

УДК 349.41(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-3-122-126

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

И.Т. Эратов

Аннотация. Актуальность выбранной темы обусловлена необходимостью установления конституционно-правового режима права на землю, а также более четкого понимания конституционных основ права на природные ресурсы в Кыргызской Республике. Рассмотрены положения статьи 16 Основного закона Кыргызстана и отраслевое законодательство по отражению указанной статьи – устанавливается значимость природно-ресурсного потенциала, основной целевой вектор использования, особенности права собственности на природные ресурсы, в том числе с ограничениями для отдельных категорий лиц. Выявлено, что нормативное содержание права на землю и иных природных ресурсов требует более четкой формулировки и регламентации для эффективности закона в правоприменительной практике.

Ключевые слова: природный ресурс; конституционно-правовой режим; право собственности; правовое регулирование.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕРГЕ БОЛГОН УКУКТУН КОНСТИТУЦИЯЛЫК-УКУКТУК РЕЖИМИ

И.Т. Эратов

Аннотация. Тандалган теманын актуалдуулугу жерге болгон укуктун конституциялык-укуктук режимин орнотуу, ошондой эле Кыргыз Республикасындагы жаратылыш ресурстарына болгон укуктун конституциялык негиздерин бир кыйла так түшүнүү зарылдыгы менен шартталган. Кыргызстандын негизги мыйзамынын 16-беренесинин жоболору жана аталган беренени чагылдыруу боюнча тармактык мыйзамдар каралган – жаратылыш-ресурстук потенциалдын маанилүүлүгү, пайдалануунун негизги максаттуу багыты, жаратылыш ресурстарына менчик укугунун өзгөчөлүктөрү, анын ичинде айрым категориядагы адамдар үчүн чектөөлөр белгиленет. Жерге жана башка жаратылыш ресурстарына болгон укуктун ченемдик мазмуну укук колдонуу практикасында мыйзамдын натыйжалуулугу үчүн так туюндурманы жана регламенттөөнү талап кылаары аныкталган.

Түйүндүү сөздөр: жаратылыш ресурсу; конституциялык-укуктук режим; менчик укугу; укуктук жөнгө салуу.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGIME OF THE RIGHT TO LAND IN THE KYRGYZ REPUBLIC

I.T. Eratov

Abstract. The relevance of the chosen topic is due to the need to establish the constitutional and legal regime of the right to land, as well as a clearer understanding of the constitutional foundations of the right to natural resources in the Kyrgyz Republic. The provisions of Article 16 of the Basic Law of Kyrgyzstan, and sectoral legislation to reflect this article are considered – the importance of the natural resource potential, the main target vector of use, the features of the ownership of natural resources, including with restrictions for certain categories of persons, are established. It was revealed that the normative content of the right to land and other natural resources requires a clearer formulation and regulation for the effectiveness of the law in law enforcement practice.

Keywords: natural resource; constitutional and legal regime; property right; legal regulation.

В соответствии со ст. Основного закона Кыргызстана [1] установлен конституционно-правовой режим земель и других природных ресурсов. А именно регламентированы:

- важнейшая специфика и значимость природных ресурсов, основная цель использования, особое отношение со стороны государства;
- признание исключительной собственности государства природных ресурсов;
- установление права частной и муниципальной собственности на землю;
- запрет права частной собственности на землю иностранных граждан и иностранных юридических лиц;
- установление механизмов гарантий защиты прав собственников земель законом.

Отметим, что установленный Основным законом Кыргызстана конституционно-правовой режим природных ресурсов находит свою более полную регламентацию в отраслевом законодательстве Кыргызской Республики.

Определение земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народа, их использование для сохранения единой экологической системы и устойчивого развития, нахождение под контролем и особой охраной государства – это относится ко всему многонациональному народу Кыргызстана.

Во-первых, указанное имеет собой начало рационального использования природного потенциала. Так, согласно Преамбулы Закона КР «Об охране окружающей среды», природа со своими компонентами – это национальное достояние Кыргызской Республики, которое является одним из факторов ее устойчивого социально-экономического развития. К тому же, указанный закон закрепляет принцип рационального использования природных ресурсов в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3) [2].

Во-вторых, указанное содержит в себе отношения взаимодействия индивида, общества с природными компонентами. Данное закрепляется также в иных положениях Основного закона Кыргызстана – жизнь в гармонии с природой (Преамбула); признание прав и свобод человека в качестве высших ценностей Кыргызской

Республики (ст. 23); право каждого на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду (ч. 1 ст. 49); право каждого на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования (ч. 2 ст. 49); обязанность каждого по охране и бережному отношению к окружающей природной среде, растительному и животному миру (ч. 3 ст. 49); обязанность каждого по соблюдению Конституции и законов, уважению прав, свобод, чести и достоинства других лиц (ч. 3 ст. 53); признание в Кыргызской Республике и гарантия прав и свобод человека и гражданина, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также вступившим в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика (ст. 55); гарантия каждому судебной защиты прав и свобод (ч. 1 ст. 61) и др.

В-третьих, указание в качестве целей использования земли и иных природных ресурсов – сохранение единой экологической системы и устойчивое развитие. Отметим, что в соответствии со ст. 2 Закона КР «Об охране окружающей среды», «экологическая система – это единые, устойчивые, взаимосвязанные, саморазвивающиеся, саморегулирующиеся совокупности естественных компонентов окружающей среды, осуществляющие процесс обмена веществ и энергии» [2]. Концепция «устойчивого развития» предполагает собой объединение трех компонентов: экономического, экологического и социального, что выражается в удовлетворении потребностей нынешнего времени, при этом без подвержения угрозе возможности последующих поколений удовлетворять свои нужды [3]. Согласно концепции «устойчивого развития», разработаны и приняты 17 Целей устойчивого развития в соответствии с Повесткой дня до 2030 года. Кыргызская Республика в том числе взяла обязательства по обеспечению устойчивого, всеохватного и поступательного роста, социальной интеграции и защиты окружающей среды, намереваясь достичь их в партнерстве и в условиях мира. 16 июля 2020 года Кыргызстан представил свой первый Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития

[4]. В соответствии со ст. 4 Закона КР «Об охране окружающей среды», объектами охраны окружающей среды, наряду с отдельными природными ресурсами, являются их комплексы и системы.

В-четвертых, установление контроля и особой охраны государства над использованием природных ресурсов. Согласно Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года, первоочередной шаг экологической политики страны – доведение до минимума вредных экологических последствий от функционирования промышленных, хозяйственных объектов, деятельность по росту эффективности требований и стимулов по охране окружающей среды.

Нормативная регламентация природопользования направлена на конвергенцию экологических и экономических факторов. Государство будет придерживаться политики, с одной стороны, установки системы поощрений за снижение негативного воздействия на окружающую среду, с другой – увеличивать требования к экологически неэффективным сферам деятельности [5]. К тому же, установление контроля и охраны государством каждого природного ресурса регламентированы соответствующим отраслевым нормативным правовым актом. Так, охрана земель закреплена в Разделе IV Земельного кодекса КР [6], государственное регулирование недропользования – главой 6 Закона КР «О недрах» [7], охрана водных ресурсов – главой 9 Водного кодекса КР [8], охрана и защита лесного фонда – Разделом V Лесного кодекса КР [9], охрана объектов растительного мира – Разделом IV Закона КР «Об охране и использовании растительного мира» [10], охрана объектов животного мира – Разделом V Закона КР «О животном мире» [11], атмосферный воздух – Законом КР «Об охране атмосферного воздуха» [12].

Признание земли, ее недр, воздушного пространства, вод, лесов, пастбищ, растительного и животного мира, других природных ресурсов исключительной собственностью Кыргызской Республики.

Установление права частной и муниципальной собственности на земли, за исключением пастбищ и лесов.

Запрет права частной собственности на землю иностранных граждан и иностранных юридических лиц.

Установление исключительной собственности на природные ресурсы находило отражение также в утративших силу Конституций КР:

- ч. 5 ст. 12 Конституции КР от 27 июня 2010 года [13];
- ч. 5 ст. 4 Конституции КР от 5 мая 1993 года [14].

В отличие от утративших силу Конституций, ч. 1 ст. 16 действующей Конституции КР помимо природных ресурсов, находящихся в исключительной собственности, выделяет пастбища. На наш взгляд, отдельное выделение пастбищ, наряду с землями и иными природными ресурсами в рамках ст. 16 Конституции КР, не совсем оправдано и корректно. Так, пастбища входят в сельскохозяйственные угодья [6], а последние являются ядром земель сельскохозяйственного назначения, следовательно, пастбища – это земли [6].

Другое положение Основного закона КР, также вызывающее неоднозначное понимание, – это «земля, за исключением пастбищ и лесов, может находиться в частной и муниципальной формах собственности» (ч. 3 ст. 16). Данная норма предусматривает, что:

- земля, в отличие от иных природных ресурсов, может находиться в частной и муниципальной формах собственности;
- пастбища и леса не могут находиться в частной и муниципальной формах собственности, а являются собственностью государства.

Как указано нами выше, пастбища входят в категорию земель сельскохозяйственного назначения, и отдельное их выделение не совсем уместно. В то же время, помимо пастбищ, земельное законодательство Кыргызстана содержит ряд земель, находящихся только в собственности государства. Так, в ч. 2 ст. 4 Земельного кодекса КР определен такой перечень земель: «земли, которые предоставлены государственному землепользователю, земли лесного фонда, земли водного фонда, земли особо охраняемых природных территорий, земли пограничной зоны, земли Государственного фонда

сельскохозяйственных угодий, пастбища и другие земли, не переданные в частную и муниципальную собственность» [6].

Также не совсем логично указывать в ч. 3 ст. 16 Конституции КР, что леса не могут находиться в частной и муниципальной формах собственности, так как в ч. 1 данной же статьи закреплено, что леса и иные природные ресурсы – исключительная собственность Кыргызстана. Леса и земли – отдельные природные ресурсы, имеющие отдельный, различный правовой режим.

Конституционное положение об установлении запрета права частной собственности на землю для иностранных граждан и иностранных юридических лиц находит свое полное отражение в Земельном кодексе КР. Но, в отличие от Конституции КР, которая указывает лишь иностранных граждан и юридических лиц с иностранным участием, Земельный кодекс КР устанавливает более расширенный список лиц, которые не могут быть собственниками земель в Кыргызстане [6]:

- иностранный гражданин;
- иностранное юридическое лицо;
- лицо без гражданства.

К тому же, земельным законодательством КР установлены следующие исключения, когда иностранное лицо может стать собственником земель в Кыргызстане:

- переход иностранному лицу земельного участка сельскохозяйственного назначения в порядке универсального правопреемства (например, при наследовании) [15];
- иностранным лицам, иностранным юридическим лицам земельные участки в черте населенного пункта могут передаваться в собственность в случае обращения взыскания по ипотечному кредиту с обязательством последующего отчуждения земельного участка в течение двух лет с момента возникновения права собственности в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики о залоге [6];
- земли сельскохозяйственного назначения, переданные в собственность иностранным банкам и специализированным финансово-кредитным учреждениям при обращении взыскания на земельный участок, подлежат

отчуждению указанными субъектами в течение двух лет с момента возникновения права собственности в порядке, установленном законодательством о залоге [6].

Гарантии защиты прав собственников земли определяются законом.

Соблюдение и защита прав и законных интересов собственников земельных участков регламентированы:

- Земельным кодексом КР;
- Лесным кодексом КР (в части земель лесного фонда);
- Водным кодексом КР (в части земель водного фонда);
- Гражданским кодексом КР;
- Законом КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»;
- Законом КР «Об особо охраняемых природных территориях» [16];
- другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Указанные выше нормативные правовые акты Кыргызской Республики не регламентируют четкую систему гарантий прав собственников земли. Тем не менее, отдельные положения направлены на защиту прав собственников земли:

- установление исчерпывающего перечня оснований изъятия земель (ст. 66 Земельного кодекса КР);
- выплата компенсации (рыночная цена земли, в том числе цена за здание/сооружение, находящееся на таком земельном участке, возможные убытки) при изъятии для государственных/общественных нужд (ч. 3 ст. 68 Земельного кодекса КР);
- разрешение земельных споров по представлению, прекращению, изъятию только судом (ч. 2 ст. 119 Земельного кодекса КР);
- недопущение вмешательства органов государственной власти, муниципальных органов в деятельность собственников земель, кроме случаев нарушения земельного законодательства (ч. 4 ст. 6 Земельного кодекса КР);
- право собственника на любые действия/сделки в отношении своего имущества в соответствии с законодательством Кыргызской

Республики (ч. 3 ст. 222 Гражданского кодекса КР) и др.

Таким образом, конституционно-правовые основы права на землю в Кыргызстане имеют неоднородную правовую природу, выступают базисом для отраслевого законодательства в сфере природопользования, а также, на наш взгляд, в отдельных вышеуказанных аспектах нуждается в доработке.

Поступила: 20.09.22; рецензирована: 04.10.22;
принята: 07.10.22.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года (введена в действие Законом КР от 5 мая 2021 года). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 01.10.22).
2. Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года № 53. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218> (дата обращения: 01.10.22).
3. Устойчивое развитие: концепция, принципы, цели // Устойчивый бизнес. URL: <https://csrjournal.com/ustojchivoe-razvitie-koncepciya-principy-celi> (дата обращения: 01.10.22).
4. Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике. 2020. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26372VNR_2020_Kyrgyzstan_Report_Russian.pdf (дата обращения: 01.10.22).
5. Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года, утв. Указом Президента КР от 12 октября 2021 года № 435. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700?cl=ru-ru> (дата обращения: 01.10.22).
6. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/8?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.10.22).
7. Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 19 мая 2018 года № 49. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111782> (дата обращения: 02.10.22).
8. Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года № 8. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1605> (дата обращения: 02.10.22).
9. Лесной кодекс КР от 8 июля 1999 года № 66. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.10.22).
10. Закон Кыргызской Республики «Об охране и использовании растительного мира» от 20 июня 2001 года № 53. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/435> (дата обращения: 02.10.22).
11. Закон Кыргызской Республики «О животном мире» от 17 июня 1999 года № 59. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/224> (дата обращения: 03.10.22).
12. Закон Кыргызской Республики «Об охране атмосферного воздуха» от 12 июня 1999 года № 51. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/216> (дата обращения: 03.10.22).
13. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru> (утратила силу в соответствии с Законом КР от 5 мая 2021 года № 59) (дата обращения: 03.10.22).
14. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/90?cl=ru-ru> (утратила силу в соответствии с Законом КР от 27 июня 2010 года) (дата обращения: 03.10.22).
15. Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года № 4. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/386> (дата обращения: 03.10.22).
16. Закон Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях» от 3 мая 2011 года № 18. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203262?cl=ru-ru> (дата обращения: 03.10.22).