

Убайдуллаев М.Б.

## ПРАВИЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ КАК НАЧАЛО СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

M.B. Ubaidullaev

### PROPER ALLOCATION OF LANDS AS THE BEGINNING OF THE CREATION OF CONDITIONS FOR EFFECTIVE USE OF LAND RESOURCES

УДК: 338.109.11

*Земельные ресурсы в зависимости от их специфики являются ограниченными, не растяжимыми, которую нельзя переносить из одного места на другое. В связи с этим, встает вопрос о правильном их распределении и использовании.*

**Ключевые слова:** земля, реформа, фонд перераспределения сельхозугодий (ФПС), рыночный механизм, природные ресурсы, сельское хозяйство, ирригация, поливные площади, уровень жизни, миграция, инвестиции, аграрный сектор, земельный кодекс.

*В данной статье рассматриваются проблемы распределения земель в Кыргызстане в условиях рыночной системы хозяйствования*

*Land resources according to their specificity are limited, not tensile, which cannot be transferred from one place to another. In this regard, a question arises about their correct use and distribution.*

**Key words:** land reform, land redistribution Fund of farmland (FRF), the market mechanism, natural resources, agriculture, irrigation, irrigation area, the standard of living, migration, investment, agriculture, land code.

*This article considers the problems of land distribution in Kyrgyzstan in the conditions of market economy.*

Кыргызстан как аграрная страна с ограниченной территорией и немногочисленными природными запасами, для дальнейшего развития экономики должна непосредственно опираться на правильное и эффективное использование земельных и водных ресурсов

Одним из основных требований рыночных отношений в аграрном секторе экономики – это объективное и справедливое решение проблем землепользования. В Кыргызстане это касается в основном следующих двух основных моментов:

Во-первых, новая власть сможет ли обеспечить объективное распределение земель между различными землепользователями?

Во-вторых, сможет ли проводить должную интеграцию частного и общественного землепользования?

Опыт показывает, что постсоветская история Кыргызстана дает двум поставленным вопросам неоднозначный ответ. С одной стороны до сих пор (до событий 7 апреля 2010г, когда был изгнан теперь уже второй президент) Кыргызская республика среди международных организаций считается лидером в достижении земельной реформы в странах Центральной Азии. Основным результатом постсоветской реформы стало введение частной собст-

венности на землю, переход к рыночным отношениям и как следствие этого либерализация экономики. При этом не все площади земель сельскохозяйственного назначения были переданы в частное пользование, а только часть.

В распоряжении государства остались пастбища и 25% земель сельскохозяйственного назначения, которое вошло в обиход как Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС). Проведенная реформам обеспечила примерно 53000 семей или примерно 2,6 млн. чел. земельной долей, что в принципе соответствует духу либеральной экономике. Основная цель создания ФПС заключалась в формировании государственного резерва сельскохозяйственных земель для решения периодически возникающих задач и проблем в ходе земельной реформы.

Впервые термин «фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий» прозвучал в указе президента КР в феврале 1994года: «Правительство Кыргызской Республики, при необходимости, вправе создать фонд перераспределения земель путем выкупа у граждан и юридических лиц права пользования земельными участками (долей) по рыночной стоимости»<sup>1</sup>. Согласно Положению, Фонд перераспределения должен был формироваться путем выкупа по рыночной стоимости у граждан и юридических лиц прав пользования земельными участками (долями), за счет средств, поступающих от земельного налога и арендной платы.<sup>2</sup>

В мае 1996года Национальный Земельный Фонд был упразднен, а его земли были переданы Фонду перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики в соответствии с постановлением Правительства КР «О передаче земель Национального земельного фонда», в котором были определены основные цели использования земель ФПС:

- Расширение сельских населенных пунктов в

<sup>1</sup> Указ Президента «О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике» от 22 февраля, 1994, №23.Республике» от 22 февраля, 1994, №23.

<sup>2</sup> Положение О Фонде перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Кыргызской Республики, утверждено Правительством Кыргызской Республики от 21 сентября 1995г. № 394.

соответствии с генеральными планами их развития

- Создание и функционирование семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений.
- Организация специальных сельскохозяйственных предприятий по выращиванию сельхозкультур по решению Правительства Кыргызской Республики.
- Продажа прав пользования земли на аукционе
- Передача в аренду сельским товаропроизводителям
- Предоставление земельных участков гражданам, работавшим и проживавшим за пределами данного хозяйства (в том числе выходцев данного хозяйства), приехавшим на постоянное жительство на территорию данного хозяйства до 1 июля 1996 года, в размере среднехозяйственной земельной доли.
- Другие цели, предусмотренные решением Правительства Кыргызской республики.
- Данное Постановление также утвердило два положения:
- О порядке выделения земель из Фонда перераспределения сельхозугодий для расширения территории сельских населенных пунктов.
- О предоставлении земель из Фонда перераспределения сельхозугодий семеноводческим, племенным, опытно-селекционным, экспериментальным хозяйствам и государственным испытательным учреждениям.

Постановлением Правительства от 20 августа 1997года было утверждено Временное Положение о предоставлении в аренду землепользователем земельных участков Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, которое определило процедуры предоставления в аренду земель ФПС. В частности, настоящее положение определило следующие ключевые принципы:

- Земельные участки должны предоставляться земельной комиссией (состоящей из 6 человек) на основе конкурса;
- Местные жители и сельские товаропроизводители, проживающие и находящиеся на территории сельского населенного пункта, должны были иметь преимущественное право при предоставлении земель ФПС в аренду;
- Плата за аренду должна была вноситься в местный бюджет.

С начала 1996года были периоды, когда права на пользование или права на аренду земель ФПС должны были продаваться через аукцион.<sup>3</sup> В частности, предлагалось проведение аукциона на предоставление прав пользования 50% земель ФПС физическим и юридическим лицам к 1 марта

<sup>3</sup> Правительственное Постановление от 9 января 1998, №14.

1998года.<sup>4</sup> Однако эта процедура не была выполнена.

Продажа прав пользования земельными участками Фонда перераспределения осуществляется на основе конкурсного отбора и аукционных торгов с созданием преимущественных условий для жителей соответствующих сельских управ (айыл окмоту). Лица, выкупившие права пользования земельными участками ФПС в дальнейшем с выходом в свет Закона КР «О введении в действие Земельного кодекса КР» стали собственниками этих земель. Позже, в целях обеспечения сохранности государственных земель, продажа прав пользования земельными участками ФПС была приостановлена до окончательного решения вопроса о введении частной собственности на землю.<sup>5</sup> В результате референдум, проведенного 21 октября 1998года, были внесены изменения в Конституцию Кыргызской Республики, которые разрешали частную собственность на землю. Это изменение было отражено в новом земельном Кодексе от 2 июня 1999года, в котором представлено большее количество концептуальных изменений относительно земель ФПС, включая следующие:

- Земли ФПС будут передаваться в аренду на срок не менее 5 лет (как правило)
- Местные органы самоуправления, исполнительные органы айылных и поселковых кенешей были определены как структуры, уполномоченные на управление и распределение землями ФПС при согласовании с государственными органами, ответственными за ФПС (Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности).

В январе 2000года согласно Постановлению Правительства большие полномочия по управлению ФПС были переданы соответствующим айылным и поселковым кенешам.<sup>6</sup> Согласно данному Постановлению Министерство сельского хозяйства было освобождено от ответственности за управление ФПС. С тех пор вопросами предоставления земель ФПС фактически занимается только исполнительный орган айылного или поселкового кенешей.

13 июня 2000года Указом Президента «О проведении пилотных проектов по созданию рынка земли и регистрации прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения» предусматривалось, что в рамках пилотных проектов в определенных районах предоставлялась возможность продавать права на земельные участки ФПС,

<sup>4</sup> Указ Президента «О мерах по введению рынка прав пользования землей и созданию рыночной системы кредитования в сельском хозяйстве» от 25 ноября 1996г, №327.

<sup>5</sup> Указ Президента «о приостановлении продажи прав пользования земельными участками Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» от 9 сентября 1998, № 275.

<sup>6</sup> Постановление Правительства КР «О совершенствовании структуры местных органов государственного управления» от 11 января. 2000 № 10.

включая права собственности. Для выполнения этого Указа Постановления Правительства КР от 21 декабря 2000 года были утверждены следующие положения:

- Временное положение о порядке купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- Временное положение о порядке проведения аукционов по продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- Временное положения о порядке проведения конкурса по предоставлению земель сельскохозяйственного назначения и Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий в среднесрочную и долгосрочную аренду.

В рамках вышеуказанных временных положений торги по предоставлению прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения в пилотных проектах проведены не были.<sup>7</sup> Однако, данный Указ и определенные в нем мероприятия фактически не были выполнены в силу того, что 11 января 2001 года был принят Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», который в статье 20 определил новую политику в отношении земель ФПС, запрещенную продажу земель ФПС.

Чуть ранее, 4 января 2001 года были внесены дополнения в Земельный Кодекс, которые были призваны усилить роль и влияние местных кенешей в вопросах предоставления прав на земли ФПС. Эти изменения определили, что «Условия и порядок предоставления в аренду земель фонда перераспределения, в том числе определение предельной платы, устанавливаются первичными местными кенешами. При этом арендуемая земля не может быть передана в субаренду». Для оказания помощи местным кенешам предоставлению земель ФПС, 15 апреля 2002 года вступило в силу Типовое положение об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, которое на сегодняшний день регулирует вопросы предоставления прав на земли ФПС.

Такова вкратце история создания ФПС и его дальнейшего использования. Необходимо отметить,

что принципиальные положения ФПС верны. Поскольку государство в лице местных органов управления должно распоряжаться фондом исходя из общих интересов государства, а также в целях эффективного использования. Однако, отметим, что при практическом использовании, как показывает опыт. Повторились те же ошибки общественной собственности, что было и до распада СССР. Главный недостаток государственной собственности – это ее «ничейность», отсутствие конкретного хозяина в распоряжении и использовании. Второй недостаток – это отсутствие порядка присвоения результатов использования ФПС в результате чего появления возможности коррупции и как следствие этого обогащение определенных лиц, имеющих власть за счет государства. Третий недостаток – отсутствие ответственности за рациональное использование ресурсов зачастую приводит к деградации земель, к ее порче вплоть до окончательной невозможности использовать землю для сельскохозяйственных целей.

Наличие указанных и других недостатков использования ФПС создают почву для злоупотребления в распоряжении участками ФПС, к сдаче в аренду тем, кто не имеет отношения к землепользованию и т.д.

#### Литература:

1. Указ Президента «О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике» от 22 февраля, 1994, Правительственное Постановление от 9 января 1998, №14
2. Указ Президента «о приостановлении продажи прав пользования земельными участками Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» от 9 сентября 1998, № 275
3. Постановление Правительства КР «О совершенствовании структуры местных органов государственного управления» от 11 января. 2000, № 1

<sup>7</sup> Данные Госрегистра

Рецензент: д.э.н., профессор Абиджанов С.А.