

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

С.Д.Джаилов, специалист Бишкекского госрегистра

Кыргызстан располагает ограниченным земельно-ресурсным потенциалом. Показатель землеобеспеченности (1 га пашни на жителя страны) из года в год снижается. В настоящее время он составляет 0,23 га. Однако и эти ресурсы страны используются нерационально и неэффективно.

В результате земельных преобразований, которые из-за отсутствия на государственном уровне четкой и обоснованной концепции и программы реализации земельной политики протекали непоследовательно, бессистемно и противоречиво, основная часть активной части сельхозугодий – пашни (78%) - перешла в частную собственность крестьян и фермеров. Сформирована мелкокрестьянская структура землепользования. Более 80% крестьянских (фермерских) хозяйств имеют земельные наделы ниже 3 га. Усиливаются тенденции неуправляемости земельными ресурсами. Рынок земли не способствует концентрации земельных угодий. В результате падает эффективность сельскохозяйственного производства. Наблюдается спад в приоритетных отраслях (производство мяса, зерна, хлопка, сахарной свеклы), что сказывается на продовольственной безопасности страны.

Земельные преобразования в аграрном секторе осуществлялись без должного учета специфики этой экономической и социально важной области хозяйственной деятельности. Существующие механизмы владения, пользования и распоряжения землей ограничивают возможность перераспределения земельных ресурсов в сельском хозяйстве и перехода их к эффективно хозяйствующим субъектам. Остались нерешенными проблемы повышения эффективности использования земель. Десятки тысяч гектаров сельскохозяйственных угодий выведены из

хозяйственного пользования. Нарастающими темпами усиливается деградация почв. Система земельных платежей несовершенна, а их доля в доходной части бюджетов всех уровней незначительна. Земельный рынок и его инфраструктура находятся в начальной стадии развития. Не произошла капитализация земли как основы развития земельного рынка.

Вместе с тем земельный вопрос является фундаментальной основой аграрной политики, и его неразрешенность способна на длительный срок вытеснить из общественного внимания все остальные проблемы, связанные с преобразованиями в аграрной сфере. В связи с этим требует решения чрезвычайно сложная задача завершения земельных преобразований и создания системы многоукладного сельскохозяйственного землепользования, способного обеспечить эффективное использование земли и превращение ее в один из определяющих факторов экономического роста. Достижение стратегической цели земельных преобразований в аграрном секторе во многом зависит от того, насколько быстро, последовательно и полно удастся завершить формирование организационно-экономической основы земельных отношений. Принципиальное значение приобретают вопросы усиления правового и экономического регулирования в сфере земельных отношений и управления земельными ресурсами.

Как показывает практика, передача земли в частную собственность сама по себе не решает проблемы эффективного землепользования. Земельные отношения, характер собственности на землю должны отражать реалии экономической и социальной действительности, открывать возможности для рационального и эффективного ведения сельского хозяйства.

Зарубежный опыт убедительно показывает, что эффективное сельское хозяйство можно вести и на частновладельческой, и на арендованной, и на государственной земле. В Западной Германии около половины сельхозугодий - арендная земля, во Франции и Бельгии арендуются две трети земли. В Голландии в собственности государства находятся наиболее плодородные сельхозугодия. И во всех этих странах достигнут наивысший в мире уровень эффективности сельскохозяйственного производства. Несмотря на различия в формах земельной собственности и землепользования, проблема земельных отношений в развитых государствах имеет прямую связь с общей макроэкономической политикой государства в сельском хозяйстве, то есть прежде всего с проблемой паритета цен и государственной поддержки сельского хозяйства и всего АПК, функционирования финансовой, банковской и производственной инфраструктуры отрасли.

Проанализировав практику земельных преобразований в Кыргызстане, экономико-социальные и правовые аспекты современной земельной реформы, изучив отечественный и зарубежный опыт развития и регулирования земельных отношений, мы пришли к следующим выводам.

Во-первых, нельзя исходить из чисто теоретических посылок и практического опыта других стран. Отработанные в развитых странах методы государственного регулирования земельных отношений опираются на веками складывавшиеся неформальные институты (обычаи, традиции, мотивация и стереотипы экономического поведения, социальные ценности и т.п.), для закрепления которых в сознании общества потребовался исторически длительный период.

Во-вторых, формирование новых земельных отношений в аграрном секторе должно идти естественным, эволюционным путем как наиболее целесообразный метод адаптации сельскохозяйственных товаропроизводителей к новым условиям.

В-третьих, в переходный период одним из непеременимых условий успешного проведения земельных преобразований является усиление роли государства в регулировании земельных отношений,

создании благоприятных условий и возможностей для развития всех форм земельной собственности. В ходе экономической реформы реагирующая роль государства в управлении этими процессами оказалась необоснованно принижена.

Концепция совершенствования государственного регулирования земельных отношений должна включать в себя краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные целевые установки на ближайшие 10-15 лет и соответствующую им поэтапную последовательность решения приоритетных задач.

На этом этапе предстоит: сформировать полноценную правовую базу гражданского оборота земли, создать организационно-экономические предпосылки регулируемого оборота земли; упростить процедуру оформления сделок с земельными участками и обеспечить снижение транзакционных издержек при операциях с ними, создать организационные и экономико-правовые условия стимулирования оборота земельных долей.

На этапе реализации среднесрочных задач необходимо создать экономические и территориальные условия, обеспечивающие организацию рационального эффективного использования земельных ресурсов и формирование устойчивой системы сельскохозяйственного землепользования. Одновременно должно быть завершено создание институциональных основ рыночного механизма регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами. На этом этапе предполагается окончательно сформировать полноценные арендные отношения, осуществить упорядочение и оптимизацию институциональной структуры государственного управления земельными ресурсами, завершить разработку и внедрение автоматизированных систем ведения и баз данных государственного земельного кластера, мониторинга земель, государственной регистрации прав на земельные участки и другую недвижимость как единого имущественного комплекса, систему его информационного обеспечения. Одновременно должен быть начат процесс преобразования земельных ресурсов в

финансовые активы и включения их в кредитно-финансовую систему государства. На этом же этапе необходимо создать стимулы для повышения заинтересованности землевладельцев и землепользователей в сохранении и повышении плодородия почв, привлечения инвестиционных ресурсов для вложения их в улучшение земли, мелиоративное строительство, хозяйственное обустройство.

На завершающем этапе должна быть окончательно сформирована эффективная система регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами, способная обеспечить рациональное использование и охрану земельных ресурсов, повысить их производительность, инвестиционный и социальный потенциал и превратить землю в один из определяющих факторов экономического роста.

Специфические особенности функционирования земельных отношений в аграрном секторе определяются особой социально-экономической функцией земли, являющейся важнейшим фактором производства и жизнедеятельности в этой сфере экономики. Эффективность же реализации экономической функции земли во многом определяется тем, насколько этому соответствуют экономические механизмы регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами, способные реализовать принцип экономической заинтересованности и ответственности землевладельцев за рациональное использование земли и ее качественное состояние. В новых экономических условиях наиболее конкретной формой реализации сущности и содержания экономического регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами являются налогообложение и иные платежи за землю, которые в совокупности с финансово-кредитной и инвестиционной политикой государства образуют единую систему.

Нами выделены наиболее существенные положения формирования целостной системы платного землепользования и реализации ее экономической функции, которые состоят в следующем: создание

равных условий для функционирования различных форм земельной собственности и землепользования; постепенный переход от фискального принципа формирования земельных платежей к преимущественно экономическому, сбалансированность земельных платежей с другими механизмами и рыночными регуляторами (ценами, банковскими процентными ставками, размером земельной ренты, ипотечными кредитами и т.д.); дифференцированный подход к налогообложению в зависимости от форм собственности и эффективности использования земель и др.

Основываясь на указанных концептуальных положениях, нами предложена структура формирования целостной системы платного землепользования, создающая соответствующие предпосылки для системного урегулирования различных форм платы за использование земель. Система состоит из пяти составных частей – блоков, каждый из которых имеет относительно самостоятельное экономическое содержание в части экономического регулирования земельных отношений.

Такой подход, по нашему мнению, отвечает реалиям создания современной системы экономического регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами. Особое внимание отводится таким новым элементам системы, как плата за изменение целевого назначения и нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, возвратные залоговые платежи при предоставлении сельскохозяйственных земель во временное пользование для несельскохозяйственных целей и компенсационные выплаты на приведение земель в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению и др.

Апрель 2009 г.

