

УДК 347.2/3:340.132.233:340.131.2(575.2)  
DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-11-179-184

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*И.Т. Эратов, В.А. Фудашкин, Г.А. Орозалиева*

*Аннотация.* Рассмотрены системы нормативных правовых актов Кыргызской Республики, направленные на регулирование отношений права собственности на землю. Актуальность исследования обусловлена тем, что земля используется как основа жизни и деятельности народа Кыргызской Республики, для сохранения единой экологической системы и устойчивого развития находится под контролем и особой охраной государства, а также из всех природных ресурсов именно земля может находиться в частной и муниципальной формах собственности. Четкая нормативная регламентация отношений собственности на землю обеспечит стабильный гражданский оборот и послужит эффективной мерой реализации положений нормативных правовых актов. Значительное внимание уделяется определению системы нормативных правовых актов, регламентирующих отношения собственности на землю, установлению критериев по разрешению коллизионных ситуаций.

*Ключевые слова:* право собственности; земля; земельный участок; нормативный правовой акт.

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ЖЕР МЕНЧИК УКУГУНУН ЧЕНЕМДИК-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

*И.Т. Эратов, В.А. Фудашкин, Г.А. Орозалиева*

*Аннотация.* Берилген макалада Кыргыз Республикасынын жерге болгон менчик укук мамилелерин жөнгө салууга багытталган ченемдик укуктук актылар системасы каралды. Изилдөөнүн актуалдуулугу жер Кыргыз Республикасынын элинин жашоо-турмушунун жана иш-аракетинин негизи катары пайдаланылгандыгы менен шартталган, бирдиктүү экологиялык системаны сактоо жана туруктуу өнүктүрүү үчүн мамлекеттин көзөмөлүндө жана өзгөчө коргоосунда турат, ошондой эле бардык жаратылыш ресурстарынан жер менчиктин жеке жана муниципалдык формасында болушу мүмкүн. Жерге болгон менчик мамилелерин так ченемдик жөнгө салуу туруктуу жарандык жүгүртүүнү камсыз кылат жана ченемдик укуктук актылардын жоболорун ишке ашыруунун натыйжалуу чарасы катары кызмат кылат. Жерге менчик мамилелерин жөнгө салуучу ченемдик укуктук актылардын системасын аныктоого, коллизиялык кырдаалдарды чечүү боюнча критерийлерди белгилөөгө олуттуу көңүл бурулат.

*Түйүндүү сөздөр:* менчик укугу; жер; жер участкагу; ченемдик укуктук акт.

## LEGAL FRAMEWORK OF OWNERSHIP OF LAND IN THE KYRGYZ REPUBLIC

*I.T. Eratov, V.A. Fudashkin, G.A. Orozalieva*

*Abstract.* The presented article is devoted to the consideration of the system of normative legal acts of the Kyrgyz Republic aimed at regulating relations of land ownership. The relevance of the study is due to the fact that land is used as the basis for the life and activities of the people of the Kyrgyz Republic, for the preservation of a unified ecological system and sustainable development, it is under the control and special protection of the state, and of all natural resources, land can be in private and municipal forms of ownership. Clear regulatory regulation of land ownership relations will ensure stable civil circulation and serve as an effective measure for implementing the provisions of regulatory legal acts. Considerable attention is paid to defining the system of normative legal acts regulating land ownership relations and establishing criteria for resolving legal conflict situations.

*Keywords:* property rights; land; land plot; regulatory legal act.

В соответствии с Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, построение новой экономической модели страны обусловлено необходимостью гармонизации с природной средой. При этом государственная политика будет направлена на создание благоприятных условий для жизни человека, рациональное использование природно-ресурсного потенциала в целях социально-экономического развития, сохранение специфических экологических систем для будущих поколений [1].

Регламентация использования природных ресурсов и их охрана, согласно указанной Национальной стратегии, базируется на основе конвергенции таких эколого-экономических факторов и стимулов, как:

- преференции при наименьшем вредном воздействии на окружающую среду;
- формирование экономических барьеров при экологически неэффективной деятельности;
- взаимодействие общества и природы при хозяйственной деятельности для сохранения естественных и восстановления нарушенных экосистем [1].

Жизнедеятельность человека обусловлена использованием ресурсов природы, следовательно, ее значимость бесценна. А четкая нормативная регламентация природопользования и его охраны выступает залогом удовлетворения потребностей действующего поколения, с учетом сохранения будущих.

В соответствии с Основным законом Кыргызской Республики, категории «природа», «природные ресурсы», «природопользование» используются в следующих аспектах:

- жизнь в гармонии с природой (Преамбула Конституции Кыргызской Республики);
- определение принадлежности природных ресурсов к исключительной государственной собственности (ч. 1 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);
- идентификация целей использования природных ресурсов – в качестве основы жизнедеятельности народа Кыргызстана, поддержания единой экосистемы и устойчивого развития (ч. 2 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);

- контроль и особая охрана природных ресурсов государством (ч. 2 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);
- возможность нахождения земли (кроме пастбищ) в частной собственности, муниципальной собственности (ч. 3 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);
- установление ограничения на право частной собственности на землю иностранных граждан и юридических лиц (ч. 3 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);
- определение законом гарантий защиты права собственности (ч. 4 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);
- закрепление права каждого на благоприятную жизнь и здоровье экологической среды (ч. 1 ст. 49 Конституции Кыргызской Республики);
- установление права каждого на возмещение вреда в отношении здоровья, имущества при природопользовании (ч. 2 ст. 49 Конституции Кыргызской Республики);
- обязанность каждого по охране и бережному отношению к окружающей природной среде, растительному и животному миру (ч. 3 ст. 49 Конституции Кыргызской Республики).

Следует отметить, что в целом отраженные в действующем Основном законе Кыргызской Республики положения, касающиеся природных ресурсов, схожи с нормами, содержащимися в Конституциях от 5 мая 1993 года [2] и 27 июня 2010 года [3]. Однако, Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года оперировала категорией «окружающая среда»: «Граждане Кыргызской Республики имеют право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования» [2]. А в Конституциях от 27 июня 2010 года и 5 мая 2021 года в рамках данного контекста уже используется термин «экологическая среда».

При этом, если категория «окружающая среда» имеет закрепленную в законодательстве Кыргызской Республики дефиницию [4], то «экологическая среда» находит свое раскрытие в юридической доктрине [5]. На наш взгляд,

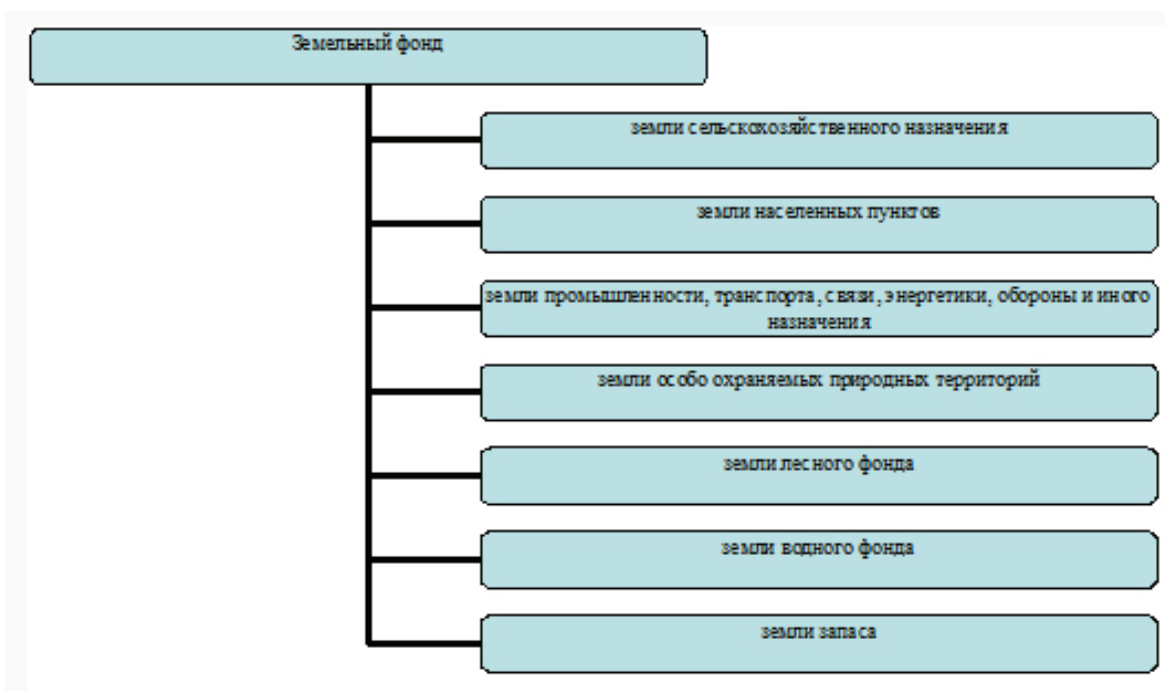


Рисунок 1 – Земельный фонд Кыргызской Республики

важно контентное закрепление и раскрытие данного термина в природоресурсном законодательстве Кыргызстана.

Среди природных ресурсов и объектов значимое место отведено земле. Исходя из конституционно-правовых положений, с одной стороны, земля рассматривается как часть окружающей среды и подлежит охране в рамках экологического законодательства, с другой – устанавливаются основы права собственности на землю (возможность нахождения в частной и муниципальной формах собственности; ограничение и запреты права собственности на землю иностранных граждан, юридических лиц с иностранным участием и др.).

Земельным кодексом Кыргызской Республики [6] регламентированы отношения по основаниям возникновения / изменения / прекращения права на землю по рациональному использованию и охране земли. В соответствии со ст. 10 Земельного кодекса, все земли в пределах страны подразделены на семь категорий (рисунок 1).

Статья 4 Земельного кодекса Кыргызской Республики устанавливает перечень земель, находящихся в государственной собственности,

и критерии отнесения земель к муниципальной собственности. Так, «в государственной собственности находятся земли, предоставленные государственным землепользователям, земли лесного, водного фондов, земли особо охраняемых природных территорий, земли запаса, земли пограничной зоны, земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, пастбища и другие земли, не переданные в частную и муниципальную собственность. В государственной собственности находятся и земли государственных племенных, семеноводческих, экспериментальных хозяйств, опытных станций и полигонов, опорных пунктов учебных заведений и научно-исследовательских институтов сельскохозяйственного профиля, образованных на землях Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, за исключением земель, предоставленных гражданам, проживающим и работающим в указанных хозяйствах, в качестве земельных долей» [6].

Как видим, данный список не ограничен лишь указанием категорий земель, также к государственной собственности отнесены так называемые «бесхозные земли». То есть, даже

если в регистрирующем органе нет сведений о собственнике земельного участка, в любом случае такая земля считается государственной, и правила приобретательной давности к ней не применяются [7].

Муниципальными землями признаются земли в пределах населенного пункта (аильного округа, города), кроме земель частной и государственной собственности [6].

Помимо Земельного кодекса, вопросы права собственности на землю регламентированы нормативными правовыми актами, устанавливающими правовой режим соответствующей категории. Так, Законом Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» определены собственники таких земель, основания запрета предоставления и передачи земель, специфика купли-продажи, мены, аренды, залога, дарения, наследования земель сельскохозяйственного назначения [8]. Особенности правового режима на земли лесного фонда регламентированы Лесным кодексом Кыргызской Республики [9], на земли водного фонда – Водным кодексом Кыргызской Республики [10], и др.

Институт права собственности регулируется Гражданским кодексом Кыргызской Республики. При этом в данном нормативном правовом акте не просто закреплен понятийный аппарат, содержание «права собственности» (ст. 222), но также в соответствии с главой 10-1 регламентированы отношения права собственности и других вещных прав на землю. К тому же, именно в данном акте определены границы распространения права собственности на земельный участок, тем самым дифференцируя его от другого природного ресурса – недр [11].

Ответственность за правонарушения в сфере отношений права собственности на землю регламентирована Кодексом «О правонарушениях»: «ст. 149. Самовольное расширение отведенного или закрепленного земельного участка; ст. 237. Порча сельскохозяйственных угодий и других земель; ст. 242. Нарушение правил землеустройства; ст. 251. Повреждение естественных и культурных пастбищных угодий на землях независимо от формы собственности» и др. [12].

Ответственность за преступления в сфере отношений права собственности на землю регламентирована Уголовным Кодексом: «ст. 212. Самовольный захват чужого земельного участка и самовольное строительство на землях сельскохозяйственного назначения с нарушением целевого назначения; ст. 212<sup>1</sup>. Непринятие мер по недопущению самовольного захвата земель; ст. 212<sup>2</sup>. Приведение земель в непригодное для использования в сельскохозяйственном производстве состояние; ст. 306. Порча земли» и др. [13].

Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» направлен на установление системы нормотворчества, иерархии нормативных правовых актов в Кыргызстане, разрешению их противоречий и т. п. Так, в соответствии со ст. 32 указанного Закона, «при коллизии между нормативными правовыми актами должны руководствоваться, в первую очередь, нормативным правовым актом с более высокой юридической силой. А при коллизии между нормативными актами с равной юридической силой действуют положения акта, регулирующего данную сферу правоотношений» [14]. То есть реализуется принцип *lex specialis derogat legi generali* («специальный закон отменяет действие общего»).

При рассмотрении вопросов разрешения коллизионных моментов законодательства стран Евразийского экономического союза, обратим внимание на отдельные особенности. В соответствии с проектом Федерального Конституционного Закона России «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» дополнительно установлен принцип *lex posterior derogat legi priori* («позднейший закон отменяет более ранний»).

Согласно ст. 70 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», в случае коллизии нормативных правовых актов одинаковой юридической силы, и если ни один из них не противоречит нормативному правовому акту большей юридической силы, действуют положения нормативного правового акта, принятого (изданного) позднее» [15].

Статья 12 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» регулирует коллизионные ситуации аналогично белорусскому закону [16].

Закон Республики Армения «О нормативно-правовых актах» устанавливает следующие правила в порядке очередности:

«1) норма нормативно-правового акта, имеющего более высокую юридическую силу;

2) в случае коллизий между общей нормой и специальной нормой действует специальная норма, однако если нормативно-правовой акт имеет общую и особенную части, то в случае коллизии между нормами этих частей действуют нормы общей части;

3) нормы ранее вступившего в силу нормативно-правового акта, имеющего более высокую юридическую силу;

4) норма нормативно-правового акта, благоприятного для физических и юридических лиц, если применением этой нормы не затрагиваются права или законные интересы иных лиц» [17].

Как видим, законодательство Республики Армения использует несколько иной подход при разрешении коллизионных ситуаций.

На наш взгляд, А.С. Гамбарян и Л.Г. Даллакян справедливо отмечают конкуренцию между коллизионными правилами «*lex superior derogat legi inferiori*», «*lex specialis derogat legi generali*», «*lex posterior derogat legi priori*», а также правило «приоритета нормы, более благоприятной для лиц» [18].

Среди подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения собственности на земельные участки, можно выделить Положение о порядке купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения [19], Положение о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности [20], Правила государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним [21] и др.

Таким образом, рассматривая нормативные основы права собственности на землю в Кыргызской Республике, можно отметить:

➤ система нормативных правовых актов может быть подразделена на нормативные правовые акты, регламентирующие общие /

фундаментальные основы права собственности на землю (к которым можно отнести Основной закон, Земельный кодекс, Гражданский кодекс и др.), и нормативные правовые акты, устанавливающие специфику правового режима категорий земельного участка (Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», Лесной кодекс, Водный кодекс и др.);

- многоступенчатый подход разрешения коллизионных ситуаций: 1) действует нормативный правовой акт высокой юридической силой; 2) действуют положения нормативного правового акта, регулирующего данную сферу правоотношений (специальный закон). Так, Земельный кодекс Кыргызской Республики может рассматриваться, с одной стороны, как специальный закон (к примеру, когда говорим о регулировании отношений по использованию природных ресурсов между Гражданским кодексом и Земельным кодексом), с другой – как общий (в частности, есть Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» и Земельный кодекс, однако не стоит забывать, что, в соответствии с ч. 2 ст. 32 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «нормы законов в случаях их расхождения с нормами кодексов могут применяться только после внесения в кодексы соответствующих изменений»);
- комплексность регулирования отношений права собственности на землю, выраженная в значимости земли как основы жизни и деятельности народа Кыргызской Республики.

Поступила: 24.06.24; рецензирована: 08.07.24;  
принята: 10.07.24.

#### Литература

1. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года УП № 221. URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 04.07.2024).
2. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. URL: <https://cbd.minjust>.

- gov.kg/1/edition/989125/ru (дата обращения: 04.07.2024).
3. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202913/edition/1137334/ru> (дата обращения: 04.07.2024).
  4. Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года № 53. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/218/edition/6734/ru> (дата обращения: 04.07.2024).
  5. Электронный справочник. URL: [http://www.disselaw.krsu.edu.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123:30092019-1400-&catid=56:2019](http://www.disselaw.krsu.edu.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=123:30092019-1400-&catid=56:2019) (дата обращения: 04.07.2024).
  6. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/3-5/edition/1285814/ru> (дата обращения: 04.07.2024).
  7. Постановление Пленума Верховного суда КР «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков» от 31 мая 2018 г. № 13. URL: <http://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2019/11/Pособie-zemlya-peregrab-pechat.pdf> (дата обращения: 04.07.2024).
  8. Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года № 4. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/386/edition/1024493/ru> (дата обращения: 04.07.2024).
  9. Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/10/edition/2815/ru> (дата обращения: 05.07.2024).
  10. Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года № 8. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1605/edition/1201418/ru> (дата обращения: 05.07.2024).
  11. Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4/edition/7214/ru> (дата обращения: 05.07.2024).
  12. Кодекс Кыргызской Республики «О Правонарушениях» от 28 октября 2021 года № 128. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112306/edition/4577/ru> (дата обращения: 06.07.2024).
  13. Уголовный Кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/3-38/edition/2087/ru> (дата обращения: 06.07.2024).
  14. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru> (дата обращения: 06.07.2024).
  15. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. № 130-3. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата обращения: 06.07.2024).
  16. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 06.07.2024).
  17. Закон Республики Армения «О нормативно-правовых актах» от 21 марта 2018 года. URL: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=129477> (дата обращения: 06.07.2024).
  18. Гамбарян А.С. Проблемы конкуренции коллизионных норм в юридической науке и практике / А.С. Гамбарян, Л.Г. Даллакян // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 438.
  19. Положение о порядке купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения, утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 августа 2001 года № 427. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/38124/edition/458595/ru> (дата обращения: 07.07.2024).
  20. Положение о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности, утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 октября 2019 года № 535. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/157147/edition/7481/ru> (дата обращения: 07.07.2024).
  21. Правила государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 февраля 2011 года № 49. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/94056/edition/1847/ru> (дата обращения: 07.07.2024).