391)

[Глава 2. Практика освоения малопродуктивных пастби 41](#_Toc454507392)

[Глава 3. Выводы по полевому исследованию 47](#_Toc454507393)

[Раздел III. Общие выводы и рекомендации 48](#_Toc454507394)

[Глава 1. Основные выводы 48](#_Toc454507395)

[Глава 2. Рекомендации 50](#_Toc454507396)

[Приложение 1. Список участников анкетирования по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ 53](#_Toc454507397)

[Приложение 2. Анкета для проведения опроса по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ для ЛПР 54](#_Toc454507398)

[Приложение 2. Анкета для проведения опроса по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ для фермеров 56](#_Toc454507399)

# **Введение**

В настоящее время в Кыргызской Республике остро ощущается нехватка земельных участков для разбивки садов по выращиванию плодовых многолетних насаждений. Исходя из анализа действующих нормативных-правовых актов Кыргызской Республики регулирующих предоставление пастбищ в пользование и порядок освоения малопродуктивных земель, можно сделать вывод, что получить земли деградированных пастбищ под сельскохозяйственное освоение в настоящее время невозможно. Чтобы перевести земли пастбищ в более ценные земли орошаемых пашен или многолетних насаждений, нужно сначала предоставить эти земли под освоение, (что не допускается Земельным кодексом и Положением «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства»), а потом только по факту освоения земельного участка подтвержденного заключением проектного института «Кыргызгипрозем» перевести эти земли в категорию более ценных земель. Хотя для государства в целом выгодно освоение малопродуктивных, деградированных пастбищ и ввод их в сельскохозяйственный оборот уже в качестве орошаемых пашен и многолетних насаждений. В нынешних условиях устойчивой деградации сельхозугодий и при этом возросшей потребности фермеров в использовании дополнительных земель возникает необходимость пересмотра сложившегося механизма освоения малопродуктивных пастбищ, 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.

**Цель исследования:** Выявление исходных условий и действительную ситуацию по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ в целях обеспечения пересмотра политики и законодательства для повышения эффективности использования земельных ресурсов во благо как для фермеров, так и для государства.

**Задачи исследования:**

* Провести обзор нормативно-правовой базы в сфере управления землями сельскохозяйственных назначения, в частности освоения малопродуктивных пастбищ.
* Провести оценку состояния дел в сфере управления и использования государственных сельскохозяйственных земель органами местного Сбор и оценка имеющихся информационных источников данных; Данные земельного кадастра (учет земель), их тенденция изменений, основные справочные документы, бюджетные данные, стратегические планы, отчеты о процессах предыдущих реформ и их результатов. В особенности собрать статистику по росту или сокращению особо ценных сельскохозяйственных угодий (орошаемые пашни и многолетние насаждения) за последние пять лет;
* Разработка и применение инструментов для количественного и качественного сбора, и анализа данных, с помощью вопросников и контрольных перечней для руководства интервью и анкетирования.
* Проведение анкетирование вовлеченных сторона на местах: представителей ОМСУ, Жайыт комитетов и других государственных органов при содействии Партнерской сети ЛАРК;
* Консультации с соответствующими уполномоченными лицами на национальном уровне;

**География исследования:**

Нарынская, Иссык-Кульская, Ошская, Джалал-Абадская и Баткенский область

# Описание проблемы по освоению малопродуктивных земель

В настоящее время в сельской местности освоение малопродуктивных земельных участков является одним из самых приоритетных земельных проблем. Она проистекает из сельскохозяйственной производственной деятельности, когда фермеры пытаются расширить свою производственную базу за счет освоения малопродуктивных земель и вовлечения их сельскохозяйственный оборот. Освоение малопродуктивных земель приветствовалось изначально, о чем свидетельствуют возможности установленные в Законе «О введении в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики», когда освоенные малопродуктивные земельные участки признавались за освоившими лицами за счет собственных и заемных средств на праве частной собственности в случаях предоставления, так и в случаях незаконного занятия этих земель. Главным критерием был факт освоения. После принятия Земельного кодекса этот процесс законодательно продолжалось, и было закреплено в статье 32 Земельного кодекса Кыргызской Республики. Историю развития правоотношений в сфере освоения малопродуктивных земель после принятия Земельного кодекса можно условно поделить на следующие этапы:

1. В период с 1999- года по 2008-год. Процедура освоения реализовалось только статьей 32 Земельного кодекса несмотря на отсутствие регламентирующих процедур и условий предоставления под освоения.

В принципе контроль за фактом освоением осуществляли органы местного самоуправления, однако из-за отсутствия процедур, установленных критериев освоения и агротехнический условий при освоении, зачастую все факт признания освоения происходило без учета агротехнических обоснований подтвержденных наукой. Все происходил стихийном порядке и установить сколько же малопродуктивных земель было предоставлено и сколько было действительно освоено не представляется в настоящее время возможным. И предположительно, возможно были случаи когда признавались освоенными и не малопродуктивные участки, возможно были случае когда факта освоения не было. Эти факты не исключаются.

1. В период с 17 июня 2008 года по 26-января 2009-год. В этот непродолжительный период освоение малопродуктивных земель происходило на основе принятого в 17 июня 2008 года Положения «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства». Данное положение четко регламентировало процедуры и условия освоения малопродуктивных земельных участков.  **Однако в 26-января 2009-года было принято изменения и дополнения в Земельный кодекс, где установлено что в пастбищах не могут быть малопродуктивные земельные участки.**
2. С 26 января 2009 года по сегодняшний день. На сегодняшний день практически нет законодательно зафиксированных случаев освоения малопродуктивных земельных участков, так как большинство из них находятся на пастбищных угодьях.

В настоящее время ни органы местного самоуправления перестали предоставлять для освоения, а регистрирующие органы прекратили их регистрировать. Однако это не означает что проблема было снято. Наоборот заявления об освоении не перестают поступать в органы МСУ и невозможность решения данного вопроса вызывает социальную напряженность на местах и недовольство населения властью. Более того, данная норма становиться препятствием/ограничением для ведения сельскохозяйственного производства.

**Источниками данной проблемы** является таким образом, законодательно установленные ограничения, а именно законом «О внесении дополнений и изменений в Земельный Кодекс Кыргызской Республики» от 26 января 2009 года №26 и принятиям во исполнения данного закона Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2013 года №510 «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства» от 17 июня 2008 года № 306.

Следует отметить, что обоснованием принятия данного закона являлось:

1. Стремление сохранить пастбища, обеспокоенностью их сокращения, устранения случаев захвата пастбищ под предлогом освоения, так как по причинам отмеченным выше (отсутствие требований и условий предоставления под освоения) наблюдались случаи неправомерного предоставления пастбищных участков под освоения;
2. Обеспокоенность, что богатые землевладельцы – латуфундисты под предлогом освоения завладеют целыми контурами пастбищных участков, что может вызвать социальную напряженность в сельской местности в связи уменьшением возможности выпаса скота.

Однако, несмотря на наличие проблем решение их посредством установления барьера по освоению малопродуктивных участков из пастбищ является неверным в соответствии с обоснования и подтверждениями указанными далее.

# **Раздел 1. Анализ условий и процедур освоения малопродуктивных земель, а так же сложившейся ситуации вокруг освоения**

## Глава 1. Правовой аспект

Для понимания особенностей данного исследования в первую очередь следует понимать, что такое сельскохозяйственные угодья и особенности их регулирования в законодательстве.

По Земельному кодексу Кыргызской Республики сельскохозяйственные угодья – это земельные участки, используемые для производства сельскохозяйственной продукции, а именно: пашня, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями, сенокосы и пастбища. На эти виды сельскохозяйственных угодья подразделяются на основании целевого использования. Например, пашня используется для выращивания сельскохозяйственных культур, где есть необходимость проводить агротехнические мероприятия предусматривающие пашню. В пастбищах в отличие от других видов сельскохозяйственных угодий целей использования является в основном выпас скота.

Отдельно следует рассмотреть, что в статье 74 Земельного кодекса установлены особо ценные сельскохозяйственные угодья, которым относятся орошаемая и богарная пашня, залежь, земли, занятые многолетними плодовыми насаждениями, культурные пастбища, сенокосы и пастбища коренного улучшения. В это же время следует учитывать, что во всех видах земель сельскохозяйственного назначения могут быть малопродуктивные земельные участки, которые в отдельный самостоятельны вид не выделено, и в отличие от особо ценных сельскохозяйственных угодий характеризуются низким баллом бонитета почвы и экономической неэффективностью для ведения сельского хозяйства.

### **Понятие малопродуктивных и деградированных земель, и их характеристики установленные в законодательстве**

В Земельном кодексе Кыргызской Республики установлено само понятие малопродуктивных земельных участков и порядок их регулирования. В первую очередь следует установить, что является малопродуктивным земельным участком. Так в соответствии со статьей 1 Земельного Кодекса Кыргызской Республики **малопродуктивные земельные участки – это сельскохозяйственные угодья, имеющие маломощный и бесструктурный почвенный слой с низким баллом бонитета и требующие больших затрат по их мелиоративному улучшению, за исключением пастбищ.**

Анализ понятие малопродуктивных земель на основе вышесказанных норм законодательства позволяет установить следующие критерии:

1. Малопродуктивные земельный участок – это сельскохозяйственные угодья, значит малопродуктивные участки находиться в сельскохозяйственных землях и цель их использования — это ведения сельского хозяйства. Это ключевой момент понимания правовой природы малопродуктивных земель;
2. Малопродуктивные земельный участок – это участок где почвенный слой характеризуется низкими производственными характеристиками (низкий балл бонитет) и маломощен с производственной точки зрения, связи с чем экономической стороны ведения хозяйства неэффективен.
3. Малопродуктивный земельный участок – это земли требующие больших затрат по их мелиоративному улучшению, т.е. для повышения урожайности требуются комплекс мелиоративных мероприятий, стоимость которых значительна.

Для понимания статуса малопродуктивных земель следует так же рассмотреть определение малопродуктивности земель установленных в Положении «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2008 года № 306. Так в соответствии с данным положением В пункт 3 внесены изменения в соответствии с постановлением Правительства КР от 11.09.13 г. № 510 (см. стар. ред.)к малопродуктивным сельскохозяйственным угодьям относятся:

- пашня богарная, залежь - с баллом бонитета не выше 20, с урожайностью в зерновых единицах менее 5 ц/га, подверженная деградации в результате разрушения верхнего почвенного покрова, почвы очень сильно эродированные, сильно засоленные и солончаки, сильно заболоченные, сильно каменистые, сильно солонцеватые и солонцы;

- земли, занятые многолетними насаждениями, - с баллом бонитета не выше 20, с урожайностью в зерновых единицах менее 5,6 ц/га, засохшие в результате отсутствия воды и источника орошения, очень сильно засолены и осолонцованы, закустарены, сильно каменистые, не дающие плодов и ягод;

- сенокосы - с баллом бонитета не выше 20, с урожайностью в кормовых единицах менее 2,8 ц/га, сильно каменистые и заболоченные, сильно засоленные и солончаки, сильно солонцеватые и солонцы, находящиеся в условиях длительного, избыточного увлажнения;

Таким образом, в Положении установлены характеристики почвы и критерии балл бонитетов по видам сельскохозяйственных угодий, а так же другие характеристики такие как закустаренность, каменистость, солонцеватость, заболоченность и т.д.

Следует так же отметить, что основной целю освоения в соответствии с Положением малопродуктивных сельскохозяйственных угодий является - воспроизводство плодородия почв, повышение продуктивности земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, сохранение экологического равновесия в природе.

В Земельном кодексе Кыргызской Республики закреплено понятие деградированных земель, по которому **деградированные земельные участки сельскохозяйственного назначения – это земельные участки, потерявшие свои исходные полезные свойства до состояния, исключающего возможность их эффективного использования по целевому назначению.**

Согласно юридическому энциклопедическому словарю - деградированными признаются земли, на которых в результате антропогенных или природных факторов происходят устойчивые негативные процессы изменения состояния почв.

Для деградированных земель характерно ухудшение и (или) утрата плодородного слоя, в результате чего деградированные земли оказываются непригодными для жизнедеятельности растений и животных. На площадях деградированных земель ухудшаются климат, ландшафт, что негативно влияет на экологическое состояние региона в целом. В Кыргызстане количество земель, подверженных деградации, постоянно увеличивается. В последнее время территории, занятые деградированными землями, стали настолько обширными, что борьба с этим явлением приобретает общегосударственное значение

При этом существует классификация деградированных земель, так ученые в области почвоведения выделяют типы деградированных почв на основании показателя их деградации:

1. Технологическая (эксплуатационная) деградация, включающая следующие подтипы:
* нарушение земель,
* физическая (земледельческая) деградация почв,
* агровиснаження земель

 2) эрозия, которую в зависимости от причин, обусловливающих развитие эрозии, выделяют следующие виды:

* Водная эрозия происходит вследствие смывания и вымывания частей почвы осадками, поверхностными водами.
* Ветровая эрозия распространена там, где нет препятствий сильным ветрам и где отсутствует природный растительный покров, защищающий поверхностный слой почвы, распаханного на больших площадях от выветривания.
* Кроме водной и ветровой эрозии на склонах различной крутизны наблюдается всплывающая эрозия. Она заключается в том, что почвенный покров, перенасыщен грунтовыми водами, может постепенно или же внезапно всплывать, вследствие чего сносятся его плодородные слои.

 3) засоление, включающий:

* собственно засоление,
* осолонцевания,
* заболочивання
1. Переувлажнения земель, которая может быть:
* искусственным (вследствие научно не обоснованного проведения мероприятий по мелиорации);
* естественным.
1. Загрязнения земель химическими веществами и если использование земель становится опасным, является основанием для изъятия таких земель из хозяйственного оборота с целью проведения консервации и восстановления предыдущего безопасного состояния.

### **Регулирования фактов освоения малопродуктивных земель до введения в действия Земельного кодекса Кыргызской Республики**

В законе «О введении в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики» так же определен особый статус малопродуктивных земель. Так в соответствии со статьей 6 «О введении в действие Земельного Кодекса Кыргызской Республики» право частной собственности на земельный участок безвозмездно и без дополнительной платы, с последующим оформлением документа, удостоверяющего право частной собственности на земельный участок, признается за гражданами Кыргызской Республики:

- получившими до введения в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики во временное пользование или в аренду **малопродуктивные сельскохозяйственные угодья** **и вовлекшими их в сельскохозяйственный оборот** **путем коренного улучшения земель с повышением плодородия почвы** за счет собственных и заемных средств;

- **занявшими без разрешения малопродуктивные сельскохозяйственные угодья и вовлекшими их в сельскохозяйственный оборот** **путем коренного улучшения земель с повышением плодородия почвы за счет собственных и заемных средств** и не изъятые до введения в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики уполномоченным органом соответствующего территориального уровня.

Эти нормы дают еще больше представление о правовой природе и статусе малопродуктивных земель и раскрывает его понятие. Так в этих 2 нормах устанавливается, что **главный критерий малопродуктивным землям – это их освоение и вовлечение сельскохозяйственный обороть**. При этом было ли предоставлено юридически правильно или было занято незаконно почти не имеет значение, за исключением тех случаев, когда занятые без разрешения малопродуктивные земли были изъяты до введения в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики уполномоченным органом. Так же эти нормы полностью отражает суть малопродуктивных земель так как устанавливают условия коренного улучшения земель с повышением плодородия почвы и оплаты стоимости этого улучшения за счет собственных или заемных средств лица освоивших малопродуктивные земли. Но основе можно сделать вывод о необходимости и актуальности освоения малопродуктивных земель и вовлечения их сельскохозяйственный оборот, которое имеет место до принятия Земельного кодекса Кыргызской Республики, так как эти нормы касаются только случаев имевших место до введения в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики, т.е. до 1999-года.

### **Требования законодательства по освоению малопродуктивного земельного участка в настоящее время**

Основания освоения малопродуктивных земель и вовлечения их сельскохозяйственный оборот после введения действия Земельного кодекса уже регулируется Земельным кодексом Кыргызкой Республики от 30 апреля 1999-года. Так, в Земельном кодексе Кыргызской Республики, установлено 2 случаи решения юридической судьбы и статуса малопродуктивных земель:

1. Так в статье 32 Земельного кодекса Кыргызской Республики, где установлено условия безвозмездного предоставление земельного участка в собственность или в пользование определено, что **малопродуктивные сельскохозяйственные угодья**, за исключением пастбищ, могут быть предоставлены гражданам Кыргызской Республики в собственность уполномоченным органом безвозмездно **для освоения и ведения сельскохозяйственного производства.**
2. В статье 73 Земельного Кодекса, где установлено цели использования земель сельскохозяйственного назначения в пункте 2 определено, что 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.** Предоставление земельного участка для возведения здания и сооружения производится уполномоченным органом.

Первый вариант подразумевает, что в случаях освоения малопродуктивных земель этот земельный участок может быть предоставлен в собственность освоившему гражданину Кыргызской Республики безвозмездно для ведения сельскохозяйственного производства. Таким образом устанавливается мотивации для граждан по освоению малопродуктивных земель путем коренного улучшения для ведения сельскохозяйственного производства.

Второй вариант рассматривает малопродуктивные земли как базис для ведения хозяйственной деятельности в труднодоступных, удаленных землях путем возведения на них необходимых зданий и сооружений.

В соответствии с Положением **«**О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства» о**бъектами** освоения являются малопродуктивные сельскохозяйственные угодья, указанные в пункте 3 Положения, а именно пашня богарная, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями и сенокосы , находящиеся в государственной собственности (кроме земель государственного лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий).

Малопродуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются под освоение для ведения сельскохозяйственного производства на период освоения, во временное пользование сроком от 7 до 10 лет. И освоенный земельный участок может быть предоставлен в собственность в соответствии с требованиями настоящего Положения по истечении срока пользования. При этом землепользователь осуществляет соответствующие строительные и мелиоративные мероприятия по освоению земельного участка на основании проектно-сметной документации.

Так же следует подчеркнуть, что нормы Положения не распространяются на земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий.

 Так же следует рассмотреть порядок предоставления малопродуктивных земель:

***1 шаг. Подача заявления/ходатайства.*** Гражданами Кыргызской Республики подается ходатайство о предоставлении земельного участка малопродуктивных сельскохозяйственных угодий под освоение для ведения сельскохозяйственного производства в соответствующий орган местного самоуправления, на территории которого находится земельный участок. В ходатайстве указывается обоснование освоения земельного участка, прилагаются копия документа, удостоверяющего личность заявителя, и план предлагаемого к освоению земельного участка.

**2 шаг. Получение заключения о малопродуктивности.** Граждане получаютзаключение Государственного проектного института по землеустройству «Кыргызгипрозем» Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики (далее - «Кыргызгипрозем») о малопродуктивности земельного участка, подготовленного по результатам обследования качественного состояния в баллах бонитета почв и урожайности сенокосов.

***3 шаг. Получение о правовом статусе малопродуктивного участка.*** Граждане получают информацию о правовом положении данного земельного участка, представленной местным регистрационным органом (ДКРПНИ-Госрегистр);

***4 шаг. Предоставление во временное пользование для освоения.*** Орган местного самоуправления и местная государственная администрация, в чьей компетенции находится предоставление или управление/распоряжение рассматриваемого земельного участка, выносит соответствующее решение. **В пункт 11 внесены изменения в соответствии с** постановлением **Правительства КР от 11.09.13 г. № 510 (**см. стар. ред.**)**Решение о предоставлении земельных участков под освоение должно содержать следующие сведения:

- основания;

- границы и описание местоположения земельных участков, включая их площадь и кадастровые номера;

- под какой вид сельскохозяйственных угодий земельный участок осваивается;

- поручение заявителю на разработку проектно-сметной документации по освоению земельного участка.

***5 шаг. Вынесение решения.*** Решение о предоставлении земельных участков под освоение либо об отказе направляется заинтересованному лицу в течение трех дней со дня принятия такого решения.

***6 шаг. Подготовка проектно-сметной документации.*** Освоение малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для ведения сельскохозяйственного производства осуществляется в соответствии с проектно-сметной документацией, разрабатываемой «Кыргызгипроземом».

***7 шаг.*** ***Работы по освоению малопродуктивного участка.*** Работы по освоению малопродуктивных сельскохозяйственных угодий выполняются последовательно в два этапа (техническое и биологическое освоение):

А. На первом этапе проводятся работы по планировке, снятию, транспортировке и нанесению почв и плодородных пород на осваиваемые земли, строительству ирригационных сетей, специальных гидротехнических сооружений и другие мероприятия, направленные на освоение.

Б. На втором этапе проводится комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий (биологическое освоение) по повышению плодородия земель. К основным мероприятиям по биологическому освоению относятся внесение необходимых доз органических и минеральных удобрений, гипсование, посев многолетних трав, злаковых и бобовых культур и т.д.

***8 шаг. Инициация процедуры признания факта освоения.*** Предоставление местной администрации письменного извещения лица, проводившего освоение земель, о готовности объекта к передаче с предоставлением в комиссию соответствующих документов, подтверждающих затраты по освоению.

***9 шаг. Назначение комиссии местной государственной администрацией.*** Комиссия назначается местной государственной администрацией не позднее чем в пятидневный срок после получения письменного извещения от лица, проводившего освоение земель, о готовности объекта к передаче с предоставлением в комиссию соответствующих документов, подтверждающих затраты по освоению. В состав комиссии по приему-передаче освоенных земель включаются представители органа местного самоуправления, местной государственной администрации, местных судов аксакалов, местных органов землеустройства и регистрации, охраны окружающей среды, сельского и водного хозяйства, санитарно-эпидемиологического надзора. При необходимости к участию в работе комиссии привлекаются специалисты организаций, участвовавших в разработке проектов освоения земель, эксперты и другие.

***10 шаг. Процесс подтверждения факта освоения.*** Заказчик для подтверждения представляет комиссии следующие документы и материалы:

- документы, удостоверяющие право временного пользования землей;

- проект освоения сельскохозяйственных угодий;

- заключения «Кыргызгипрозема» о малопродуктивности земельного участка и о выполнении запроектированных работ по освоению сельскохозяйственных угодий.

***11 шаг. Оценка факта освоения и осуществление приема-передач освоенных земель***, при осуществлении которого комиссия обязана:

- проверить соответствие выполненных технических работ утвержденному проекту и дать им оценку;

- уточнить последующее использование освоенных земель.

При этом все затраты по испытанию, при проверке противоэрозионных, мелиоративных и других сооружений на освоенных землях осуществляется за счет средств заказчика, которым были предоставлены в пользование эти земли.

***12 шаг. Составление акта приема –передач освоенных земель.*** Акт приема передачи составляется в установленной форме в трех экземплярах. Один экземпляр направляется местному органу Госрегистра, второй - землепользователю, третий - местной государственной администрации. К акту прилагается план передаваемого участка.

***13 шаг. Принятия решения о предоставлении в собственность.*** Акт приема-передачи освоенных земель рассматривается органом местного самоуправления и/или местной государственной администрацией, которые по результатам рассмотрения принимают соответствующее решение.

При этом следует отметить, что предоставление земельных участков под освоение не допускается:

- в случае установления в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики ограничения в предоставлении земельных участков под освоение либо запрета;

- при наличии отрицательного заключения органов охраны окружающей среды, чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического надзора;

- при подаче ходатайства под освоение не для сельскохозяйственного производства;

- при расположении этих земель в границах населенных пунктов в соответствии с их генеральными планами и планами застройки.

Хотя в определении малопродуктивных земель указывается понятие мелиоративное улучшение, его определение нигде в законодательстве не раскрывается. В Положении «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства», установлено больше процедура предоставление малопродуктивных земель, однако практически отсутствуют критерии позволяющие устанавливать методы улучшения малопродуктивных земель и факт освоения. Это вызывает определенные трудности при принятии решения в связи освоением участка.

В законодательстве соседних стран Российская Федерация, Узбекистан, Украина установлено что **мелиорация земель - это специфический технологический способ поддержания в благоприятном состоянии земель - важнейшего для сельского хозяйства природного ресурса. Мелиорация земель - коренное улучшение земель в результате осуществления комплекса мер.** Среди различных видов мелиорации наиболее масштабными являются орошение и осушение. Большую роль играют культуртехнические работы (борьба с кустарниками, кочками и др.), химические мелиорации (известкование и гипсование почв), агролесомелиорации, укрепление сыпучих песков, борьба с водной и ветровой эрозией и др.

Мелиорация земель способствует сохранению и повышению плодородия почвы, росту урожайности, устойчивости земледелия, смягчению воздействия колебаний погодно-климатических условий на результаты производства. Масштабы мелиорации возрастают, но главное внимание на нынешнем этапе уделяется повышению ее эффективности.

Различают три основные задачи мелиорации:

* улучшение земель, находящихся в неблагоприятных условиях водного режима, выражающихся либо в избытке влаги, либо в ее недостатке по сравнению с тем количеством, которое считается необходимым для эффективного хозяйственного использования территории. Мелиорация, направленная на удаление с территории избыточной влаги, носит название осушительной. Мелиорация, направленная на ликвидацию недостатка вод в почвогрунтах сельскохозяйственных полей, носит название орошения.
* улучшение земель, обладающих неблагоприятными физическими и химическими свойствами почв (тяжелых глинистых и иловатых почв, засоленных, с повышенной кислотностью и пр.). Мелиорация земель с неблагоприятными физическими свойствами почв направлена на усиление аэрации, увеличение скважности и водопроницаемости почв. Для этого вводятся правильные севообороты, применяется пескование иловатых почв и кpoтовый дренаж, способствующий увеличению воздухо- и водопроницаемости глубоких слоев почв. Мелиорация земель с неблагоприятными химическими свойствами почв заключается в удалении вредных солей путем промывки, уменьшения кислотности почв внесением извести, повышении питательных свойств почв удобрениями и введении правильных севооборотов с повышенным удельным весом трав.
* улучшение земель, подверженных вредному механическому воздействию, т. е. водной и ветровой эрозии, выражающейся в образовании оврагов, оползней, развеивании почвы и пр. Мелиорация земель, подверженных водной и ветровой эрозии, обычно включает мероприятия, направленные на уменьшение количества и скорости стекающих поверхностных вод, увеличение сопротивляемости почв размыву и развеиванию. Эти мероприятия базируются на применении широкого комплекса лесокультурных, агротехнических и гидротехнических средств.

В современных условиях на большинстве территорий, подверженных мелиоративным работам, как правило, осуществляется не один из рассмотренных выше видов мелиорации, а несколько, в зависимости от сочетания природных и хозяйственных условий.

Так одновременно с орошением территории на ней создаются лесные полосы, на орошаемых полях вводятся севообороты, применяются удобрения, осуществляются промывки засоленных участков и пр.

### **Выводы по результатам правового анализа по освоению малопродуктивных земель**

1. Как уже было отмечено, в Земельном кодексе определено понятие малопродуктивных земель и там же методом исключения определено, что пастбища не могут быть малопродуктивными земельным участками. В статье 32 Земельного кодекса, где определено порядок предоставления малопродуктивных пастбищ при освоении так же пастбища исключены. Таким образом в соответствии с требованиями законодательства получается, что в пастбищах не могут быть малопродуктивные земли. Однако это просто отрицания факта. Ведь если говорить в законодательстве что нету солнца, солнце же не перестанет светить и не исчезнет. На самом деле основная часть малопродуктивных земель находятся в пастбищных угодьях. Доказательством этому служит, тот факт, что в Законе «О переводе (трансформации) земельных участков» от 30 мая 2013 года установлены градация ценности земель по продуктивности:

1) пашня орошаемая является равноценным сельскохозяйственным угодьем многолетнего насаждения и наоборот;

2) пашня богарная является равноценным сельскохозяйственным угодьем залежи и наоборот;

3) пастбище является равноценным сельскохозяйственным угодьем сенокоса и наоборот.

При этом пастбище, за исключением культурных пастбищ и пастбищ коренного улучшения является наименее ценным сельскохозяйственным угодьями наряду сенокосами по сравнению с другими видами сельскохозяйственных угодий. И на практике так сложилось что большинство малопродуктивных земель отнесены/относятся к пастбищным угодьям.

***Вывод***: Таким образом, сам подход когда малопродуктивные участки из пастбищ признаются не малопродуктивными посредством исключения из определения малопродуктивных земель в корне верно. Так малопродуктивные участки все равно остаются в пастбищных угодьях и они никуда не исчезают или улучшаются сами собой. И проблему освоения земель это никак не решает.

1. Существует понятие как малопродуктивные земельные участки, так и деградированные земельные участки. При этом большинство путают эти понятия, считая одним и теми же землями – синонимами, хотя юридически это разные понятия, которых нельзя ни в коем случае путать. На первый взгляд, возможно малопродуктивный земельный участок от деградированного не отличается, так как оба этих видов земель малоэффективны в плане урожайности и т.д. Однако следует отличать малопродуктивные земли от деградированных земель исходя из содержания определения и правовых последствий понятие, так как деградированные земли изначально были продуктивны и имели все полезные свойства, тогда как малопродуктивные земли изначально имеют низкий балл бонитет почвы и как вследствие изначально не эффективен. Следует учитывать, что особенность малопродуктивных участков требуют значительных мелиоративных улучшений, что приводит к освоению под другой вид сельскохозяйственных угодий. То есть целевое использование при освоении малопродуктивных участков могут, а в большинстве случаев должны коренным образом поменяться, например, пастбище меняется на земли под многолетними насаждениями. Деградированные же земельные участки требуют восстановления, т.е. приведения в первоначальное состояние, что возможно в зависимости от деградации требуют не таких значительных мелиоративных работ. Малопродуктивные земли в пастбищах это земли с баллом бонитета не выше 20, с урожайностью в кормовых единицах менее 0,8 ц/га, т.е. с 1 га не возможно прокормить и 1 условной головы скота и если не проводить значительных мелиоративных улучшений его эффективность не возможен вообще. Деградированные пастбищные земельные участки может быть в разном состоянии, и стоимость затрат по восстановлению возможно менее затратен, чем освоение малопродуктивных земель. Хотя возможно и есть настолько деградированные участки требующие больших затрат соразмерным мелиоративным улучшением, но в любом случае это работы по восстановлению земель, а не освоение под другие виды угодий.

***Вывод***: Существующее законодательство не проводить четкой параллели определений малопродуктивного земельного участка и деградированных земель, в связи с чем появляется путаницы. В большинстве своем деградированные земли не подлежат к освоению, тогда как малопродуктивные должны осваиваться. Путаница понятий, когда разных видов земель понимается как один привело к решению отказа от освоения малопродуктивных земель.

1. Мелиорация земель как уже было сказано осуществляется в целях повышения продуктивности почв и ведения устойчивого земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель. В законодательстве ряда соседних стран имеющих схожие правовые системы различают в зависимости от характера мелиоративных мероприятий следующие типы мелиорации земель:
* Гидромелиорация;
* Агролесомелиорация;
* Културтехническая мелиорация;
* Химичекая мелиорация;

Каждая из этих типов мелиорации земель разъясняет и устанавливает условия реализации мероприятий по мелиорации земель, что и является освоением малопродуктивных земель.

***Вывод*:** Действующем же законодательстве Кыргызской Республики понятие и типы мелиорации земель и условия их реализации, вкупе с полномочиями уполномоченных органов при мелиорации земель не установлено. Более того, у нас сложилось стереотип что мелиорация земель — это деятельность по орошению земель, что является очень узким пониманием данного определения. Интеграция этих аспектов в действующее законодательство позволит снять многие опасения по поводу освоения малопродуктивных пастбищ, касающиеся споров по факту освоения. В случаях когда считают, что факта освоения не было и корруициогенными способами получили землю собственность именно закрепленные в законодательстве типы и способы и условия по мелиорации земель позволит снять все вопросы и опасения. Более того, она позволит уточнить и систематизировать освоение малопродуктивных пастбищ, что снимет все коррупциогенные факторы при освоении и создаст условия прозрачности процессу освоения и внесет ясность по процедурам и критериям принятия решения по освоению малопродуктивных пастбищ.

 (см. стар. ред.)

## Глава 2. Агромелиоративный аспект

### **Общее состояние земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и малопродуктивные земли**

Земельным законодательством Кыргызской Республики установлен приоритет пахотных земель и земель под многолетними насаждениями перед другими видами сельскохозяйственных угодий. Данные земли являются основой продовольственной безопасности страны и его экономическая, социальная значимость, бесспорно. Особенность в том, что орошаемые пашни являются наиболее ценными по сравнению с другими видами земель сельскохозяйственного назначения и составляют в настоящее время всего 5709,9 тысяч гектаров.

В соответствии с Государственным отчетом о состоянии и использовании земельного фонда Кыргызской Республики и распределение земельного фонда по состоянию на 1 января 2015 года земельный фонд характеризуется следующими показателями:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **№ строк** | **Наименование землепользователей и категорий земельного фонда** | **Общая площадь (га)** | **В том числе орошаемая (га)** |
| 21 | 2. | Земли населенных пунктов, всего: | 276235 | 137304 |
| **№** | **Виды сельскохозяйственных и других угодий** | **Площадь, всего (га)** | **В том числе орошаемая (га)** |
| 1 | Пашня | 1205310 | 794690 |
| 2 | Многолетние насаждения, всего, в том числе: | 36897 | 36355 |
| 2а | сады | 28546 | 28005 |
| 2б | ягодники | 85 | 85 |
| 2в | виноградники | 4929 | 4929 |
| 2г | плодопитомники | 282 | 282 |
| 2д | плантации тута | 2644 | 2643 |
| 2е | другие насаждения | 411 | 411 |
| 3 | Залежь | 35953 | 2117 |
| 4 | Сенокосы | 169611 | 8707 |
| 5 | Пастбища, всего: | 9031718 | 28820 |
| 5а | из них культурные, включая площади коренного улучшения | 3524 | 3442 |
| 6 | Итого сельскохозяйственных угодий | 10479489 | 870689 |
| 7 | Приусадебные земли, всего, в том числе: | 189890 | 128537 |
| 7а | пашня | 72551 | 69022 |
| 7б | сады и другие многолетние насаждения | 34718 | 34038 |
| 7в | другие сельскохозяйственные угодья | 32101 | 25477 |
| 8 | Коллективные: сады | 3597 | 1476 |
| 9 | Огороды | 2709 | 2409 |
| 10 | Всего сельскохозяйственных угодий, в том числе: | 10625165 | 1003111 |
| 10а | пашня | 1280570 | 886121 |
| 10б | Многолетние насаждения | 75212 | 71869 |
| 11 | Земли под постройками | 50520 |   |
| 12 | Земли, находящиеся в стадии мелиоративной подготовки | 13847 | 383 |
| 13 | Лесные площади | 1171826 | 11999 |
| 14 | Древесно-кустарниковые насаждения | 462974 | 8371 |
| 15 | Болота | 6247 |   |
| 16 | Прочие земли (дороги, под общественными постройками, под дворами) | 7664349 |   |

В то же время в соответствии постановления Правительства Кыргызской Республики «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2000 года» от 21 августа 2000 года N 507 картина распределения земельного фонда Кыргызской Республики по видам сельскохозяйственных угодий по состоянию на1 января 2000 года было следующим образом:

(тыс.га)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Наименование землепользователей и категорий земельного фонда** | **Общая площадь (га)** | **В том числе орошаемая (га)** |
| 11 | Земли населенных пунктов, всего: | 200 600 | 115 800 |

──┬──────────────────────────────────────────┬────────┬────────────────

N │ Виды сельскохозяйственных и других угодий│ Всего │В т.ч. орошаемые

──┼──────────────────────────────────────────┼────────┼────────────────

1 │Пашни │ 1261,6 │ 830,9

2 │Многолетние насаждения - всего, в т.ч.: │ 40,1 │ 39,5

2а│садов │ 29,8 │ 29,6

26│ягодников │ 0 │ 0

2в│виноградников │ 6,6 │ 6,4

2г│плодопитомников │ 0,3 │ 0,2

2д│плантаций тута │ 3,2 │ 3,1

2е│других насаждений │ 0,2 │ 0,2

3 │Залежи │ 20,9 │ 0,2

4 │Сенокосы │ 169,1 │ 9,5

5 │Пастбища, всего │ 9115,1 │ 33,7

5а│из них: культурные, включая площади │ 7,4 │ 6,0

 │коренного улучшения │ │

6 │Итого сельскохозяйственных угодий │10606,8 │ 913,8

7 │Приусадебные земли - всего, в том числе: │ 157,1 │ 123,1

7а│пашни │ 99,9 │ 95,4

7б│сады и др. многолетние насаждения │ 22,5 │ 21,9

7в│другие с/х угодья │ 7,1 │ 5,8

8 │Коллективные сады │ 4,6 │ 1,5

9 │Коллективные огороды │ 5,9 │ 5,0

10│Всего сельскохозяйственных угодий, в т.ч. │10746,8 │ 1043,4

 │пашни (1+7а+9) │ 1367,5 │ 931,3

──┴──────────────────────────────────────────┴────────┴────────────────

Как видно из таблиц есть разница между 2000 и 2015- годами. Так если количество орошаемых пашен в 2000 году составляло 830900, то в 2015 году составляет уже 794690, где сокращается на 36210 га. Количество орошаемых садов в же 2000 году было 29600, а в 2015 году стало 28005, сократившись на 1595 га.

В то же время Земли населенных пунктов расширенных из числа орошаемых земель:

в 2000 году было 115800, а в 2015 году 137304, то есть наблюдается сокращение на 21504 га орошаемых пашен.

Как видно из цифр, количество орошаемых земель стремительно сокращается.

Бесспорен тот факт, что за последние 20 лет, с момента приобретения независимости нашей республики, земельные участки для расширения населенных пунктов, включая для постройки индивидуального жилья предоставляются в большинстве случаев из земель сельскохозяйственного назначения, в особенности из орошаемых пашен. Если брать в целом, то наглядно демонстрирует данный факт, что за период с 1995 г. по 2009 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилось на 51,0% или на 5937,2 тыс. га. И данное явление имеет тенденцию увеличения, несмотря на введение моратория на трансформацию орошаемых земель согласно принятому 31 июля 2009 года Закону «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий». Эти территории изъяты из сельскохозяйственного оборота под расширение сел, создания транспортной инфраструктуры, разработки недр, создания особо охраняемых территорий. Эта на самом деле официальная статистика, которая приведена в земельно-учетных отчетах. Однако существует так же сокращение-изъятия сельскохозяйственных земель, особенно пашни, в там числе и пастбищ, которая не отражается в документах и не оформлены соответствующим образом (самозахваты и т.д.).

Единственным вариантом восполнения данных земель на сегодняшний день является освоение малопродуктивных земель и вовлечение их сельскохозяйственный оборот. Для этого в принципе должно быть создано правовая система позволяющие и стимулирующие освоение малопродуктивных земель.

### **Малопродуктивные пастбища**

**Так где же найти эти малопродуктивные земельные участки?**

В Кыргызской Республике, как видно из приведенной статистики, пастбища занимают 9027 тыс. га (около 9 млн. га) пастбищ. Общая площадь пастбищ включает в себе и малопродуктивные пастбища, урожайность которых менее 08ц/га в кормовых единицах, и площадь которых составляет около 500 тыс. га (около 0,5 млн. га). Ранее Советский период эти пастбища учитывались отдельных графах отчетов. И в настоящее время они никуда не исчезли и учитывая их малопродуктивность именно эти земли необходимо осваивать. И если только 10% из этих малопродуктивных земель будет освоено по земли многолетними насаждениями – под сады, то это составить 50 тысяч га, что почти 2 раза больше имеющихся в настоящее время Кыргызской Республике земель под сады. Так официальной статистике на 1 января 2015 года под многолетними насаждениями занято только 36897 тысяч га. Из чего, видно насколько перспективно освоение малопродуктивных пастбищных участков и его экономическое значение.

#### **Деградированные пастбища**

Отдельно от малопродуктивных пастбищ следует так же рассмотреть деградированные пастбищные участки. По результатам полевых исследований с целью мониторинга пастбищных ресурсов проводимых проектным институтом «Кыргызгипрозем» установлено, что:

* 1661 тыс. га подвержены деградации в сильной степени;
* 416 тыс. га подвержены эрозии в разной степени;
* 397 тыс. га расположены на крытых склонах (40 градус и более), которые должны быть выведены из хозяйственного пользования;
* 1906 тыс.га закустарены;
* 1689 тыс. га засорены некормовыми травами;
* 1500 тыс. га каменистые;

Не все земли деградированные пастбищные участки подлежат к освоению под другие виды сельскохозяйственных угодий. Деградированные пастбищные участки в первую очередь должны быть восстановлены. Тем не менее должны быть определенные исключения:

***Исходя из особенностей деградированных пастбищ по строго установленным законодательно критериям, такими критериями могли бы быть:***

1. Наличие пригодных земель для вовлечения в сельскохозяйственное производство (учитывается рельеф, почва, местоположение).
2. Экономическая эффективность освоения, определяющаяся приростом продукции и сроком окупаемости капитальных вложений на освоение. Срок окупаемости капитальных вложений не должен превышать 5-6 лет.
3. Потребности у населения в расширении площади пашни, многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ, основанной на соответствующих расчетах.
4. Реальные возможности освоения новых земель (наличие оснований на обследование, землеобеспеченность, наличие и использование трудовых ресурсов, уровень интенсивности использования существующих угодий, их хозяйственное состояние и т.д.)
5. Сохранение существующих ландшафтов. При выявлении пригодных земель для освоения более интенсивно используемые угодья учитывать рельеф, крутизну, почвы, их механический состав, эродированность, увлажненности, местоположение участков. А при освоении садов и виноградников учитывать глубину залегания грунтовых вод, подстилающие породы (почвогрунты), крутизну и экспозицию склонов, физический и химический состав почв. Размер необходимого освоения в пашню складывается из планируемой для расширения и дополнительной площади пашни, которая должна быть отведена под проектируемые многолетние насаждения, защитные лесные полосы, дороги, ГТС, хозяйственные центры. С этой целью намечают планируемые изменения в составе площадей угодий.
6. Учитывая экологическую безопасность при освоении пастбищных участков.

При это как правило нельзя осваивать эрозионно-опасные земли.

### **Пастбищные угодья вклинившие и вкрапленные в другие виды сельскохозяйственных угодий.**

Отдельно следует рассмотреть вклинившие и вкрапленные в другие виды сельскохозяйственных угодий пастбищные угодья независимо от мало продуктивности и деградированности. С момента принятия Земельного кодекса в 1999-года в статье 30 было установлено, что пастбищные участки вкрапленные, вклинившиеся в пахотные земли и в земли, занятые многолетними плодовыми насаждениями, находящиеся в частной собственности, могут предоставляться в собственность. Однако Законом о внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Кыргызской Республики от 6 мая 2013 года №65 слово пастбище было удалено и оставлено только сенокосы. Возможно с теми же обоснованиями о необходимости сохранения пастбищ и не допущения их сокращения путем перевода на другие виды земель. Однако вопрос вклинившихся и вкрапленных все равно остается. Следует отметить, что и ранее данная норма полноценна не работала, так как вставало вопрос изменения вида использования (трансформации) земли. Ведь как пастбище по законодательству не возможно предоставить в собственность, даже в Конституции Кыргызской Республики определено, что пастбища могут находиться исключительно в государственной собственности. Закон «О
 переводе (трансформации) земельных участков», был принят только в 15 июля 2013 года № 145. Даже сейчас в законодательстве регулирующее трансформацию земель недостаточно раскрывается вопросы трансформации вклинивших и вкрапленных в пашню пастбищ. Таким образом, из-за отсутствия процедур изменения вида использования (трансформации) не было возможности реализовать данную норму по предоставлению вклинившихся и вкрапленных пастбищ в собственность. Ниже приводиться фото наглядно демонстрирующее вклинившее и вкрапленное пастбищный участок на пойме реки.



Тем не менее данная проблема очень актуальна, вклинившиеся и вкрапленные пастбищные участки на самом деле практически как пастбища используются очень редко. Так как в большинстве случаев выпас на этих не больших по контуру пастбищных участках приводить потраве порче посевов, вызывая споры и между землепользователями и пастбище пользователями. Так как скот все равно выходить на посевы и уничтожает их несмотря на выпас. Учитывая невозможность использования вклинившего и вкрапленного пастбищ для выпаса скота необходимо предусмотреть освоение данных участков под более ценный вид угодий – под сады или пашню. Освоение вклинивши и вкрапленных пастбищ под земли многолетних насаждений – сады в данном случае обладает рядом преимущество. К примеру, участок на пойме реки обладает своим микроклиматом оптимальным для организации косточкового сада и в последующего создания питомника по разведению современных сортов, с последующим организацией агротуризма. Есть преимущества по противодействию берегов от смыва реки и улучшению земель. Так же необходимо отметить, что защитные лесонасаждения в виде садов на пастбищных участков позволяет предотвращать ветровую эрозию создает микроклимат влияющее на кормовую нагрузку. Для демонстрации вклинившихся и вкрапленных пастбищ приводиться схема месторасположения таких пастбищ:

Пашня – земельная доля

Пашня – земельная доля

Пашня – земельная доля

Пашня – земельная доля

Пашня – земельная доля

Пашня – земельная доля

Вклинившееся пастбище

***Выводы*:**

1. Особо ценные сельскохозяйственные земли, в частности орошаемые пашни с каждым годом сокращаются по разным причинам. Для обеспечения продовольственной безопасности есть необходимость восполнения данных земель за счет освоения малопродуктивных земельных участков;
2. Территория малопродуктивных пастбищ урожайность которых не превышает 0,8 кормовых единиц с 1 гектара, составляет порядка 500 тыс. га. Весь данный массив представляет собой возможность для освоения в другие виды сельскохозяйственных угодий. Особо следует отметит, о необходимости отражения в земельно-учетных документов данную категорию малопродуктивных земель для систематического учета;
3. В некоторых случаях необходимо допускать освоение и деградированных пастбищ на основе строго установленных критериев, так их как экономическая обоснованность, экологическая безопасность и т.д. Данные критерии необходимо определить законодательно ограничив конкретным закрытым списком позволяющем четко установить случаи освоение деградированных пастбищных участков;
4. Предусмотреть в законодательстве возможность освоение вклинившихся, вкрапленных в пашни и земли многолетних насаждений пастбищных угодий.

## Глава 3. Стратегический аспект

Следует рассмотретьстратегические документы на предмет выявления намерений и уровня заинтересованности государства по освоению малопродуктивных земель, так же основные направления целей и задач государства по улучшению земель.

Так в «Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы», утвержденного указом Президента Кыргызской Республики признано, что процессы деградации сельхозугодий в настоящее время представляют значительную угрозу продовольственной безопасности страны и переходят из разряда экологических в категорию угроз устойчивому развитию Кыргызстана. Слабый потенциал менеджмента землепользования усугубляет ситуацию. Работы по восстановлению плодородия почв проводятся недостаточно эффективно.

В отношении пастбищ в Национальной стратегии определено, что для улучшения управления государственными пастбищами будет использоваться механизм, в основе которого заложен принцип разумного баланса экономической отдачи пастбищ для общества и исключения их деградации. При этом важнейшим инструментом повышения эффективности станет внедрение современных технологий в практику управления и мониторинга пастбищных угодий страны.

И самое главное, что Национальная стратегия устанавливает, что государство сконцентрируется на государственной поддержке и целевом финансировании модернизации системы ирригации, ежегодном вводе в оборот по 10 тыс. га орошаемых сельскохозяйственных земель (включая новое освоение и сельскохозяйственные земли, возвращаемые из числа ранее выведенных из оборота). Построение системы обеспечения водой, являясь инфраструктурной задачей, будет выполнять также и социальные функции - создавать новые рабочие места (преимущественно в секторе растениеводства). Таким образом, государство ставить цель вовлечении сельскохозяйственный оборот ежегодно по 10.тысяч га орошаемых земель, которому земли под многолетними насаждениями являются равноценными.

Так же в Национальной стратегии устанавливается задачу сохранение и повышение эффективности использования земельных и водных ресурсов. В рамках которого предстоит:

1. улучшить государственный учет и мониторинг за земельными и водными ресурсами;
2. обеспечить сохранение плодородия и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, водных ресурсов;
3. усилить роль местных органов власти и общественных организаций в вопросах сохранения и восстановления плодородия земель.

Устанавливается необходимость проведения масштабной оценки плодородия земель, сформирования устойчивой системы мониторинга и создании банка данных о землях сельскохозяйственного назначения, оценить реальное состояние водных ресурсов.

Отдельно в Национальной стратегии рассматривается создание системы правовых норм и административно-экономических мер, препятствующих нерациональному землепользованию и водопользованию, росту деградации земель. Планируется ужесточить нормативы сохранения земельных и водных ресурсов (допустимым уровням загрязнения почв и водных источников различными отходами промышленного и сельскохозяйственного производства, бытовыми отходами и др.) и усилить наказания за нарушения.

Таким образом, Национальная стратегия признавая степень деградации земель, устанавливает задачи по освоению земель, пересмотру нормативно правовой базы по улучшению системы правового регулирования.

Так же следует рассмотреть Программу развития пастбищного хозяйства Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденного Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года № 89. В данном нормативно правовом акте стратегического значения по управлению пастбищ приводиться статистики имеющие первостепенное значение при рассмотрении вопросов освоения малопродуктивных пастбищ. Так, в Программе утверждается, что процесс деградации не только усиливается с каждым годом, но на значительной территории принял необратимый характер, где последствия этого процесса можно приостановить только через проведение соответствующих мероприятий. За последние 20 лет площадь условно чистых пастбищ сократилась с 3544,8 тыс. га до 2741 тыс. га (или на 23 процента).

Урожайность пастбищ является основным индикатором деградационных процессов на пастбищах. Анализ данных по урожайности пастбищных угодий, полученных из различных источников (государственного проектного института по землеустройству «Кыргызгипрозем», Кыргызского научно-исследовательского института животноводства и пастбищ, Национальной академии наук Кыргызской Республики) показал, что если урожайность летних пастбищ в начале 70-х годов прошлого столетия составляла 8,6 ц/га сухой массы, то в 90-е годы - 5,7 ц/га, а по данным 2004 года, средняя урожайность зимних пастбищ составляет 2,7 ц/га сухой массы. Соответственно, средняя урожайность пастбищ по республике снизилась на 3,1 ц/га. Только за последние 50 лет урожайность летних и зимних пастбищ сократилась в 3 раза. Чрезмерное использование пастбищ привело к снижению их продуктивности, в результате ежегодно теряется 11,5 млн. тонн естественных кормов. Наглядно степень деградации пастбищ по Кыргызской Республике демонстрирует следующая таблица:

(в процентах)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Тип пастбищ | Площадь (в тыс. га) | в % | Плошадь деградации | Степень деградации  (в %) |
| Летние  | 3951,0 | 43 | 1432,0 | 36 |
| Весенне-осенние  | 2756,0 | 30 | 1378,0 | 50 |
| Зимние  | 2440,0 | 27 | 1718,0 | 70 |
| Общая площадь  | 9147,0 | 100 | 4528,0 | 49 |

В качестве решения проблемы Программа декларирует, что для улучшения управления государственными пастбищами будет использоваться механизм, в основе которого заложен принцип разумного баланса экономической отдачи пастбищ для общества и исключения их деградации. При этом важнейшим инструментом повышения эффективности станет внедрение современных технологий в практику управления и мониторинга пастбищных угодий страны.

Таким образом, в Программе признается тенденция деградации пастбищ и необходимости их улучшения путем внедрения механизмов на основе разумного баланса экономической отдачи и исключения их деградации.

***Выводы:*** Государство ставит стратегическую цель осваивать и вовлекать сельскохозяйственный оборот по 10. тыс. га земли ежегодно. Признает необходимость создание нормативно правовой системы на предупреждения деградации земель и их улучшения. Таким образом, государство заинтересовано стратегически осваивать малопродуктивные земельные участки и пересмотреть нормативно правовые акты, которые устанавливают трудности и барьеры при осуществлении работ по освоению малопродуктивных земельных участков.

## Глава 4. Институциональный аспект

В правоотношения в сфере освоения малопродуктивных земельных участков вовлечены органы местного самоуправления и государственной власти:

1. **Органы местного самоуправления** – согласно статьи 13 земельного кодекса Кыргызской Республики  к ведению айыл окмоту подлежат принятие решения по предоставлению земельного участка в собственность и в пользование с ограничениями, установленными Земельным Кодексом, в том чисел и малопродуктивные земли. В название внесены изменения в соответствии с Законом КР от 18.07.14 г. № 144 (см. стар. ред.) Так же в компетенции органов МСУ предоставление в пользование пастбищ и установление порядка их использования, организация землеустройства, осуществление контроля за использованием и охраной земель, решение других вопросов в сфере регулирования земельных отношений, предусмотренных Земельным Кодексом. Так же согласно Положению о порядке предоставления малопродуктивных угодий для освоения органы МСУ принимают ходатайства заявителя по освоению, выносит решение о предоставлении малопродуктивного участка для освоения, в случае если земля относится его компетенции и участвует в работе комиссии по приемке освоенного земельного участка;

Однако в Законе «О местном самоуправлении» от 16 июня 2011 года, который является специальным нормативно правовым актом устанавливающим компетенции органов МСУ и регулирующим его деятельность, у органов МСУ не предусмотрены полномочия связанные с освоением малопродуктивных земельных участков. В принципе, органы МСУ вообще не могут участвовать в процессе рассмотрения вопросов освоения малопродуктивных участков, за исключением предоставления малопродуктивного земельного участка.

1. **Районные государственные администрации** – в соответствии с Земельным кодексом право государственной собственности на землю осуществляют Правительство Кыргызской Республики - на всей территории республики и местные государственные администрации в пределах своих компетенций. Так, Ведению районной государственной администрации на землях района при регулировании земельных отношений подлежат: предоставление земельного участка в собственность и в пользование лицам с ограничениями, установленными Земельным Кодексом и законодательством Кыргызской Республики для земель особо охраняемых природных территорий и земель, указанных в статьях 13, 14 Земельного Кодекса, разработка совместно с местным кенешем программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв и их выполнение, осуществление контроля за использованием и охраной земель. Так же согласно Положению о порядке предоставления малопродуктивных угодий для освоения районные государственные администрации принимают решение о предоставлении малопродуктивного участка для освоения, в случае если земля относится его компетенции и назначает комиссию по приемке освоенного земельного участка и участвует в работе комиссии.

Однако в Законе «О местной государственной администрации» от 16 июня 2011 года, который является специальным нормативно правовым актом устанавливающим компетенции районных государственных администраций и регулирующим его деятельность, у районной администрации не предусмотрены полномочия связанные с освоением малопродуктивных земельных участков. В принципе, районная государственная администрация вообще не могут участвовать в процессе рассмотрения вопросов освоения малопродуктивных участков, за исключением предоставления малопродуктивного земельного участка. Если он находиться в государственной собственности.

1. **Министерство сельского хозяйства и мелиорации** – в соответствии с Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 140
«О вопросах Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики» Министерства выполняет ряд функций по вопросам освоения малопродуктивных земель, такие как:
* Разрабатывает проектно-сметной документации под освоение малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для ведения сельскохозяйственного производства, и осуществляет авторский надзор за качеством выполняемых работ по проектно-сметной документации,
* в установленном порядке аккумулирует средства от физических и юридических лиц, поступившие в возмещение потерь сельскохозяйственного производства, которые используются на освоение новых земель, мелиорацию эксплуатируемых земель, повышение плодородия почв, выполнение проектно-изыскательских работ по землеустройству и земельному кадастру;
* осуществляет государственный мониторинг почв на содержание питательных веществ и гумуса и принимает меры по сохранению и повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, их целевому и эффективному использованию, проведение работ по охране земель и защите почв от деградации, упорядочению границ землепользователей.
1. **КыргызГипрозем** – согласно Устава государственного предприятия «Государственный проектный институт по землеустройству «Кыргызгипрозем» Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года №140 в части освоения малопродуктивных земельных участков обладает следующими функциями:
* Разработка проектно-сметной документации под освоение малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для ведения сельскохозяйственного производства и осуществление авторского надзора за качеством выполняемых работ по проектно-сметной документации;
* Установление наличия и почвенно-мелиоративного состояния сельскохозяйственных угодий, по которым требуется перевод их в другие виды угодий, на основании изучения имеющихся планово-картографических материалов, проектов землеустройства, мелиоративного строительства, материалов почвенных, почвенно-мелиоративных, геоботанических изысканий, солевых съемок, данных земельного кадастра, инвентаризации земель, и дача заключения об обоснованности трансформации;
* Подготовка заключения о малопродуктивности земельного участка по результатам обследования качественного состояния в баллах бонитета почв и урожайности сенокосов, пастбищ в сухой поедаемой массе;
* Подготовка заключения о малопродуктивности земельного участка, о выполнении запроектированных работ по освоению сельскохозяйственных угодий;
* Проведение земельно-оценочных работ в целях установления размеров возмещения потерь сельскохозяйственного производства, налогообложения, организации и развития земельного рынка;
* Осуществление мониторинга государственного земельного фонда;

В компетенциях МСХ и М КР и его подведомственных организациях в принципе установлены основные компетенции по освоению малопродуктивных участков. Тем не менее не ясно, кто конкретно в Министерстве осуществляет общую политику по земельным правоотношениям отвечающим установленным стратегическим целям. Существующий Департамент пастбищ регулирует правоотношения в сфере пастбищ и заинтересовано сохранении и улучшении только пастбищ. Однако в Министерстве нет конкретного органа курирующего вообще управление и улучшение всех земель с учетом их особенностей и сохранением баланса экономической целесообразности и продовольственной безопасности. Таким образом, совершенно не понятно кто должен заниматься улучшением земель. В задачах Департамента по водному хозяйству и мелиорации предусмотрено задача: планирование, организация и надзор за проведением работ, связанных с улучшением мелиоративного состояния земель сельскохозяйственного назначения. Но скорее всего здесь имеется в виду только 1 тип мелиоративных улучшений земель гидромелиорация. Трудно представить, что Департамент водного хозяйства занимающего улучшение мелиоративного состояния земель. И скорее всего здесь идет опять путаница понятием мелиорации. Так как понятие мелиорация горазда шире чем орошение земель.

1. **Госэкотехинспекции** – в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 136
«О Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики» в сфере управления земель выполняет следующие функции:
* Осуществляет в установленном порядке надзор за соблюдением:
	+ Требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;
	+ Требований земельного законодательства и градостроительных норм об использовании земель по их целевому назначению (в соответствии с генеральным планом городов, населенных пунктов) и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
	+ Требований по наличию и сохранности межевых знаков границ земельных участков;
* Осуществляет в установленном порядке контроль за:
	+ Достоверностью земельного баланса, сведений об использовании земель, а также о наличии свободного земельного фонда, представляемых органами местного самоуправления и местными государственными администрациями;
	+ Своевременным и качественным выполнением мероприятий по улучшению земель, предотвращению и ликвидации последствий эрозии почвы, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и других процессов, вызывающих деградацию земель;
	+ Выполнением проектов землеустройства, других проектов и мероприятий по предотвращению и ликвидации процессов, вызывающих загрязнение и деградацию земель, использованию и охране земель;
	+ Изменением количественного и качественного состояния земель;

Госэкотехинспекция как видно из функций непосредственно освоением малопродуктивных пастбищ, выполнением проектно-сметных документаций по мелиоративным улучшениям не занимается. И вообще контроль за охраной и рациональному использованию земель не охватывает. За состоянием пастбищ и его деградации Госэкотехинспекция не контролирует. При этом Департамент пастбищ нет полномочий проведения мониторинга состоянием пастбищ, а в Гипроземе нет финансовых и институциональных возможностей. И таким образом, малопродуктивные пастбищные угодья и их освоения не контролируется никем.

***Выводы***:

1. Органы местного самоуправления и районные государственные администрации несмотря на то что в Положении «О порядке предоставления малопродуктивных земельных участков под освоение» было предусмотрено определенные права и обязанности, в специально посвященным им нормативно правовым актах их полномочия по вопросам регулирования освоения малопродуктивных пастбищ вообще не предусмотрено. В то же время в Положении «О порядке предоставления малопродуктивных земельных участков под освоение» не совсем четко сформулированы их компетенции в части заключения договоров и некоторых других аспектов;
2. На национальном уровне не определено ответственное сторона по осуществлению политики в сфере освоения малопродуктивных земель и их мелиоративному улучшению. Несмотря на стратегические цели по освоению земель, никто в Министерстве сельского хозяйства за систематизированную работу в этой части не ответственен.
3. В полномочия государственного контролирующего органа - Госэкотехинспекция не входит осуществление контроля и надзора при осуществлении мелиоративных работ по улучшению земель – т.е. освоения малопродуктивных земель, что создает предпосылки к нарушением при освоении земель.

## Глава 5. Экономический аспект

Освоение малопродуктивных пастбищ имеет мультипликативный эффект и может принести выгоду не только фермеру освоивший малопродуктивный участок, но ни вообще может привести в конечном итоге к повышению производительности труда, снижению себестоимости получаемой продукции и в целом способствует росту продуктивности земли и рентабельности всего производства. Освоение малопродуктивных пастбищ способствует к увеличению налоговой базы, создает новые рабочие места и вносить вклад в достижении продовольственной безопасности.

**Выгоды государства:**

* + 1. **Прямые выгоды.** При освоении малопродуктивных пастбищных участков увеличивается 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 12 сомов, то за многлетние насаждения она равна 205 сомов/1 га. И если представить что в одном айыльном аймаке освоят 1000 га малопродуктивных пастбищ налогвая база увеличиься сразу на 205 000 сом, тогда как раньше максимально поступала земельного налога в сумме 12 000 сом. Более того, здесь речь идет о осовении малопродуктивного пастбищного участка, где из-за низкой кормовой нагрузки данные пастбищные участки никакой пользы неприносили и были при этом налоговым бременем у Объединение пастбищепользоватлей (Жайыт комитетов).
		2. **Косвенные выгоды государства от освоение малопродуктивных угодий:**
* Повышение урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности угодий;
* Более интенсивное использование сельскохозяйственных угодий;
* Прекращение эрозионных процессов;
* Создание прочной кормовой базы по бахчеводству, садоводству и выращиванию плодо-ягодных и фруктовых культур;
* Повышение производительности труда, снижение себестоимости получаемой продукции.

В конечном итоге улучшение сельскохозяйственных угодий способствует росту продуктивности земли и рентабельности всего производства.

Более того, если представить, что из 500 тысяч га малопродуктивных пастбищ будут освоены только 1% земель – 5000 га под сады, то после достижения производственного возраста данные сады могут дать валовый доход 500 млн. сомов, ежегодно при минимальной доходности 100 тысяч сом с 1 га, и максимальной доходности от яблоневого сада, где средняя урожайность составляет 2500 кг при стоимости яблок 50 сом за кг, за вычетом расходов прибыль составить около 1 млн сомов. И если будут освоены хотя бы 1% малопродуктивных земель то обще валовой доход от освоенных малопродуктивных земель может составить около 5 млд. сомов, что в принципе реально, как видно ниже.

**Выгоды Объединения пастбище пользователей:**

В соответствии с Налоговым кодексом Объединение пастбищепользователей независимо от малопродуктивности и использования пастбищ должны платить земельный налог. Как уже известно площадь малопродуктивных пастбищ составляет около 500 тысяч га. И соответсвенно Объединения пастбищепользователей на сегодняшний день платять 6 000 000 сомов (при средней ставке земельного налога по 12 сом) и это является просто налоговым бременем, так как данные малопродуктивные пастбища не дают достаточно корма чтобы пасти там скот. В случае освоения данных земель, эти земли выбывают из массива пастбищ особождая от излишней налоговой бремени.

**Выгоды фермера от освоения малопродуктивных пастбищных угодий**

Освоение малопродуктивных пастбищ напрямую повлияет на повышение роста экономического благосостояния фермеров, не говоря о повышение производительности труда, снижение себестоимости получаемой продукции, что тоже немаловажно для фермера, так как это повышает его конкурентоспособность.

В любой стране, равно как и в любом учебнике макроэкономики, есть "печка", от которой "пляшут", разрабатывая варианты экономического развития государства. Это - семья, ее реальные доходы. Поэтому подсчитано доход от конкретных примеров при освоении малопродуктивных пастбищных угодий под многолетние насаждения – сады:

***ВАРИАНТ – 1. Освоение малопродуктивных пастбищ для выращивания винограда.***

Подсчет при усредненных показателях показывает, что землепользователь, предположительно при общих затратах в 138 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 560 тыс.сомов каждый последующий год.

Таблица №1—Условные затраты по выращиванию многолетного виноградника.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Виды затрат** | **Ед.изм.** | **во** | **Ед./сом** | **сом** |
| Саженцы  | Шт. | 3000 | 15 | 45,000 |
| Трудозатраты (уходные работы) |  |  |  | 30,000 |
| Аренда земли  | га | 1 | 4000 | 4000,0 |
| Сбор урожая  | кг. | 7000 | 7 | 49,000 |
| Охрана урожая  | мес. | 3 | 2000 | 6,000 |
| Транспортировка  |  |  |  | 4,000 |
| Итого затраты: |  |  |  | 138,000 |

При средней урожайности в 70 ц./1 га и цене 1 кг. винограда в 80 сомов, общий доход составит 560 тыс. сомов.

***ВАРИАНТ - 2 . Освоение малопродуктивных пастбищ для выращивания яблогового сада.***

Подсчет при усредненных показателях показывает, что землепользователь, предположительно при общих затратах в 189 800 сомов на выращивание яблонь, смог бы получить в среднем общий доход в размере 1 млн. 250 тыс.сомов в каждый год.

Таблица №2—Условные затраты по выращиванию многолетних яблонь.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Виды затрат** | **Ед.изм.** | **во** | **Ед./сом** | **сом** |
| Саженцы  | Шт. | 1200 | 14 | 16,800 |
| Трудозатраты (уходные работы) |  |  |  | 30,000 |
| Аренда земли  | га | 1 | 4000 | 4,000 |
| Сбор урожая  | кг. | 25000 | 5 | 125,000 |
| Охрана урожая  | мес. | 3 | 2000 | 6,000 |
| Транспортировка  |  |  |  | 8,000 |
| Итого затраты: |  |  |  | 189,800 |

При средней урожайности в 250 ц./1 га и цене 1 кг. яблок в 50 сомов, общий доход составит 1 250 000 тыс. сомов.

Вокруг озера Иссык-Куль практически много малопродуктивных пастбищных угодий. И согласно источникам в интернете доход с 40 соток освоенного участко под абрикосы составляет по 4000 долларов США за сезон. Об тенденции которая уже началась по совоению малопродуктивных участков под сады свидетельствует следующие примеры: так в Иссык-Кульском районе намерены высадить яблоневые и абрикосовые сады на 6 тысяч гектаров. Деревья намерены высадить по восточной части района, на пастбищных землях, которые не используются. Сейчас идет рассмотрение вопроса о трансформации земель. Уже пробно фермеры-частники засадили молодыми плодовыми деревьями площадь в 200 гектаров. И их труд уже потихоньку приносит результат. ***"Если обратить внимание на Балыкчи, то можно заметить, что город постепенно начал обрастать большим количеством деревьев. Это заслуга местных жителей", — подчеркивает глава района.***

***Вывод*:** Даже такой не детальное рассмотрение экономически составляющих освоения малопродуктивных пастбищ показывает насколько было бы выгодны освоение малопродуктивных пастбищных участков для всех участников правоотношений в сфере сельскохозяйственного производства. Предварительный расчеты показывают, что для фермера освоение малопродуктивных пастбищ могут принести доход больше миллиона сомов. В общем для государства и общества если будут освоены хотя бы 1% малопродуктивных земель (около 5000 тысяч га), то обще валовой доход от освоенных малопродуктивных земель может составить около 5 млд. сомов.

Основным выводом является необходимость как можно скорее вносит соответствующие изменения в действующее законодательство предусматривающее порядок и условия освоения малопродуктивных пастбищных угодий.

# **Раздел II. Полевое исследование: выявление отношения и заинтересованных сторон и практики по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ**

Для выявления отношения населения и ЛПР на местах к освоению малопродуктивных угодий по вопросам поддерживает ли население саму возможность освоения, уровень понимании особенностей освоении и структур сельскохозяйственных угодий, возможностей социальной напряженности при освоении малопродуктивных пастбищ, а так же для выявления практики по освоению было проведено анкетирование. Для проведения анкетирования было отобрано 10 районов, в которых по информации экспертов более или менее наблюдается случаи освоения малопродуктивных пастбищных участков. ***См. Приложение 1. Список районов, где было проведено опрос.***

Анкетирование исходя из особенностей роли и участия в правоотношениях по освоению малопродуктивных земель проводилось для двух групп по отдельности:

1. **ГРУППА**. ЛПР – лица принимающие решения. Под лицами принимающими решение понимается лица, которые по роду своей деятельности наделены властными полномочиями и ими являются сотрудники органов местного самоуправления и органов государственной власти. В данном опросе участвовали в основном сотрудники органов местного самоуправления, так же представители районных управления регистрации прав на недвижимое имущество и РУАР (районные управления аграрного развития). Общее количество опрошенных ЛПР составляет 100 человек, из которых 70 представители органов МСУ, 20 представители местного регистрационного органа (Госрегистр) и 10 человек из РУАР. При этом 83 опрошенных лиц является мужчиной и только 17 женщинами.
2. **ГРУППА**. Фермеры – в данной группе были опрошены фермеры, успешные в своей производственной деятельности и в большинстве своем имеющие потенциал для освоения малопродуктивных пастбищ. Фермеров опрошено 300 человек, с каждого района по 30 человек, из которых 231 мужчины и 69 женщины.

В целях получения объективных данных, учитывая, что для большинства ЛПР вопросы затрагивают их функциональные обязанности анкетирование проводилось в условиях анонимности. Само анкетирование на местах проводилось силами юристов партнерской сетиЛАРК.

## Глава 1. Отношение респондентов к вопросам освоения малопродуктивых пастбищ

**ОТВЕТЫ ЛПР**

**ОТВЕТЫ ФЕРМЕРОВ**

Глава 2. Практика освоения малопродуктивных пастби**щ**

## Глава 3. Выводы по полевому исследованию

В целом все опрошенные, как ЛПР, так и фермеры поддерживают освоение малопродуктивных участков. В большинстве случаев ответы ЛПР и фермеров примерно совпадает, что свидетельствует об отсутствии конфликта интересов и разных точек зрения на решения проблем. Обе группы проявили единодушие почти по всем вопросам. Отличие в мнениях наблюдается только по вопросу касательно поддержки освоения малопродуктивных пастбищ, когда отличие от фермеров, которые на 95% поддерживают, 8% ЛПР не поддерживает освоение малопродуктивных пастбищ.

1. В отношении приоритетности пахотных земель и земель под многолетними насаждениями перед пастбищами и сенокосами 97% обоих групп считают, что пашни и земли под многолетними насаждениями – садами действительно приоритетны.
2. Немаловажно, что обе группы единодушно считают, что освоение пастбищ не вызовет социальной напряженности, таким образом, один из самых главных причин из-за чего отказывались от освоения малопродуктивных пастбищ снимается.
3. В определенной степени заслуживает внимание тот факт, что около 30% как фермеров, так и ЛПР считают, что при освоении малопродуктивных пастбищ будут ущемлены интересы животноводов. Это означает что при построении правовой системы осуществления освоения малопродуктивных пастбищ и при их предоставлении для освоения следует повышенное внимание уделить к правам и законным интересам животноводов и только с учетом их мнения принимать решения;
4. Актуальность и распростроненность проблем по освоению подтверждают и ответы респондентов. Судя по ответам, когда около 70% опрошенных лиц обоих групп подтверждают об обращениях к ЛПР по вопросам освоения и знают факты освоения, то проблема освоения пастбищ действительно актуальна на местах.
5. Были опасения, что при предоставлении разрешения на освоение малопродуктивных пастбищ эти земли займут либо юридические лица, либо богатые землепользователи, т.к. называемые латуфундисты, имеющие значительные материальные ресурсы и захватят большие массивы пастбищ. Опрос показывает, что в большинстве случаев, а именно 97-98% по вопросам освоения обращаются и пытаются освоивать простые фермеры односельчане респондентов. Это опровергает вышесказанные опасения.
6. Выводы данного исследования подтверждается респондентами так же, когда в среднем 70% респондентов причинами возникновения трудностей при освоении малопродуктивных пастбищ, отмечают несовершенство законодательства/ограничения. Возможно так же и отказ государственных органов при освоении связано с этими ограничениями установленным в действующем законодательстве.
7. И самое важное в среднем 95% респондентов изъявили желание при наличиии малопродуктивных земель заняться их, что свидетельствуе о высоком уровне потребности в земельных участках, расширения производственных мощностей.

# **Раздел III. Общие выводы и рекомендации**

## Глава 1. Основные выводы

1. Государство через свои Стратегические документы такие как, «Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» поставило стратегическую цель осваивать и вовлекать сельскохозяйственный оборот по 10. тыс. га земли ежегодно, при этом признает необходимость создание нормативно правовой системы направленной на предупреждения деградации земель и их улучшения. Таким образом, государство заинтересовано стратегически осваивать малопродуктивные земельные участки и пересмотреть нормативно правовые акты, которые устанавливают трудности и барьеры при осуществлении работ по освоению малопродуктивных земельных участков.
2. Особо ценные сельскохозяйственные земли, в частности орошаемые пашни с каждым годом сокращаются по разным причинам. Для обеспечения продовольственной безопасности есть необходимость восполнения данных земель за счет освоения малопродуктивных земельных участков;
3. Подход когда малопродуктивные участки из пастбищ признаются не малопродуктивными посредством исключения из определения малопродуктивных земель, установленного в законодательстве в корне верно. Так малопродуктивные участки все равно есть в пастбищных угодьях и они никуда не исчезают или улучшаются сами собой. И проблему освоения земель это никак не решает, а только усугубляет ситуацию.
4. Понятие малопродуктивных земель и деградированных земель следует четко различать. Так как большинство о путают эти понятия, считая одним и теми же землями – синонимами, хотя юридически это разные понятия. Так деградированные земли изначально были продуктивны и имели все полезные свойства, тогда как малопродуктивные земли изначально имеют низкий балл бонитет почвы и как вследствие изначально не эффективен. В большинстве своем деградированные земли не подлежат к освоению, тогда как малопродуктивные должны осваиваться. Путаница понятий, когда разные виды земель понимается как один вид привело к решению отказа от освоения малопродуктивных земель.
5. Территория малопродуктивных пастбищ урожайность которых не превышает 0,8 кормовых единиц с 1 гектара, составляет порядка 500 тыс. га. В настоящий момент она является налоговым бременем для Объединений пастбище пользователей, так как кормовая база практически отсутствует в них из-за мало продуктивности. Весь данный массив представляет собой возможность для освоения в другие виды сельскохозяйственных угодий. Особо следует отметит, о необходимости отражения в земельно-учетных документов данную категорию малопродуктивных земель для систематического учета;
6. Действующем же законодательстве Кыргызской Республики понятие и типы мелиорации земель и условия их реализации, вкупе с полномочиями уполномоченных органов при мелиорации земель не установлено. Более того, у нас сложилось стереотип что мелиорация земель — это деятельность по орошению земель, что является очень узким пониманием данного определения. Интеграция этих аспектов в действующее законодательство позволит снять многие опасения по поводу освоения малопродуктивных пастбищ, касающиеся споров по факту освоения. В случаях когда считают, что факта освоения не было и корруициогенными способами получили землю собственность именно закрепленные в законодательстве типы и способы и условия по мелиорации земель позволит снять все вопросы и опасения. Более того, она позволит уточнить и систематизировать освоение малопродуктивных пастбищ, что снимет все коррупциогенные факторы при освоении и создаст условия прозрачности процессу освоения и внесет ясность по процедурам и критериям принятия решения по освоению малопродуктивных пастбищ.
7. В некоторых случаях необходимо допускать освоение и деградированных пастбищ на основе строго установленных критериев, так их как экономическая обоснованность, экологическая безопасность и т.д. Данные критерии необходимо определить законодательно ограничив конкретным закрытым списком позволяющем четко установить случаи освоение деградированных пастбищных участков;
8. Предусмотреть в законодательстве возможность освоения вклинившихся, вкрапленных в пашни и земли многолетних насаждений пастбищных угодий с последующим предоставлением на праве частной собственности.
9. Органы местного самоуправления и районные государственные администрации несмотря на то что в Положении «О порядке предоставления малопродуктивных земельных участков под освоение» было предусмотрено определенные права и обязанности, в специально посвященным им нормативно правовым актах их полномочия по вопросам регулирования освоения малопродуктивных пастбищ вообще не предусмотрено. В то же время в Положении «О порядке предоставления малопродуктивных земельных участков под освоение» не совсем четко сформулированы их компетенции в части заключения договоров и некоторых других аспектов;
10. На национальном уровне не определено ответственная сторона по осуществлению политики в сфере освоения малопродуктивных земель и их мелиоративному улучшению. Несмотря на стратегические цели по освоению земель, никто в Министерстве сельского хозяйства за систематизированную работу в части улучшения земель и совершенствования процедур освоения не ответственен.
11. В полномочия государственного контролирующего органа - Госэкотехинспекция не входит осуществление контроля и надзора при осуществлении мелиоративных работ по улучшению земель – т.е. освоения малопродуктивных земель, что создает предпосылки к нарушениям при освоении земель.
12. Расчеты выгоды освоения малопродуктивных пастбищ показывает насколько выгодны освоение малопродуктивных пастбищных участков для всех участников правоотношений в сфере сельскохозяйственного производства. Предварительный расчеты показывают, что для фермера освоение малопродуктивных пастбищ могут принести ежегодный доход больше миллиона сомов. В общем для государства и общества если будут освоены хотя бы 1% малопродуктивных земель (из 5000 тысяч га, малопродуктивных пастбищ), то обще валовой доход от освоенных малопродуктивных земель может составить около 5 млд. сомов.
13. В целом все опрошенные, как ЛПР, так и фермеры поддерживают освоение малопродуктивных участков:
	1. Немаловажно, что обе группы единодушно считают, что освоение пастбищ не вызовет социальной напряженности, таким образом, один из самых главных причин беспокойства из-за чего отказывались от осовения малопродуктивных пастбищ снимается.
	2. В определенной степени заслуживает внимание тот факт, что около 30% как фермеров, так и ЛПР считают, что при освоении малопродуктивных пастбищ будут ущемлены интересы животноводов. Это означает что при построении правовой системы осуществления освоения малопродуктивных пастбищ и при их предоставлении их для освоения следует повышенное вниманеи уделить к правам и законным интересам животноводов и только с учетмо их мнения принимать решения;
	3. Судя по ответам когда около 70% опрошенных обоих групп подтверждают об обращениях к ЛПР по вопросам освоения и знают фактов освоения, что подтверждает об актуальности и распростроненности проблем освоения малопродуктивных апастбищ.
	4. Были опасения, что при предоставлении разрешения на освоение малопродуктивных пастбищ эти земли займут либо юридические лица или богатые землепользователи, т.к. называемые латуфундисты имеющие значительные материалыне ресурсы и захватять большие массивы пастбищ. Опрос показывает, что в большинстве случаев, а именно 97-98% по вопросам освоения обращаются и пытаются освоивать простые фермеры, односельчане респондентов. Это опровергает вышесказанные опасения.
	5. Выводы данного исследования подтверждается респондентами, так же, когда в среднем 70% респондентов причинами возникновения трудностей при освоении малопродуктивных пастбищ, отмечают несовершенство законодательства/ограничения. Возможно так же и отказ государственных органов при освоении связано с ограничениями установленным в действующем законодательстве.
	6. И самое важное в среднем 95% респондентов изъявили желание при наличиии малопродуктивных земель заняться их, что свидетельствует о высоком уровне потребности в земельных участках, расширения производственных мощностей.

## Глава 2. Рекомендации

На основе вышеизложенных выводов и обоснований в целях устранения выявленных проблем в сфере освоения малопродуктивных пастбищ и для создания условий повышения экнономического благосостояния фермеров, улучшения состояния земель и построения системы эффективного управления земельными ресурсами предлагается следующее:

1. **Внести в Земельный кодекс Кыргызской Республики следующие изменения и дополнения:**
2. В статье 2, где предусмотрено понятие малопродуктивных земель и в статье 32 где установлено основания освоения малопродуктивных земель слово “пастбище” следует исключить. В то же время следует уточнить как в 2, так и 32 статье что освоению подлежит только действительно малопродуктивные земельные участки.

Это позволит приступить к освоению малопродуктивных пастбищ и устранить главное препятствие.

1. В определениях “малопродуктивный земельный участок” и “деградированный земельный участок” следует внести изменения, чтобы внести ясность и недопускать путаницы между этит понятиями. Внесения уточнений позволит в дальнейшем в законоадательстве четко разграничить и логически продолжить регулирвание этих земель для их улучшения;
2. Внести в статью 30 возможность предоставления вклинившихся и вкрапленных пастбищных участков для освоения под вид угодья расположденного вокруг или другой вид угодья не мешающего их полноценному использованию;
3. **Принять новый закон «О мелиорации земель», который будет в себе включать:**
4. Полномочия и компетенции государственных органов, в частности на республиканском уровне по улучшению земель. Это позволит систематически и централизовано осуществлять политику в сфере освоения малопродуктивных земель и их мелиоративному улучшению. Появиться действительный «хозяин» земель, т.е. у государственных органов будет конкретные ответственные области в сфере улучшения земель, что позволить достичь стратегических целей;
5. Права и обязанности всех вовлекаемых сторон (как государственные органы, так и частные организации) в освоение малопродуктивных земель и мелиорации земель. Это позволить определить зону ответственности каждой вовлекаемой стороны и внесет ясность в выполнении функциональных обязанностей;
6. Критерии и условия при соблюдении которых деградированные земли подлежат к освоению. Например, такими критериями могли бы быть:
* Наличие пригодных земель для вовлечения в сельскохозяйственное производство (учитывается рельеф, почва, местоположение).
* Экономическая эффективность освоения, определяющаяся приростом продукции и сроком окупаемости капитальных вложений на освоение. Срок окупаемости капитальных вложений не должен превышать 5-6 лет.
* Потребности у населения в расширении площади пашни, многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ, основанной на соответствующих расчетах.
* Реальные возможности освоения новых земель (наличие оснований на обследование, землеобеспеченность, наличие и использование трудовых ресурсов, уровень интенсивности использования существующих угодий, их хозяйственное состояние и т.д.)
* Сохранение существующих ландшафтов. При выявлении пригодных земель для освоения более интенсивно используемые угодья учитывать рельеф, крутизну, почвы, их механический состав, эродированность, увлажненности, местоположение участков.
1. Процедуры и условия установления ясной системы регуляции процесса освоения, и обеспечения прозрачности, подотчетности при освоении земель для устранения возможностей коррупциогенных схем и явлений. Это будет достигнуто например, путем установления четких оснований, при наличии которых освоенный участок будет считаться таковой. Это снимет опасения по неправомерному завладению пастбищами под предлогом освоения из которого внесены ограничения исключившие в пастбищах малопродуктивные земли, так как будет четко установленная система исключающая завладения пастбищами при отсутствии фактического освоения;
2. Понятия и разъяснения по типам мелиорации земель, которое позволит систематизировать процесс освоения с технической стороны и позволить улучшить доказательную базу при признании факта освоения малопродуктивных пастбищ;
3. **Внесение изменений и дополнений в ряд специализированных законов: «О местном самоуправлении», «О местных государственных администрациях», «Об изменении цели пользования (трансформации) земель» для гармонизации с вышеупомянутыми проектами нормативно правовых актов:**
4. В законы «О местном самоуправлении», «О местных государственных администрациях» необходимо внести полномочия, права и обязанности органов МСУ и районных государственных администраций при осуществлении действий по предоставлению, мониторинга и признания факта освоения малопродуктивных пастбищ;
5. В закон «О местных государственных администрациях» дополнить полномочиями предоставления вклинившихся и вкрапленных пастбищ для освоения.
6. В закон «Об изменении цели пользования (трансформации) земель» включить основания изменения вида использования пастбищ освоение малопродуктивных пастбищ, а так же при предоставлении вклинившихся и вкрапленных пастбищных угодий при освоении.
7. **Внесение изменений и дополнений в Кодекс об административной ответственности» и постановление Правительства «О Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики» для повышения ответственности лиц участвующих в правоотношениях в сфере освоение малопродуктивных пастбищ и предотвращения нарушений при освоении (улучшении) земель**
8. Внести изменения в Кодекс об административной ответственности» в части установления административной ответственности при освоении/мелиорации земель, а так же повышения размера санкций при нарушениях процедур и условий освоения/мелиорации;
9. Предусмотреть в полномочиях Госэкотехинспекции рассматривать проступки в сфере освоения и проверять процедуры и условия осуществления освоения малопродуктивных пастбищ для предотвращения коррупциогенных факторов при освоении;

Так же для улучшения ситуации по освоению малопродуктивных земель рекомендуется:

* Провести широкую информационную компанию с целью разъяснения норм законодательства, регулирующего правоотношения в сфере освоения малопродуктивных пастбищ и возможностей которое сулит освоение;
* Провести обучение по особенностям освоения малопродуктивных пастбищ и мелиорации (улучшения) земель;

# **Приложение 1. Список участников анкетирования по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Область** | **Район** | **ЛПР** | **Фермер** |
| **ОМСУ** | **Госрегистр** | **РУАР** |
|  | Нарын | Кочкор | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Нарын | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Иссык Куль | Тон | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Жети Огуз | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Жалал Абад | Базар-Коргон | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Ноокен | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Баткен | Баткен | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Кадамжай | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Ош | Ноокат | 7 | 2 | 1 | 30 |
|  | Араван | 7 | 2 | 1 | 30 |
| **Всего:** | **70** | **20** | **10** | **300** |

# **Приложение 2. Анкета для проведения опроса по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ для ЛПР**

|  |
| --- |
| **Пол 1.Муж 2.Жен** |
| **Вид деятельности:** | **ЛПР** | **Фермер** |

**Отношение к вопросам освоения малопродуктивых пастбищ**

1. Как Вы считаете приоритетны ли пахотные земли и земли под многолетними насаждениями среди других видов сельхоз угодий? Например, сенокосов и пастбищ?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

2. Поддерживаете ли Вы освоение малопродуктивных пастбищ в другие более ценные виды сельхозяйственных угодий-пахотные земли и земли под многолетними насаждениями?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

3. Может ли освоение пастбищ под более ценные сельхозяйственные угодья вызвать социальную напряженность в обществе?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

4. Как Вы считаете, может ли освоение малопродуктивных земель, в том числе пастбищ принести выгоду местному сообществу, фермарам, государству?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

5. Хотели бы вы осваивать малопродуктивные земельные участки, в том числе и пастбища, если есть такие земли?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

6. Как Вы считаете ущемляется ли интересы животноводов при освоении малопродуктивных пастбищных угодий?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

**Практика освоения малопродуктивных пастбищ**

7. Как часто к Вам обращались по вопросам освоения малопродуктивных пастбищных угодий?

1. Часто
2. Иногда
3. Редко
4. Никогда

8. Кто обращается к Вам по вопросам освоения малопродуктивные земельные участки, в том числе и по пастбищам?

1. иностранные лица
2. сельскохозяйственные организации (кооперативы, ОсОО и т.д.)
3. крупные землевладельцы (латифундисты)-богатые лица
4. фермеры-односельчане

9. Было ли выгодно освоение малопродуктивных земель, в том числе и пастбищ, для органов МСУ и государству?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

10. Было ли выгодно освоение малопродуктивных земель, в том числе и пастбищ для фермера?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

11. При освоении малопродуктивных земель, в том числе и пастбищ сталкивались ли с трудностями?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

12. Если сталкивались, то какие это были трудности?

1. Ограничения в законодательстве, в связи с чем не возможно оформит освоенный участок
2. невозможно установить факт освоения, из-за отсутствия уполномоченных органов
3. отказ государственных органов в предоставлении малопродуктивных земель, в том числе пастбищ

# **Приложение 2. Анкета для проведения опроса по вопросам освоения малопродуктивных пастбищ для фермеров**

|  |
| --- |
| **Пол 1.Муж 2. Жен** |
| **Вид деятельности:** | **ЛПР** | **Фермер** |

**Отношение к вопросам освоения малопродуктивых пастбищ**

1. Как Вы считаете приоритетны ли пахотные земли и земли под многолетними насаждениями среди других видов сельхоз угодий? Например, сенокосов и пастбищ?
2. Да
3. Нет
4. Затрудняюсь ответить

2. Поддерживаете ли Вы освоение малопродуктивных пастбищ в другие более ценные виды сельхозяйственных угодий-пахотные земли и земли под многолетними насаждениями?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

3. Может ли освоение пастбищ под более ценные сельхозяйственные угодья вызвать социальную напряженность в обществе?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

4. Как Вы считаете, может ли освоение малопродуктивных земель, в том числе пастбищ принести выгоду местному сообществу, фермарам, государству?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

5. Хотели бы вы осваивать малопродуктивные земельные участки, в том числе и пастбища, если есть такие земли?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

6. Как Вы считаете ущемляется ли интересы животноводов при освоении малопродуктивных пастбищных угодий?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

**Практика освоения малопродуктивных пастбищ**

7. Как часто Вы слышали/знаете о фактах освоения малопродуктивных пастбищных угодий?

1. Часто
2. Иногда
3. Редко
4. Никогда

8. Кто осваивает малопродуктивные земельные участки, в том числе и по пастбищам, на основе вашей информации?

1. иностранные лица
2. сельскохозяйственные организации (кооперативы, ОсОО и т.д.)
3. крупные землевладельцы (латифундисты)-богатые лица
4. фермеры-односельчане

9. Было ли выгодно освоение малопродуктивных земель, в том числе и пастбищ, исходя из вашей практики?

1. Да
2. Нет
3. Частично в некоторых случаях
4. Затрудняюсь ответить

10. При освоении малопродуктивных земель, в том числе и пастбищ, сталкивались ли освоившие лица с трудностями?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

11. Если сталкивались, то какие это были трудности?

1. Ограничения в законодательстве, в связи с чем не возможно оформит освоенный участок
2. невозможно установить факт освоения, из-за отсутствия уполномоченных органов
3. отказ государственных органов в предоставлении малопродуктивных земель, в том числе пастбищ