

# Закон о пастбищах: новые проблемы

«Исследование и развитие. Управление пастбищами в Центральной Азии: результаты исследований и опыт Программы NCCR Север-Юг – возможности для решения проблем и для будущего сотрудничества» такова была тема Дня Открытых дверей, организованного Швейцарской программой NCCR Север-Юг совместно с Университетом Центральной Азии при участии экспертов.

Проблема эффективного управления пастбищами сегодня активно обсуждается на разных уровнях. 6 февраля 2009 года был опубликован Закон «О пастбищах», который предлагает новый подход к управлению и использованию пастбищных угодий.

Чинара Айдарбекова, эксперт земельного законодательства, сделала небольшой анализ нового нормативного документа и получила интересные выводы. Как оказалось, у нового закона много существенных недостатков.



## На пути к закону: история вопроса

Если рассматривать формы организации использования пастбищ в досоветский период, то характерным для этого периода был традиционный способ использования пастбищ, то есть общинная или клановая организация. Решения по использованию пастбищ принимались советом старейшин согласно адату. С завоеванием Кыргызстана Кокандским ханством (примерно с 1860 г.) процесс принятия решения подчинился нормам мусульманского права. В советский период традиционной формой использования были колхозы и совхозы. В процесс принятия решения было вовлечено правление колхозов и совхозов под влиянием партийных органов. Все пастбища были в исключительной государственной собственности и предоставлялись райсоветами колхозам и совхозам в бессрочное (постоянное) пользование. В современный период, до принятия нового закона, произошла реорганизация колхозов и совхозов в крестьянские хозяйства, которые практически организовывались по родственному или кланово-родовому признаку. Пастбища предоставлялись до принятия нового закона на конкурсной основе одному лицу или юридическому лицу (КХ или кооперативу и т.д.) на условиях аренды, а также общинных права (жамаатам). Пастбища были разделены на три вида: присельные, интенсивного использования и отгонные.

Если анализировать механизмы и подходы, которые регулировали управление и использование пастбищ, то на первых этапах такие правила основывались на адате (основанном на традициях и обычаях), который адаптирован к местным условиям и концептуально направлен на сохранение народа и формирование на основе опыта и наблюдений за природой. Шарият, содержащий в себе нормы мусульманского права, имеет религиозную основу и в целом и направлен на гармонизацию отношений человека с природой. Советское колхозное право имело направленность на обобществление природных ресурсов и управление им только государством. Действующее законодательство (в большей части адаптированный международный опыт) направлено на разделение пастбищ – коммерциализацию использования пастбищ без учета последствий использования пастбищ.

**Основные проблемы законодательства о пастбищах до нового закона заключались в следующем:**

- ♦ Управление пастбищами тремя публичными органами, а также территориальное разделение пастбищ;
- ♦ Предоставление пастбищ на торгах (единоличный подход);
- ♦ Наличие механизма аренды, которая приводила к перевыпасу пастбищ и соответственно их деградации;
- ♦ Расчет арендной платы и их сбор;
- ♦ Недостаточно отрегулированный порядок предоставления пастбищ для иных, кроме животноводства, целей;
- ♦ Слабая ответственность должностных и иных лиц за последствия использования пастбищ.

**Причины неиспользования законодательства:**

- ♦ Недостаток управленческих ресурсов;
- ♦ Незнание законодательства публичными органами и пастбищепользователями;
- ♦ Механизм предоставления пастбищ на торгах является ментально неприемлемым;
- ♦ Слабая ответственность за нарушение законодательства.

## Что же принес новый закон о пастбищах?

Первое – закон о пастбищах исключил разделение пастбищ на три уровня. Управление пастбищами делегировано органам местного самоуправления. Это положительный момент, так как исключаются излишние уровни управления. Закон устанавливает механизм определения границ пастбищ. В нем определено, что будет целая комиссия, которая определяет границы пастбищ и решает конфликтные ситуации. Устанавливается новый специализированный орган – жайыт комитети, который будет заниматься вопросами предоставления пастбищ. Закон обязывает жить четко по плану. То есть, четко прописываются пятилетние планы, ежегодные. Таким образом, пастбищепользователи и органы МСУ должны научиться планировать.

Устанавливаются принципы оплаты за использование пастбищ – по поголовью скота. Исключаются арендные отношения, соответственно закон решает проблему торгов. Вводятся пастбищные билеты. Пастбищепользователям, имеющим зарегистрированное право на аренду пастбищных угодий, находящихся в государственной собственности, и соблюдавшим ранее установленный порядок использования пастбищ, надлежит в обязательном порядке произвести обмен их права аренды на пастбищный билет. Использование пастбищных ресурсов разрешается только держателям пастбищных билетов. Вот концептуально, что решает Закон «О пастбищах».

## О недостатках

Несмотря на эйфорию по поводу принятия нового документа, анализируя его, можно отметить ряд недостатков.

Первое, что бросается в глаза – определение скотопрогнозов жайыт комитетом (ст.1 Закона «О пастбищах»). Однако в пункте 4 статьи 15 Земельного кодекса написано, что это компетенция райгосадминистрации. На практике уже могут быть конфликты по компетенции.

Ежегодный план использования пастбищ является нормативно-правовым актом (НПА), согласно пункту 2 статьи 8 Закона «О пастбищах», соответственно он имеет нормативный характер. Если это так, то Министерство юстиции требует, чтобы он был зарегистрирован как НПА. Но в таком случае как НПА он в принципе не соответствует Закону «Об НПА», по которому План не является нормативно-правовым актом. Уже есть определенная коллизия. С этой проблемой орган, который будет заниматься реализацией этого закона, столкнется на практике. Жайыт комитети по закону является исполнительным органом объединения пастбищепользователей. Получается интересная схема, так как объединения пастбищепользователей регистрируются как юридическое лицо в форме ТОС (Территориально-общественное самоуправление), согласно ст.51 Закона об МСУ и МГА. ТОС в Минюсте регистрируются как самостоятельное юридическое лицо и, следовательно, уже имеет организационную управленческую структуру. Тогда жайыт комитети не может быть его исполнительным органом. Возникает правовой вопрос.

## Возможности для коррупции

Что касается состава жайыт комитети. В жайыт комитети сегодня по закону входят депутаты местных кеңешей, главы айыл окмоту, представители ТОСа и объединения пастбищепользователей. Жайыт комитети разрабатывает пятилетний план, годичный

план, выдает пастбищный билет. Если депутатов 7 человек, как минимум трое из них будут сидеть в жайыт комитети, трое разрабатывают план и потом этот план пять человек плюс два должны будут утверждать. Естественно, если трое сидят в жайыт комитети, они получат поддержку в местном кеңеше. Здесь уже налицо коррупционная составляющая при формировании состава жайыт комитети. Таким образом, у жайыт комитет больше полномочия. Логически возникает вопрос, а кто же будет их контролировать? В компетенции Департамента пастбищ, осуществляющего местный государственный контроль, этого пункта нет. Нет даже общественного контроля. Вывод: качественный состав жайыт комитети имеет коррупционную составляющую.

Налицо наличие «конфликта интересов», согласно п.3.4.6. Стандартов по проведению отдельных видов экспертиз, утвержденных постановлением ЖК КР от 18.01.08 N 75-IV. В законе написано очень четко, что доля оплаты за пастбища идет на содержание жайыт комитети. Под содержанием жайыт комитети подразумевается, что они должны получать за это деньги. В таком случае глава айыл окмоту, который и так должен получать заработную плату, будет получать еще какие-то доходы, что, в принципе, неприемлемо.

## Возможности для конфликтов

Очень интересный момент в законе – принудительный обмен правами (ст.12 Закона), то есть, кто уже сегодня получил по договору аренды пастбища чаще всего на 7 лет или на 49 лет, может по закону обменять право аренды на право срочного пользования, что не является гражданско-правовыми отношениями и относится к административно-правовым отношениям. Вопрос обмена почти невозможен. Можно прекратить договор аренды, только если будет какая-то новация (ст.375 ГК КР). Новация предполагает гражданско-правовые отношения. Принудительный обмен правами даст в будущем массу конфликтов. Над этим нужно очень хорошо поработать и выработать четкий механизм, как это будет происходить.

В пункте 3 статьи 12 Закона об изъятии пастбищ по целевому использованию говорится, если у людей не будет пастбищного билета, то необходимо будет в этом случае изымать пастбища, как будто бы они используются не по целевому назначению. Слово «изъятие» автоматически подпадает под Земельный кодекс, где в пункте 2 ст. 66 говорится, что изъятие по этому случаю производится с выплатой землепользователю стоимости права на земельный участок за вычетом затрат, связанных с изъятием и организацией проведения торгов. То есть, если у человека есть право аренды и оно не обменено на пастбищный билет, необходимо изъять земельный участок за вычетом затрат, связанных с изъятием. Производится выплата землепользователю его ожидаемых доходов. Насколько сегодня айыл окмоту готовы выплатить эту сумму с учетом всех этих затрат?

Аренда иностранцами возможна по международным договорам согласно ст.15 Закона «О пастбищах». Здесь определенное несоответствие со ст.21 Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», где говорится, что пастбища предоставляются в срочное пользование. Закон «О пастбищах» вытекает из Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» и необходима была ссылка «кроме случаев, установленных законом или законодательством».

И последнее, один из технических моментов. Статья 17 Закона «О пастбищах» гласит, что споры разрешаются третейскими судами и судами общей юрисдикции. Третейские суды

рассматривают только гражданско-правовые споры по статье 1 Закона «О третейских судах». Как уже упоминалось в законе, есть гражданско-правовые и административно-правовые отношения. Соответственно третейские суды эти споры рассматривать не будут. Определение «суды общей юрисдикции» давно не используется, и это технически неправильно. Органы местного самоуправления – плательщики земельного налога с пастбищ, согласно ст.334 нового Налогового кодекса. Будет ли земельный налог включать стоимость пастбищных билетов? Органы МСУ являются муниципальными землепользователями, которые согласно ст.8 Земельного кодекса освобождены от любой платы.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Законодательство о пастбищах приобрело более весомый статус. Проблемы в законодательстве о пастбищах в большей степени разрешились, однако схема управления пастбищами еще требует доработки. Не отработаны схемы организации и проведения мониторинга за качественным составом пастбищ (экологическая часть). Не внесены изменения по ответственности должностных лиц и иных граждан за нарушение законодательства о пастбищах. Закон принят, и необходима дальнейшая работа по его совершенствованию и приведению в соответствие с другими нормативно-правовыми актами. Как отмечают специалисты Департамента пастбищ, нужно дальше кропотливо работать над разработкой подзаконных актов, положений. Сделан первый шаг на пути рационального управления пастбищными угодьями. Но не стоит останавливаться....

## Справка

Цель Швейцарской Программы Научных Исследований NCCR (National Centre of Competence in Research) Север-Юг заключается в поддержании устойчивого развития посредством партнерских исследований с вовлечением Швейцарских институтов и партнеров в развивающихся странах и странах в переходной экономике. Программа NCCR Север-Юг включает в себя около 400 исследователей разных дисциплин, разных национальностей и разных культур, и посвящена исследованиям, направленным на социально-экономическое развитие и экологическое просвещение. NCCR Север-Юг финансируется Швейцарским Бюро по Сотрудничеству (SDC), Швейцарским Научным Фондом (SNSF). Ведущей организацией, реализующей Программу, является Центр по Развитию и Окружающей Среде (CDE) (Берн, Швейцария).

Университет Центральной Азии был учрежден в 2000 г. правительствами Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана и Его Высочеством Ага Ханом. Учредительный договор и Устав этого светского и частного Университета были подписаны Его Высочеством Ага Ханом и президентами Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, ратифицированы парламентами трех республик и зарегистрированы в Организации Объединенных Наций.

Понимая, что образование является центральным для развития, программы Университета направлены на содействие социально-экономическому развитию Центральной Азии, где особое внимание уделяется горным районам. Университет был создан с целью предоставления возможности получить высшее образование, соответствующее международным стандартам, не выезжая за пределы Центральной Азии. Университет будет выпускать квалифицированных, хорошо обученных и творческих специалистов, которые смогут внести полезный вклад в развитие экономики и сообществ региона.