

СТАНОВЛЕНИЕ РЫНОЧНОЙ СИСТЕМЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

М.ТАШБОЛОТОВ, ОФ “Калыс-Консалт”

К

земельной реформе в Кыргызской Республике приступили в начале 90-х годов, когда был принят ряд законов: “О земельной реформе”, “О собственности в Кыргызской Республике”, “О крестьянском (фермерском) хозяйстве”, “Земельный кодекс”, Конституция Кыргызской Республики (1993 г.), в соответствии с которыми было установлено право передачи участков в пользование гражданам и их объединениям. Эти законодательные акты определили важнейшие правоотношения в области формирования земельных отношений, прав и обязанностей собственников земельных участков и землепользователей в аграрной сфере.

Предполагалось осуществить переход от полной монополии государственной собственности на землю к сочетанию частной и других форм собственности. Для реализации этой цели были проведены: первичное, преимущественно бесплатное наделение земельными участками крестьян и фермеров; приватизация земли в сельскохозяйственных предприятиях; смена статуса бывших землепользователей на владельцев или собственников.

Механизмом проведения земельной реформы должно было стать социально ориентированное перераспределение земли в пользу сельских жителей и граждан республики. Процесс приватизации государственных земель состоял в наделении работников сельскохозяйственных предприятий и социальной сферы, пенсионеров *земельными долями*. При этом использовался принцип относительной уравнительности, так как земельные доли выделялись бесплатно, в размере, равном среднерайонной норме.

В течение 1991-1996 гг. издавались указы Президента КР и постановления Правительства, которые вносили определенные изменения и дополнения в правовую базу регулирования земельных отношений в аграрном секторе. Переломными и значимыми были указы Президента “О неотложных мерах по обеспечению реализации Законов КР, регулирующих земельные и иные отношения в сельском хозяйстве” (№VII-369 от 10.11.1991 г.), “О мерах по дальнейшему осуществлению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике” (№VII-373 от 10.12.1992 г.), “О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике” (№VII-23 от 22.02.1994 г.), “О мерах по дальнейшему развитию и государственной поддержке земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике” (№VII-297 от 3.11.1995 г.), которые существенно расширили права

земельных собственников, владельцев земельных долей¹.

Первая Конституция КР (1993 г.), признававшая только государственную собственность на землю (ст.4, п.2) и не допускавшая ее куплю-продажу (п.3), содержала важное политическое решение (п.3) по передаче земельных участков в пользование гражданам и их объединениям².

На начальном этапе, в период условной приватизации сельскохозяйственных предприятий и земель, каждый работник хозяйства становился владельцем земельной доли (пая). Земля в натуре еще не делится, хозяйство продолжает функционировать так же, как и прежде, но владелец пая получает право участвовать в принятии решений, доходы распределяются уже не только по труду, но и по паю. Одной из особенностей приватизации земель в сельском хозяйстве является изменение форм и способов использования земли как главного средства производства. Центральным вопросом “земельных реформ” является не земля как предмет природы, а экономические отношения людей по поводу использования земли. Земля, согласно п.3 указа Президента КР №VII-369 от 10.11.1991 г., предоставлялась гражданам не в собственность, а в пожизненное наследуемое владение для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства и других нужд.

В последующем происходит перестройка внутрихозяйственной организации в соответствии с правами владельцев земельных и имущественных паев. Этому способствовали содержащиеся в указах Президента КР (№VII-373 от 10.12.1992 г. и №VII-23 от 22.02.1994 г.) положения о передаче во владение (использование, аренду) земель гражданами для создания крестьянских (фермерских) хозяйств. Этими же указами установлено, что граждане и юридические лица КР могут быть владельцами прав пользования земельными участками (долями) и вправе продавать, обменивать, передавать по наследству, сдавать в залог и аренду свое **право пользования** земельным участком (долей), для владельцев которого также определяется 49-летний срок землепользования.

В последующем в целях обеспечения формирования и устойчивого функционирования земельного рынка указом Президента КР (№VII-297 от 3.11.1995 г.), наряду с продлением владельцам прав пользования земельными участками (долями) срока землепользования до 99 лет, Правительству республики поручено в установленном порядке

1 Современные проблемы аграрной реформы // Под ред. чл.-корр. НАН КР Орузбаева А. – Б., 1998. – С.95-110.

2 Свободные горы. – 1994. – №17, 1 апреля.

разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша КР вопрос о введении частной собственности на землю.

В соответствии с этими государственными актами произошла фактическая приватизация земли в натуре. Она сопровождалась массовым выходом работников из хозяйства и организацией самостоятельных крестьянских хозяйств, преобразованием внутрихозяйственных подразделений в самостоятельные кооперативы и ассоциацию крестьянских хозяйств. Здесь земля уже обретает конкретных хозяев собственников, которые реально ею распоряжаются.

Для ведения крестьянского хозяйства было предусмотрено бесплатное выделение земли в размере среднерайонной нормы. По желанию выделяющийся для самостоятельного хозяйствования член колхоза, работник совхоза получал право увеличить земельный надел за счет аренды необходимого количества земли. Если член хозяйства оставался в хозяйстве, земля закреплялась в коллективную собственность.

Реализация права частной собственности граждан предусматривала возможность получения бесплатно или за плату земельного участка для самостоятельного хозяйствования на земле в соответствии с целевым назначением участка, возведения жилых, производственных и других построек, возможность сдачи в аренду, наследования, обмена.

Были расширены также права владельцев земельных паев, которые получали право выделить земельный участок в натуре (на местности) без согласия коллектива для ведения крестьянского хозяйства, сдать в залог, сдать в аренду, обменять земельный пай на имущественный, передать его по наследству, продать любому лицу для ведения сельского хозяйства.

С этого времени начался более активный процесс передачи и закрепления земель в собственность, владение, пользование, аренду гражданам, предприятиям и организациям с выдачей соответствующих документов на земельные участки согласно земельному законодательству. Наиболее существенное значение для формирования земельного рынка имел указ Президента “О мерах по введению рынка прав пользования землей и созданию рыночной системы кредитования в сельском хозяйстве (от 25 ноября 1996 г.)”³.

При реорганизации колхозов и совхозов их работники стали собственниками земельных долей, сельские и городские жители получили бесплатно землю для расширения личных подсобных хозяйств, ведения коллективного садоводства и огородничества индивидуального жилищного и дачного строительства, создан фонд перераспределения земель. Проведенные в 1998 г. аукционы по продаже прав пользования земельными участками, несмотря на ее приостановление (указ Президента КР от 9 сентября 1998 г. “О приостановлении продажи прав

пользования земельными участками Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий”)⁴, активизировали процесс формирования земельного рынка, позволили выявить большую потребность сельских товаропроизводителей во введении принципов купли-продажи земли для организации крупного товарного хозяйства. Отсутствие законодательного признания частной собственности на землю становилось основным тормозом на пути развития земельного рынка в республике.

Несмотря на это реализация в ходе осуществления аграрно-земельной реформы комплекса организационно-экономических мер позволила достичь определенных результатов:

произошло первичное перераспределение земли и сформулирована относительно устойчивая структура землепользования, преодолена монополия государственной собственности;

достигнуто сочетание способов бесплатного (в пределах установленных норм) и платного наделения землей с введением экономического механизма платности землепользования для всех категорий собственников, владельцев, арендаторов;

обеспечено социально справедливое и экономически обоснованное перераспределение земель и создание равных условий для всех форм хозяйствования;

сформирована база для существования многоукладной аграрной экономики с приоритетным развитием частного землепользования;

получили развитие арендные и иные формы рыночного землепользования, созданы основы экономического механизма регулирования рыночных земельных отношений в крестьянских (фермерских) хозяйствах, личных хозяйствах населения, сельскохозяйственных предприятиях.

Вместе с тем на этом этапе осуществления земельных преобразований не удалось сформировать цивилизованного земельного рынка и эффективного земельного собственника. В Кыргызстане к концу XX в. в области реформирования отношений собственности на землю сложилась ситуация, когда, с одной стороны, имеются нормативно-правовые акты, принятые официальными государственными органами в соответствии с Конституцией, утверждающие право частного землепользования и разрешающие распоряжение ею; с другой – практическая реализация этих прав тормозится, в связи с чем процесс реформирования отношений собственности приостановился на полпути. И основным препятствием на этом пути стало, на наш взгляд, отсутствие конституционных прав у землепользователей на частную собственность на землю.

Последовательно осуществляемые в республике земельные преобразования закономерно привели к необходимости введения частной собственности на землю и принципов ее купли-продажи. В ст.3 Конституции КР прямо записано, что земля может находиться в государственной, коммунальной,

³ Слово Кыргызстана. – 1996. - № 278.
Реформа № 3/2002

⁴ Там же. – 1998. - № 180.

частной и иных формах собственности⁵. Принципы купли-продажи, обмена, залога земель сельскохозяйственного назначения обозначены в Законе КР “Об управлении землями сельскохозяйственного назначения”, принятом Жогорку Кенешем КР в конце 2000 г. и утвержденном указом Президента КР (11.01.2001 г.)⁶. Принятый Закон регулирует отношения в области управления землями сельскохозяйственного назначения и, наряду с отменой моратория на продажу земельных участков, направлен на эффективное использование земель. По существу, он становится одной из основ правовой базы, обеспечивающей крестьянину и фермеру – всем гражданам – право владения и распоряжения полученными земельными участками сельскохозяйственного назначения. Раньше крестьянин, получив землю в частную собственность, приобретал лишь право владения (т.е. госакт) и пользования. Но у него не было основного права – права им распоряжаться – продать, обменять, сдать в залог и т.д., т.е. у него отсутствовал стимул для инвестиций в земельный участок и повышения эффективности производства. Это обстоятельство и определяет низкую эффективность сельского хозяйства, особенно вновь возникающих крестьянских (фермерских) хозяйств.

Данный закон не абсолютизирует частную собственность на землю и не приведет к разбазариванию земли, против чего и выступали его оппоненты. Содержащиеся в данном законе ограничения, связанные с запретом передачи земель в собственность иностранным гражданам, строго целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственного производства, установлением продажи земель единым контуром без дробления, определением максимального размера земель в собственности одного гражданина и др., создают основу для формирования и развития в стране регулируемого, цивилизованного земельного рынка. На наш взгляд, этого недостаточно для последовательного внедрения элементов купли-продажи земли и формирования действительно эффективного частного земельного собственника.

Правовое признание частной собственности на землю само по себе не решает всех проблем ее успешной реализации. Это, на наш взгляд, лишь первый и самый легко преодолимый этап. Далее возникают гораздо более сложные проблемы, решение которых должно создать благоприятную среду для реализации частной собственности на землю. К числу важнейших из них можно отнести: определение границ частной собственности; создание общих экономических условий для реализации частной собственности на землю и другие ресурсы; выработка механизма государственного регулирования землями, находящимися в частной собственности.

В настоящее время в стране имеются ограничения для широкого применения принципов частной собственности на землю, причем как субъективные, так и объективные. В числе объективных ограничений можно назвать, например, возникающие сложности пересмотра сложившейся системы землеустройства (необходимость пересмотра границ севооборотов, возникновения чересполосицы, потребность в денежных средствах на проведение этих работ и др.), усложнение условий контроля над использованием земель и взимания платы за пользование землей и др.

Формальное введение частной собственности на землю, не подкрепленное организационно-экономическими мероприятиями, может привести к тому, что новые собственники земли будут действовать так же, как и прежние пользователи, а именно: будут стремиться получить больше дохода от обладания собственностью на землю, а не за счет рационализации и интенсификации ее использования, ограничивая выделение средств на проведение соответствующих работ по мелиорации, поддержанию плодородия и др.

Тяжелое финансовое положение сельскохозяйственных товаропроизводителей из-за доведенного до абсурда диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, сведенная до ничтожно низкого уровня государственная поддержка, отсутствие рыночной инфраструктуры, неплатежи и другие неблагоприятные факторы не позволяют собственникам земли получать от нее ощутимого дохода что также будет сказываться на становлении земельного рынка. Первые аукционы по продаже земель выявили слабую активность и покупательную способность сельских землевладельцев, а другие элементы земельного рынка (аренда, залог, ипотека и др.) практически слабо используются.

В этих условиях, по нашему мнению, нельзя сводить имеющиеся трудности осуществления земельной реформы только к отсутствию рынка земли. Во-первых, рынок земли может функционировать лишь при наличии определенных экономических условий. Во-вторых, формальное введение права купли-продажи может больше навредить идее земельной реформы, так как земля в такой ситуации может в действительности покупаться с целью спекуляции или для использования ее в других целях, не связанных с сельскохозяйственным производством.

Сказанное выше не является отрицанием необходимости свободного оборота земли посредством купли-продажи. Отсутствие рынка земли (купи-продажи), безусловно, является большим препятствием на пути осуществления земельной реформы. По нашему мнению, более логичным представляется поэтапная реализация принципов купли-продажи земли. Например, уже сейчас можно было бы разрешить покупку земли фермерским хозяйствам, достигшим определенных успехов и испытывающим в этом необходимость. Тем более следует разрешить фермерским хозяйствам продажу

5 Конституция Кыргызской Республики. – Б., 1998. – С. 53.

6 Нормативные акты КР. – 2001. – №12. – С. 29-32.

находящихся в их собственности участков при условии покупки их единым комплексом для целей фермерствования. На втором этапе можно расширить круг участников купли-продажи за счет привлечения внешних инвесторов, снять некоторые ограничения на размеры участков, которые могут покупаться, и т.д. Важно, чтобы оборот земли через рынок постепенно налаживался при параллельной работе по другим направлениям земельной реформы.

Таким образом, становление частной собственности на землю в Кыргызской Республике, как составной элемент земельной реформы, должно происходить поэтапно. Если правовое признание этого вида закрепления земли за пользователями является общепризнанным, то вопросы реализации частной собственности, регулирования использования земель не решаются адекватно сущности этой формы. Особенно слабо перестраиваются экономические условия реализации частной собственности на землю, что требует определенного времени и практики.

