

Жалал-Абадский государственный университет

Карбекова Азиза Баймаматовна

**ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ
ЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Жалал-Абад – 2012

УДК 332.33 (575.2)
ББК 65.9 (2) 32-5
К-21

Печатается по решению кафедры «Финансы и кредит» (протокол №4 от 20.09.2011), Учебно-методического Совета факультета Экономики и предпринимательства ЖАГУ (протокол №1, от 26.09.2011 г.), и научно-технического Совета ЖАГУ (протокол №2, от 2.11.2011 г).

Рецензенты:

декан факультета Экономики и предпринимательства ЖАГУ, доктор экон. наук, Зулпукаров А.;
главный научный сотрудник Института экономики им. ак. Дж. Алышбаева Национальной академии наук Кыргызской Республики, доктор экономических наук, профессор, член-корр. Балбаков М. Б.

Карбекова А.Б.

**К-21 ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ
РЕСУРСОВ ЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ. Жал.: - 2011.158 с.**

ISBN 978-9967-09-207-5

В представленной монографии в теоретическом аспекте обоснованы и расширены понятия «земельные ресурсы», «землепользование» и «эффективность использования земельных ресурсов» применительно к современным условиям; на основе теоретико-методологических подходов были определены методы оценки земельных участков и условия их применения в каждом конкретном случае; на научно-методологической основе и с учетом обобщения мирового опыта раскрыта объективная необходимость перехода от малоразмерных земельных угодий и мелких фермерских (крестьянских) хозяйств к концентрации сельскохозяйственного производства на основе крупных землепользователей; предложены и проанализированы показатели эффективности использования земельных ресурсов в рыночных условиях; предложены формы интеграции частных землепользователей и органов местного самоуправления в целях улучшения управления муниципальными земельными ресурсами и пополнения местного бюджета; рекомендована модель аграрного землепользования; разработан и предложен механизм взаимодействия органов местного самоуправления и землепользователей; разработана стратегия эффективного управления земельными ресурсами двух аильных округов Жалал-Абадской области.

Результаты проведенного анализа могут быть применены и использованы как государственными органами, осуществляющими политику развития агропромышленного комплекса, так и органами местного самоуправления для рационализации и оптимизации использования муниципальных земель и повышения эффективности использования земельных ресурсов местным населением.

К 3701000000-11
ISBN 978-9967-09-207-5

УДК 332.33 (575.2)
ББК 65.9 (2) 32-5

© Карбекова А.Б., 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
---------------------------	---

ГЛАВА 1

Теоретико-методологические основы эффективности использования земельных ресурсов	8
---	---

1.1 Земля как вид собственности и ее правовая оценка	8
1.2 Экономическая сущность землепользования и земельных отношений	14
1.3 Методологические аспекты оценки земельных ресурсов и эффективность использования земли.	27
1.4 Международный опыт использования земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения	40

ГЛАВА 2

Анализ показателей использования и управления земельными ресурсами Жалал-Абадской области	50
--	----

2.1 Особенности использования земельных ресурсов и тенденции развития сельского хозяйства республики на современном этапе	50
2.2 Анализ эффективности использования земельных ресурсов Жалал-Абадской области.	93
2.3 Управление земельными ресурсами для повышения их эффективности	106
2.4 Математическая модель оценки эффективности использования земли Жалал-Абадской области.	115

ГЛАВА 3

Стратегия и перспективы использования земельных ресурсов Жалал-Абадской области	121
3.1 Проблемы государственного регулирования и пути их решения	121
3.2 Приоритетный модель эффективного управления земельными ресурсами органами местного самоуправления	129
Заключение.	138
Список литературы	144

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.	149
Приложение 2.	151
Приложение 3.	154
Приложение 4.	155
Приложение 5.	156
Приложение 6.	157

ВВЕДЕНИЕ

В процессе проведения реформ Кыргызская Республика все еще сталкивается с необходимостью решения стандартных и нестандартных экономических проблем, связанных со структурными преобразованиями, отработкой механизма формирования и функционирования рыночной экономической системы. При этом чрезвычайно важно знание сущности и принципов кыргызской экономической системы в целом, закономерностей и тенденций развития экономики республики в условиях переходного периода в целях обеспечения долгосрочного экономического роста.

Одной из таких проблем на сегодня является эффективное использование земельных ресурсов республики и в частности Жалал-Абадской области. Кыргызстан на сегодня располагает ограниченным земельно-ресурсным потенциалом. Из 199900 кв.км. или 19994,5 тыс.га территории страны 90% занимают горные массивы и лишь 10% земельных ресурсов пригодны для использования. Показатель землеобеспеченности (сельскохозяйственных угодий) – 1 га на жителя страны из года в год снижается и в настоящее время составляет 0,23 га.¹ Однако и эти ресурсы в республике используются нерационально и неэффективно.

Если в советский период решением проблем эффективного использования земельных ресурсов республики были повышение валовой продукции земледелия, валового дохода в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий, валовой продукции земледелия в расчете на 1 чел-час, увеличение выхода валовой продукции земледелия на единицу производственных затрат, повышение урожайности основных сельскохозяйственных культур, а также снижение себестоимости единицы продукции, то

¹ Сборник НСК «Социально-экономическое положение КР за 2009 г.»

на сегодня для Кыргызской Республики актуальность данной проблемы определяется тем, что земельные преобразования в аграрном секторе осуществлялись без должного учета специфики этой важнейшей отрасли экономики. С переходом к рыночным отношениям существующие механизмы владения, пользования и распоряжения землей ограничивают возможность перераспределения земельных ресурсов в сельском хозяйстве и перехода их к эффективно хозяйствующим субъектам. Десятки тысяч гектаров сельскохозяйственных угодий выведены из хозяйственного оборота. 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 все еще в стадии начального развития. Не произошла капитализация земли как основы развития земельного рынка.

Развитие земельных отношений различных стран рассматривается в трудах ученых в контексте модернизации экономических систем стран и углубления радикальных социально-экономических реформ. Среди исследователей этой проблемы необходимо отметить ученых Л. Абалкина, Н. Кресникова, П. Лойко, Э. Батизи, С. Батчикова, Ю. Винслава, В. Васильева, А. Гранберга, В. Дементьева, А. Есенгулова, Б. Казбекова, М. Кенжегузина, В. Куликова, Э. Кочетова, Б. Мильнера, Х. Окумура, Н. Петракова, Е. Сидоренко, И. Фаминского и др. Отдельные стороны развития земельных отношений Кыргызстана, повышения эффективности их использования рассматриваются в трудах К. Абдымаликова, Ж. Акинеева, М. Балбакова, К. Идинова, А. Исманова, Ж. Жаилова, Ж. Жумабаева., К. Жумабаева, Т. Койчуева, К. Сыдыкова, Ш. Мусакожоева, А. Зулпукарова, А. Орузбаева, А. Рахматова, и др.

Однако исследования по созданию методологических основ по оценке земель, по определению границы государственного вмешательства в земельные отношения, по использованию ма-

тематического аппарата в расчетах показателей эффективности использования земельных ресурсов находятся в начальной стадии. Остается много невыясненного как в теоретическом, так и в практическом плане решения конкретных проблем.

Теоретической и методологической основой научной работы послужили исследования трудов отечественных и зарубежных экономистов по развитию теории рентной стоимости земли, процессов землепользования и землевладения в земельных отношениях, по решению вопросов оценки и налогообложения земли. При выполнении научной работы использовался системный подход и общенаучные методы исследования – метод анализа и синтеза, научной абстракции, математической статистики и экономико-математического метода, сравнительного анализа на основе единства логического и исторического подхода, которые в совокупности позволили обеспечить достоверность экономического анализа и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций.



ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

1.1 Земля как вид собственности и ее правовая оценка

С самого начала процесса реформирования экономики Кыргызской Республики в научной литературе экономический аспект изучения нормативно-правовых актов оказался несколько в тени. А ведь в рыночной экономике только Закон должен стать основным индикатором любой деятельности. Именно Закон регулирует и пресекает любые отклонения от заданного направления и не противоречит логическому развитию. Самая главная функция Закона заключается в том, чтобы отстаивать интересы государства. Государство не должно ограничивать свободу экономики, но и не должно самоустраняться от экономики. Поэтому наше исследование логично начать с правовых основ оценки и использования земельных ресурсов.

Переход к рыночной экономике связан с неизбежным вовлечением в рыночный оборот земли – фундаментальной основы правовых и экономических отношений всех участников рыночной системы хозяйствования.

Опыт становления рыночных земельных отношений в Кыргызской Республике стал убедительным подтверждением тех тенденций, которые характерны для всех стран с развитой экономикой, а именно:

- рынок земли является своеобразным генератором экономического роста страны. Именно в землю, как в недвижимость различного назначения осуществляется первоначальное инвестирование значительной части средств, что в конечном итоге, приводит к качественным преобразованиям спроса и предложе-

ния и обеспечивает положительную макроэкономическую динамику развития;

- земля, будучи базовой основой жизнедеятельности человека и общества в целом, представляет собой особый объект рыночного оборота, собственности и управления. Это обстоятельство учитывается государством через создание системы контроля над эффективным использованием земельных ресурсов.

Кроме того, наличие земли характеризует имущественное положение носителя права собственности на эту землю. Поэтому нельзя не учитывать огромную социальную роль земли. С одной стороны, нормальное функционирование рынка земли всегда вызывает положительный социальный эффект, с другой стороны, отсутствие эффективной государственной системы, включающей нормативно-правовые, финансово-экономические и управленческие механизмы, способно резко снизить рыночный потенциал земли, привести к нежелательным социальным последствиям.

Человечество на протяжении всего своего существования стремилось приобщить часть природы и использовать в своих интересах. Однако природные ресурсы, в том числе и земельные, ограничены. В связи с чем, земля приобретает такое качество, как удовлетворение потребностей, обладает полезностью и имеет ценность. То есть земля может использоваться:

во-первых, для удовлетворения своих потребностей – выращивание урожая, заготовка корма для скота, строительство дома;

во-вторых, по мере развития товарного производства и земля становится товаром. Товаром, как известно, являются продукция, работы или услуги, произведенные для обмена на всеобщий стоимостной эквивалент. В рыночной экономике таким эквивалентом выступают деньги. Таким образом, цена отражает ценность товара - земли: чем она качественнее, тем выше будет цена;

в-третьих, земля может служить источником дохода. Отличи-

тельной особенностью данного способа использования является то, что в этом случае земля может не менять своего владельца, т.е. не происходит смены собственника. Собственник либо сам использует землю в качестве средства извлечения дохода, либо предоставляет за плату право пользования и получения дохода от земли другим лицам. Нетрудно заметить, что этот способ использования земли при прочих равных условиях является наиболее эффективным в силу того, что доход имеет для землевладельца регулярный характер, а не разовый как при сделках купли-продажи земли.

Однако, к указанным выше способам субъективно потребительского использования земли следует отнести такой социальный способ использования, как накопление. Право собственности на землю дает право ее владельцу получать не только текущий доход от ее использования, но и капитализированный доход от роста стоимости земли. Вот почему, в последние годы в Кыргызской Республике одним из способов инвестиций и приумножения богатства стали вложения в недвижимость, в том числе в землю.

Однако, категория собственности не является абсолютной и как элемент имущественных прав она подвержена регулированию извне, т.е. ограничению. В любой стране в отношении права собственности существуют определенные виды ограничений. Они могут исходить как от государства, так и от частных лиц. Что касается земли, то эти ограничения можно подразделить на три основные виды:

- 1) налагаемые законом;
- 2) создаваемые ее собственниками;
- 3) налагаемые кредиторами.

1) Ограничения, налагаемые законом, связаны с суверенным правом государства на отчуждение частной собственности. Такое отчуждение земли предназначено для общественных целей (строительство общественных зданий, дорог, коммуникаций, осуществление жилищного строительства и пр.) и осуществля-

ется лишь по решению суда. К основным ограничениям, налагаемым законом, относятся нижеследующие:

- ограничения, связанные с зонированием, которое определяет функциональное предназначение земельных участков. С точки зрения пользователей, все участки земли подразделяются на несколько групп: предназначенные для проживания, коммерции, промышленного и сельскохозяйственного использования. Зональные законы регламентируют плотность населения для данной территории, функциональное предназначение объектов и их перевод из одной группы в другую;

- требования, предъявляемые к зеленой зоне и ландшафту;
- ограничения, налагаемые строительными стандартами для зданий;

- прочие ограничения, связанные с изменением границ земельных участков (вследствие ошибок в определении границ, либо в результате действия природных процессов – оползней, эрозии почвы, изменения русла рек и пр.)

2) Под ограничениями, создаваемыми собственниками земли, понимают ограничения, которые связаны с договором о пользовании чужой собственностью.

3) Ограничения, налагаемые кредиторами, связаны с существованием залогового права. Последнее позволяет кредитору взыскивать долг, требовать выполнения должником своих обязательств. Залоговое право не является правом собственности на объект, к которому оно имеет отношение. Это – право на принудительное погашение должником своего долгового обязательства посредством платежа или удовлетворения некоторого иска.

В главном законе нашей страны, Конституции, закреплены формы собственности, в равной мере защищаемые законом - государственная, частная, муниципальная и другие. Согласно статье 4 Конституции КР: «В Кыргызской Республике признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Кыргызская Республика гаранти-

рует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту»¹.

Основополагающим нормативным актом, регулирующим земельные правоотношения в Кыргызской Республике, является Земельный кодекс Кыргызской Республики². В соответствии с кодексом земельный фонд в Кыргызской Республике делится на:

- земли сельскохозяйственного назначения, в состав которых, в свою очередь, входят сельскохозяйственные угодья (пашни, залежи, сады, сенокосы, пастбища) и земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, замкнутыми водоемами, постройками и сооружениями, необходимыми для функционирования сельского хозяйства;
- земли несельскохозяйственного назначения.

Статьи 1 и 2 Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»³ гласят, что «Земли сельскохозяйственного назначения - земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей и используемые для ведения семеноводческого, племенного, товарного сельскохозяйственного производства, защитного лесоразведения, садоводства, огородничества, дачи, проведения научно-исследовательских и опытных работ, а также для других целей, связанных с сельскохозяйственным производством. Земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС) - земельные участки, сформированные из сельскохозяйственных угодий (за исключением пастбищ) и находящиеся в государственной собственности».

Земли сельскохозяйственного назначения могут находиться

1 Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010г. / Бишкек: Издательство Академия, 2010

2 Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года (с последними изменениями от 26 января 2009 года)

3 Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» N 4 от 11 января 2001 года (В редакции Законов КР от 25 июля 2006 года N 129, 24 ноября 2006 года N 189, 12 июня 2007 года N 83)

в государственной или в частной собственности, а земли не-сельскохозяйственного назначения могут находиться в государственной, в частной или муниципальной собственности.

Земли несельскохозяйственного назначения включают:

- земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения;
- земли особо охраняемых природных территорий;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Перевод (трансформация) земель из одной категории в другую предусмотрен Земельным кодексом Кыргызской Республики, а также Положением о порядке перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой⁴.

Земельное законодательство Кыргызской Республики предусматривает 2 варианта получения прав на земельный участок:

- передача права на земельный участок (т.е. отчуждение собственником или землепользователем права на земельный участок или передача его во временное пользование другому лицу путем совершения гражданско-правовых сделок);
- предоставление уполномоченным государственным органом в собственность или в пользование лицам земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Если вначале земельной реформы в Кыргызской Республике земли бывших колхозов и совхозов были поделены на паи и каждый пай бесплатно предоставлялся жителю села, затем землю можно было купить только у собственника, на сегодняшний

⁴ Положение о порядке перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 января 2008 года № 19

день стало возможно выкупить земельный участок, ранее принадлежащий лицу на правах пользования⁵.

Продажа земельных участков производится органом местного самоуправления (например, мэрией города или местной администрацией района или области). Для организации продажи прав собственности на земельные участки создаются Комиссии по предоставлению прав на земельные участки, которые являются организатором продажи. В пределах представленной компетенции комиссия определяет перечень земельных участков, права собственности на которые возможны для продажи.

Первичная предварительная стоимость, по которой возможно выкупить земельный участок определяется в ходе переговоров комиссии по выкупу земельных участков с заявителем, с учетом предложений последнего. Окончательная оценка земельного участка производится независимыми оценщиками на основании предоставленных материалов по земельным участкам. Более подробно вопросы оценки земли, ее методологический и практический аспекты будут нами рассмотрены ниже.

1.2 Экономическая сущность землепользования и земельных отношений

Еще в 1892 году на марсельском съезде была принята первая аграрная программа Германии, в которой для мелких крестьян, к которым относились как собственники, так и арендаторы земель были обозначены следующие требования: «...приобретение общинами сельскохозяйственных машин для сдачи их по себестоимости в наем крестьянам; создание крестьянских товариществ для покупки удобрения, дренажных труб, семян и т.п. и для продажи продуктов; отмена налога, взимаемого при

⁵ Положение о порядке выкупа земельных участков ранее предоставленных во временное пользование, создании комиссий по выкупу земельных участков и распределении денежных средств от продажи земельных участков (с последними изменениями от 20 января 2009 года), утвержденное Постановлением Мэрии города Бишкек от 20 февраля 2008 года № 80

переходе из одних рук в другие собственности на земельные участки, если стоимость их не превышает 5000 франков; учреждение посреднических комиссий по ирландскому образцу с целью снижения чрезмерных арендных цен и для возмещения уходящим арендаторам и издольщикам за осуществленное ими повышение стоимости участка земли; отмены статьи 2102 Гражданского кодекса, дающей земельному собственнику право отбирать за долги урожай, и лишение кредиторов права накладывать арест на определенный минимум земледельческих орудий, урожая, семян, удобрения, рабочего скота – одним словом всего того, без чего крестьянин не может вести свое хозяйство; ревизия давно устаревшего общего земельного кадастра, а пока местной ревизии в каждой общине; наконец, бесплатного сельскохозяйственного специального образования и организации сельскохозяйственных опытных станций»⁶.

Мы видим, что требования, выставляемые в то время в Германии совершенно актуальны тем проблемам, с которыми сталкиваются сегодня кыргызстанские крестьяне и фермеры. Это говорит о том, что на сегодняшнем этапе отечественные фермеры находятся на том же этапе своего развития, что и немецкие в конце XIX века и сталкиваются с теми же проблемами.

Прежде чем перейти к исследованию вопросов землепользования и земельных отношений, необходимо разобраться в таких терминах как: «земельные ресурсы», «землепользование» и «эффективность».

В энциклопедическом словаре «Недвижимость»⁷, изданном под редакцией Нагаева Р.Т. под земельными ресурсами подразумеваются земли, которые находятся в границах территории страны. Другой автор, П.Ф. Лойко считает, что термин «земельные ресурсы» является многогранным и многозначным. Он пишет: «Очевидно, что с учетом практических потребностей общества и принимая во внимание эколого-экономические,

6 К. Маркс и Ф. Энгельс. Избранные произведения. Москва, 1985. С. 510-511

7 Энциклопедический словарь. Недвижимость / под ред. Нагаева Р.Т. Москва, 2006

правовые и технологические аспекты, он должен быть конкретно-историческим. При этом земельные ресурсы всегда должны рассматриваться как извечные жизненные ресурсы человечества. Основными критериями включения территории в категорию «земельные ресурсы» являются уровень ее изученности, экономическая потребность, целесообразность и техническая возможность использования. В этом случае понятие «земельные ресурсы» подразумевает определенную часть территории, которая на данном уровне развития производительных сил и сложившихся общественных отношений изучена и является или может быть предпосылкой любого производства, то есть пространственным операционным базисом, кладовой сырья или средством производства»⁸.

Прежде чем дать различия в понимании вышеназванными авторами «земельных ресурсов» необходимо в целом дать понятие «ресурс». В толковом словаре русского языка С.И.Ожегова и Н.Ю.Шведовой⁹ под ресурсами понимаются запасы, источники чего-нибудь. В связи с этим Р.Т. Нагаевым понятие «земельные ресурсы» рассматривается с точки зрения запасов, в частности далее в своем словаре он уточняет относительно России, что она располагает огромными земельными ресурсами, земельный фонд которой составляет 1709,8 млн.га. Таким образом, термин «земельные ресурсы» отождествляется с понятием «земельный фонд».

Мы считаем, что это определение не полное и рассматривается только с позиций земельных ресурсов государства.

Понятие «земельные ресурсы» шире и невозможно не согласится с мнением П.Ф. Лойко, что оно многогранно и многозначно. Но и в определении П.Ф. Лойко есть спорные моменты. В частности автор выделяет критерии включения территории в категорию «земельные ресурсы» такие как: уровень изученности, экономическая потребность, целесообразность и техни-

8 Лойко П.Ф. «Зарубежные системы классификации земель» / Москва: ВНИИ ГЭИСХ, 1975

9 Толковый словарь русского языка / под ред Ожегова С.И. и Шведовой Н.Ю. Москва, 2005

ческая возможность использования. Эта часть характеристики «земельных ресурсов» противоречит первому определению Нагаева Р.Т., поскольку отдельные страны могут обладать такими территориями, которые не целесообразны в использовании по экономическим и техническим причинам в силу климатических условий. Таким образом, получается в земельный фонд не включаются те земельные ресурсы, которые сегодня не целесообразно использовать. Кроме того, по критериям, выделяемым П.Ф. Лойко, человечество достигло высокого уровня изученности. Поэтому эта часть определения требует уточнения. Применительно к нашей теме исследования по этим критериям можно исключить земельные ресурсы территорий, которые сегодня не используются. Например, высокогорные пастбища, ледники, горные массивы, а внутри населенных пунктов те территории, в функционировании которых нет никакой необходимости и дальнейшая их эксплуатация не целесообразна, например, по экологическим и градостроительным характеристикам. Эти территории также могут выпасть из категории земельных ресурсов.

С другой стороны мы согласны с мнением П.Ф. Лойко, что «земельные ресурсы» подразумевают определенную часть территории и являются операционным пространственным базисом производства, о чем не сказано в определении Р.Т. Нагаева. Для хозяйствующих субъектов земельные ресурсы - это место сосредоточения других ресурсов (трудовых, материальных, финансовых, информационных). В комплексе это те элементы, без которых производство продукции или оказание услуг невозможно.

Таким образом, земельные ресурсы можно трактовать как:

1. Земли, находящиеся в границах территории Кыргызской Республики;
2. Земли, находящиеся в административных границах субъектов муниципальных органов;
3. Земельный участок хозяйствующего субъекта различной формы собственности и организационно-правовых форм, принадлежащий ему на праве собственности, аренды или ином пра-

ве в соответствии с действующим законодательством, используемый им в соответствии с целевым назначением.

Определение «земельного участка» также нуждается в уточнении, поскольку в литературе имеются некоторые расхождения.

Например, Н.Г. Волочков дает такое определение: «Земельный участок - часть земной поверхности, включая почвенный плодородной слой, имеющая фиксированные границы, площадь, местоположение и правовой статус»¹⁰.

Практически аналогичное определение земельного участка дается А.В. Воробьевым и Н.В. Комовым. Земельный участок - часть земной поверхности, имеющая замкнутые границы, фиксированное местоположение, площадь и правовой режим.

Нам представляется, что вышеперечисленные определения земельного участка являются неполными, так как никто не говорит о стоимости земельного участка. Единственным источником, где упоминается о стоимости как одной из характеристик земельного участка, является словарь Р.Т. Нагаева, где «земельный участок» характеризуется как «... часть земной поверхности, имеющая замкнутые границы, фиксированное местоположение, площадь, правовой статус и стоимость»¹¹.

Общим недостатком вышеприведенных определений является то, что в них земельный участок рассматривается лишь как самостоятельный объект недвижимости. На практике же связь земельного участка и объектов недвижимости, находящиеся на данном участке неразрывна. Ниже приведены два определения, которые устраняют этот «пробел», хотя они также нуждаются в дополнении.

Некоторые авторы под земельным участком понимают часть недвижимости в виде участка территории, определенного в юридическом описании данной недвижимости. Под юридическим описанием они понимают описание участка и объекта не-

10 Волочков Н.Г. Справочник по недвижимости. Москва, 1996.

11 Энциклопедический словарь. Недвижимость / под редакцией Нагаева Р.Т.. Москва, 2006

движимости, по которому они могут быть однозначно идентифицированы, приняты для судебного разбирательства.

В законе КР «О государственном земельном кадастре»¹² прописано - земельный участок - часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными законами.

Таким образом, на наш взгляд, земельный участок – это часть недвижимости в виде части земной поверхности, имеющая замкнутые границы, фиксированное местоположение, площадь, правовой статус и стоимость, рассматриваемый вместе с объектами, находящимися над и под этим земельным участком.

В качестве использования земельного участка может выступать землепользование на условиях бессрочного (постоянного) пользования землей – на праве собственности и на условиях временного пользования землей - аренды.

Ряд авторов под землепользованием понимают предоставление в установленном порядке в постоянное или временное пользование гражданину или юридическому лицу земельного участка. Данное определение, на наш взгляд, нуждается в дополнении, а именно в том, что земельный участок должен использоваться в соответствии с целевым назначением.

В какой-то мере это определение уточнено А.В. Воробьевым: «Землепользование - пользование землей, принадлежащей предприятиям, коллективам, отдельным лицам в соответствии с установленным законом порядком, условиями и формами». А также другими авторами: «Землепользование - участок территории в установленных границах, предоставленный государством в соответствии с земельным законодательством отдель-

¹² Закон КР «О государственном земельном кадастре» от 21 июня 2001г.

ному землепользователю для определенной цели». В последнем определении используется термин «землепользователь». Обращает внимание тот факт, что в действующем Земельном кодексе Кыргызской Республики под землепользователями понимаются лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования. Тем самым законодатели расширили понятие «землепользователь», включив в определение признаки «землевладельца» и соответственно с позиций действующего законодательства эту часть определения сформулировали некорректно.

Но вышеуказанные авторы рассматривают «землепользование» только с одной стороны - предоставление государством земельного участка хозяйствующим субъектам и иным лицам для определенного вида деятельности. На практике же под «землепользованием» понимается не только предоставление и использование земельного участка в соответствии с целевым назначением, но и регламентированное законодательством пользование землей, например, промышленное или сельскохозяйственное землепользование, которое, в общем, означает отведение земельных участков для промышленности, либо для сельского хозяйства. Иными словами государство осуществляет разделение земель на земельные участки с различным целевым назначением и правовым режимом использования, которое осуществляется при помощи зонирования территории. В какой-то мере эти значения «землепользования» отражены в работе Р.Т. Нагаева. «Землепользование - пользование землей в установленном законе порядке; часть единого земельного фонда, предоставляемая государством отдельному пользователю для хозяйственных или других целей и ограниченная на местности. Землепользование точно определено по площади и местоположению»¹³.

Но более подробно описывает термин «землепользование»

¹³ Энциклопедический словарь. Недвижимость / под редакцией Нагаева Р.Т. Москва, 2006

П.Ф. Лойко в своем учебном пособии¹⁴. Автор верно отмечает, что «землепользование» имеет двоякое содержание. С одной стороны, под землепользованием понимают определенный участок земли, который находится в хозяйственном распоряжении или в собственности отдельных лиц, коллективов, организаций, предприятий либо государства в целом. С другой стороны, понятие «землепользование» означает регламентированное хозяйственными и правовыми нормами пользование землей как всеобщим условием труда во всех сферах человеческой деятельности и основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. В этом смысле понятие «землепользование» включает формы, право и виды, при которых осуществляется хозяйственная эксплуатация земли как ресурса.

Поскольку принадлежность земли, отношения собственности непосредственно влияют на размеры землепользования, на условия и характер использования земли, постольку смысловой оттенок понятия «землепользование» в каждом конкретном случае определяется контекстом. Хозяйственная деятельность человека разнообразна, что приводит к выделению различных видов землепользования. Каждому виду землепользования предъявляются определенные требования.

Таким образом, землепользование – это:

- 1) пользование землей в установленном законом порядке;
- 2) часть единого земельного фонда, предоставленная государством отдельному пользователю для хозяйственных или др. целей и ограниченная на местности; объект права, объект земельных отношений, объект градостроительных отношений, на который землепользователю выдан документ, удостоверяющий право на землю с планом, указанием площади, размеров линий границы, в случае необходимости с геодезическими координатами пограничных знаков, имеющих в натуре.

Применительно к нашей теме исследования под землеполь-

14 Лойко П.Ф. Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке / Москва, 1999

зованием мы будем подразумевать использование земельного участка, принадлежащего на праве собственности или аренды хозяйствующему субъекту (юридическому или физическому лицу), в соответствии с целевым назначением и правовым режимом использования.

В таблице 1.2.1 приводятся связи земли с отраслями экономики и характер данных связей¹⁵.

• *Таблица 1.2.1*

Связь земли с отраслями экономики

Отрасли экономики	Элементы природы	Характер связей
Сельское хозяйство	Земля, почва, атмосфера, климат	Использование в производственных целях, воспроизводство почвенного плодородия путем внесения органических и минеральных удобрений
Добывающая промышленность	Земля, недра, ландшафты	Использование земельных недр в промышленных целях
Перерабатывающая промышленность, строительство	Земля, вода	Использование земли в качестве основных средств
Энергетическая промышленность	Земля, вода атмосфера	Использование земельных, водных и воздушных ресурсов для производства энергии
Лесное хозяйство, деревообрабатывающая промышленность	Земля, почва, лес, вода	Использование леса как сырья, изменение растительного мира и почвы
Наземный и воздушный транспорт	Земля, воздух	Использование воздушного пространства и земельных площадей для коммуникационных сообщений

Из данной таблицы видно, что практически во всех отраслях экономики используются земельные ресурсы, т.е. субъекты этих

¹⁵ М. Убайдуллаев. От чего зависит цена участков земли? / Реформа. № 2010. С. 42-45

отраслей могут разграничить земельные ресурсы по целевому назначению, по уровням управления, по отраслям и по регионам.

В соответствии с целевым назначением использование земли может быть:

- 1) сельскохозяйственным;
- 2) промышленным;
- 3) градостроительным.

Известно, что по масштабу, интенсивности и по другим параметрам сельское хозяйство больше всех использует земельные ресурсы. Если процесс производства в промышленности не зависит от состояния плодородия почвы, качества, естественных и многих других свойств, присущих земле, то в сельском хозяйстве процесс труда и создания продуктов связан именно с этими свойствами земли, с ее качественным состоянием, характером ее использования. Каково качество земли, каков уровень его использования, от этого в значительной степени зависит урожайность и объем сельскохозяйственной продукции.

Особенностью промышленного и градостроительного землепользования является то, что изменить их на иное представляет собой сложную задачу, а под некоторые другие, например, под сельскохозяйственное использование, практически невозможно, в силу того, что поверхность земельного участка в этом случае, подвергается существенному изменению или она вообще выпадает из хозяйственного оборота.

По уровням управления, а также в зависимости от региональной принадлежности все земли республики делятся на земли республиканского значения и земли органов местного самоуправления (области, района, аильного округа).

Так как территориальное распределение земельных ресурсов, пригодных к использованию неодинаково, в том числе не пропорциональное их распределение для сельскохозяйственных, промышленных и градостроительных нужд, актуальной задачей на сегодняшний день встает вопрос их эффективного использования.

В общем виде в научной литературе под эффективностью понимается способность приносить эффект, оказывать действие, в частности именно такая трактовка приводится в Большом энциклопедическом словаре под редакцией Азрильяна А.Н. Из данного определения очевидно, что понятия «эффект» и «эффективность» различны. Такие различия приводятся во всех словарях, а «эффект» трактуется примерно одинаково.

В Большом энциклопедическом словаре¹⁶ дается следующее определение: эффект (от лат. *efficio* — действую, исполняю) 1) результат, следствие каких-либо причин, действий; 2) сильное впечатление, произведенное кем-либо, чем-либо; средство, прием; 3) физическое явление, например, фотоэффект.

В экономической литературе рассматривают различные виды эффекта: экономический, эффект производства. Эффект может быть и положительным и отрицательным. Мы не будем рассматривать подробно эти термины, поскольку целью нашего исследования является изучение эффективности землепользования и приведем лишь некоторые их формулировки.

В экономической энциклопедии: эффект экономический (от английского, *economic effect*) - разница между результатами экономической деятельности и затратами, произведенными для их получения и использования. Если результаты экономической деятельности превышают затраты, то экономический эффект положительный (оцениваемый, например, прибылью), в противном случае - отрицательный (например, ущерб, убыток). Эффект как разница между стоимостью продукта и затратами на его производство возрастает при прочих равных условиях в двух случаях: во-первых, когда увеличивается продукт (рост объема производства); во-вторых, когда сокращаются затраты (экономия ресурсов).

В целом под экономическим эффектом нами понимается полезный результат определенного вида деятельности, который

¹⁶ Большой экономический словарь. / Под ред. А.Н. Азрильяна. 5-е изд. доп. и перераб. - М: Институт новой экономики, 2002. - 1019с.

измеряется как разность между доходами от деятельности и расходами на ее осуществление. Этот показатель измеряется в денежной оценке, что позволяет суммировать его в пространстве и во времени. В зависимости от уровня управления, отраслевой принадлежности объекта и других параметров в качестве показателей экономического эффекта используют показатели валового национального продукта, национального дохода, валовой продукции, прибыли, валового дохода от реализации товаров и т.д.

Под эффектом производства нами понимается результат производственной деятельности. При этом положительный эффект производства проявляется в виде положительного конечного итога, полезный результат производственной деятельности, характеризуемый объемом материальных благ, качество и ассортимент которых удовлетворяет потребности общества.

При рассмотрении вопросов эффективности землепользования также следует рассмотреть понятия «экономическая эффективность» и «эффективность производства». Поскольку, на наш взгляд, эти понятия тесно связаны с темой нашего исследования. В экономической литературе встречаются разночтения этих двух понятий. Мы не будем подробно останавливаться на их анализе, а дадим лишь те формулировки, с которыми согласны и будем в последующем использовать в нашем исследовании.

Экономическая эффективность (англ. economic efficiency) в экономической энциклопедии трактуется как: 1) способность системы в процессе ее функционирования производить экономический эффект и действительно создавать такой эффект; 2) ситуация, когда невозможно изменить распределение ресурсов так, что один из субъектов экономики улучшит свое положение, а другой не ухудшит - это называется эффективностью по Парето. При функционировании экономических систем всегда наблюдается некоторый разрыв между их потенциальной и фактической эффективностью. Факторами, обуславливающими

этот разрыв, являются: 1) неоптимальное распределение ресурсов, несовершенство экономии, стимулов; 2) недостаточное качество выполнения принимаемых решений, завышенные временные отрезки реализации капиталовложений и др.; 3) способность системы производить больший экономический эффект, чем в других условиях, а также реализация этой способности; 4) количественно определенная характеристика указанной в пп.1 и 3 способности, дающая возможность: а) сопоставления эффективности одной системы в разных условиях; б) сравнения эффективности разных систем между собой; в) определения т.н. абсолютной эффективности, что, однако, является далеко не разрешенной задачей, ибо требует не только надежного измерения экономических величин, но и согласованной, общепринятой точки отсчета. В отличие от экономического эффекта экономическая эффективность в этом значении - не абсолютная (эффект за определенный период), а относительная величина; 5) наряду с общей эффективностью функционирования системы (пп.1-4) рассматривается частная эффективность ее отдельных частей и факторов, воздействующих на нее. Мерой частной эффективности является ее вклад в общую эффективность.

Таким образом, экономическая эффективность - относительный показатель, соизмеряющий полученный эффект (или результат) с затратами или ресурсами, использованными для достижения этого эффекта, т.е. количественно эффективность определяется отношением результата к затратам. Значения этого показателя уже нельзя суммировать в пространстве и времени.

Эффективность производства (англ. industrial efficiency) - основная компонента экономической эффективности функционирования экономической системы, относящаяся к процессу производства материальных благ. При рассмотрении экономической системы в масштабе целой страны эффективность производства называется производительностью общества, труда. Эффективность производства на разных уровнях экономиче-

ской системы измеряется как отношение полезных конечных результатов к объему используемых или затраченных ресурсов с помощью показателей производительности труда, фондоотдачи, рентабельности, окупаемости затрат и т.д.

Эффективным считается все то, что в наибольшей мере способствует решению стоящих перед обществом экономических и социальных задач. Вопросы экономической эффективности и ее повышения находят широкое освещение в экономической литературе. Сущность экономической эффективности производства трактуется большинством экономистов как достижение максимальных результатов в интересах общества при минимально возможных затратах. При этом выдвигается множество различных позиций о критериях и показателях эффективности производства, о составе результатов и учитываемых затрат. В эффективности сконцентрирована вся система производственных отношений, поэтому эффективность обусловлена действием всей совокупности экономических законов.

Вопросы эффективности использования земельных ресурсов в Кыргызской Республике и в частности в Жалал-Абадской области, их анализ нами будет освещен ниже. В данном же разделе нами были проанализированы законодательные основы земельных правоотношений и виды земельных ресурсов в соответствии с существующим законодательством КР, а также приведены наиболее общие понятия по вопросам использования земельных ресурсов.

1.3 Методологические аспекты оценки земельных ресурсов и эффективность использования земли

Одним из аспектов эффективного использования земельных ресурсов является оценка земли, определение ее стоимости: реальной, рыночной, экономической, социальной.

Нам представляется, что не рациональное использование земли землевладельцами и землепользователями на сегодня

объясняется тем фактом, что земля ими была приобретена не по рыночной стоимости, а намного ниже ее, что и позволяет им не только использовать их неэффективно, но и не включать их в хозяйственный оборот, не вкладывать средства в повышение плодородия или урожайности, и вообще не использовать землю длительный период.

В связи с этим возникает вопрос, как на сегодняшний день объективно оценить стоимость земельных участков? От каких факторов зависит цена земли? Как организовать оценочную деятельность земельных ресурсов?

В современных условиях развития национальной экономики глобальной причиной организации оценочной деятельности является оценка стоимости земли в макроэкономическом аспекте, так как это один из рычагов управления и регулирования экономики со стороны государства. Особое значение оценка земли имеет при управлении государственной и муниципальной собственностью. Зарождающаяся практика оценочной деятельности является экономически целесообразным и важным инструментом в рыночных условиях развития экономики, которая позволяет решать многие насущные задачи.

Как правило, цель оценки земли состоит в определении какого-либо вида оценочной стоимости земли, необходимого для принятия решения об его текущем использовании, инвестиционного решения, для заключения сделки, для внесения изменений в финансовую отчетность и т.п. Цель, для которой выполняется оценка, является определяющим фактором при выборе вида стоимости. Как указано в Национальных стандартах оценки Кыргызской Республики, оценка земли осуществляется с целью установления в отношении объектов оценки рыночной стоимости при¹⁷:

- продаже и покупке;
- залоге земли;

17 Стандарт основных понятий и принципов оценки, утвержденный Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 2006 года, № 217

- определении имущественного вклада в уставный капитал обществ;
- определении стоимости земли для целей финансовой и бухгалтерской отчетности;
- определении стоимости земли для целей страхования;
- определении стоимости земли для целей налогообложения;
- определении стоимости инвестиционных проектов.

Таким образом, обоснованность и достоверность оценки земли во многом зависит от того, насколько правильно определена область использования оценки. В зависимости от цели проводимой оценки и от количества и подбора учитываемых факторов, рассчитывают различные виды стоимостей. Как указывает М.К. Грабовой, определение причины и цели проведения работ по оценке служит основанием для выбора варианта осуществления оценочных процедур¹⁸. Под процедурой оценки следует понимать, что рынок платит только за те активы, которые приносят ему пользу (доход) от их использования, а также выбор определенной стоимости для оценки.

В рыночных условиях наиболее распространенным видом стоимости является рыночная стоимость, которая включает в себя следующие виды:

1. Потребительская стоимость отражает ценность земли для конкретного собственника, который не собирается выставлять ее для продажи. Этот вид стоимости отражает источник дохода или денежного потока от использования земли.

2. Инвестиционная стоимость – это стоимость для конкретного инвестора, который собирается купить оцениваемую землю или вложить в нее финансовые средства. Расчет инвестиционной стоимости производится исходя из ожидаемых инвестором доходов и конкретной ставки их капитализации и рассчитывается обычно при оценке конкретного инвестиционного проекта.

¹⁸ Грабовой М.К. Экономика и управление недвижимостью. Москва, 1997. – 143с.

3. Восстановительная стоимость определяется издержками в текущих ценах на восстановление качественных характеристик земли (перевод из категории богарных земель в плодородные, из неорошаемых в орошаемые, повышение плодородия и т.п.).

4. Страховая стоимость – это сумма денежной оценки действительного имущественного интереса¹⁹, а также стоимость, рассчитанная для получения суммы, на которую может быть застрахована земля или ее часть, подверженные риску.

5. Залоговая стоимость рассчитывается для целей кредитования. Хотя залоговая стоимость рассчитывается на основе рыночной стоимости, отечественная практика показывает, что первая ниже, чем вторая и разрыв между ними прямо пропорционален экономическому развитию республики.

6. Стоимость земли юридических и физических лиц для целей налогообложения определяется специальными программами массовой оценки, созданными при налоговых службах. Оценка земли для налогообложения производится при помощи кадастровой, инвентаризационной, балансовой стоимости.

7. Балансовая стоимость – это все затраты на приобретение земли. Балансовая стоимость может быть первоначальной и восстановительной. Первоначальная стоимость отражается в бухгалтерских документах, а восстановительная определяется в процессе ее переоценки.

В силу того, что в западной практике оценочная деятельность хорошо развита, существует конкурентный рынок земли, имеется платежеспособный спрос, рыночная цена земли формируется сама собой.

Вначале земельной реформы в Кыргызской Республике оценка земли не проводилась, или осуществлялась не корректно и не объективно. А учитывая, что купля-продажа земли была разрешена только через 10 лет после первоначального распределения колхозных и совхозных земель, наличия коррупционных

¹⁹ Большой экономический словарь. / Под ред. А.Н. Азрильяна. 5-е изд. доп. и перераб. - М: Институт новой экономики, 2002. – 1019с.

схем в выделении земель различного назначения можно сказать, что рынок земли в республике все еще не сформировался. В современных условиях анализ перспектив увеличения стоимости земли и ее коммерческого использования должен опираться на строгий экономический расчет, точную и профессиональную оценку действительной рыночной стоимости земли.

Предпосылки формирования и развития подходов к оценке земли были заложены еще Адамом Смитом, который писал, что «... в целом цена все же сводится непосредственно или в конечном счете к ... трем составным частям: к ренте, заработной плате (затратам) и прибыли»²⁰.

В мировой практике известны несколько методов оценки недвижимости, в том числе земли:

- 1) сравнительный метод
- 2) доходный метод
- 3) затратный метод
- 4) опционный метод

Особенностью земельных ресурсов является то, что не все указанные методы могут быть применены в оценке земель. Например, затратный метод может использоваться только лишь в исключительных случаях – когда земля оценивается вместе с объектом, неразрывно связанным с ней. То есть если земля не продается и не покупается или не существует развитого рынка земли на данной территории, когда соображения извлечения дохода не являются основой для инвестиций (государственные земли, земли под социальными объектами – больницами, школами, административными зданиями), оценка может производиться на основе стоимости замещения объектов, находящихся на данной земле.

В нашей республике обычно используются первые два (классические) подходы оценки стоимости земли. Сравнительный подход используется, когда существует уже сформировавшийся

20 Антология экономической классики. В 2 т. М, 1991. Т. 1. – 121с.

рынок, подобный оцениваемому, базирующийся на выборе сопоставимых земельных объектов, уже проданных на этом рынке.

При проведении сравнительного анализа для участков земли в качестве единицы сравнения могут применяться:

- цена за единицу площади;
- цена за единицу длины вдоль магистрали и центральных улиц;
- цена за участок с коммуникациями и подъездными путями;
- цена за весь участок.

Доходный подход основан на капитализации или дисконтировании прибыли, которая будет получена в случае сдачи земли в аренду. Данные подходы, например, были применены при продаже и покупке земель в Иссык-Кульской области в последние 5 лет.

Опционный метод появился в западной экономике в 70-х годах XX века. В нашей республике использование данного метода значительно затруднено или даже практически не возможно, из-за неразвитости всех экономических институтов, необходимых для обращения таких финансовых инструментов, как опционы.

В советское время использовалась методика денежной оценки земли, которая должна была учитывать плодородие почвы, т.е. ценность почвы или земли определялась, главным образом, их производительной способностью, именно с этим свойством и было связано то, что земля стала основным средством производства в сельском хозяйстве. Однако, в силу того, что в советское время земля была собственностью государства, мы понимаем, что не было необходимости в ее оценке. Нетрудно заметить, что по формуле²¹, которая применялась тогда оценивалась не земля,

21 Методика оценки плодородия почв по почвенно-экологическому индексу (ПЭИ) предполагала расчет цены одного гектара почвы по следующей формуле: $C = ПЭИ * Kт * Kм * 70$, где:

- Ц - цена одного гектара почвы, сом;

- Кт, Км - коэффициенты, соответственно, особенности территории и местоположения.

а почва, хотя особенности территории и местоположение относились к составным частям земли. В этой связи, сегодня перед нами стоит задача формализованного определения цены земли, для чего необходимо строго разграничить оценки почвы и земли. Очевидно, что цена почвы и ее мелиоративная устойчивость должна быть главной составной частью стоимости земли.

Понятие «земля» несколько обширнее понятия «почва». В связи с этим при определении стоимости гектара земли (C_3) предлагается использование следующей формулы, учитывающей агрономическое качество элементов ландшафта:

$$C_3 = Ц * K_1 * K_2 * K_3, \quad (1)$$

где:

- Ц - цена почвы;

- K_1 , K_2 , K_3 - коэффициенты, определяемые, соответственно, климатическими условиями, местоположением, агрономическим ландшафтом.

В Кыргызской Республике оценка земли осуществляется на основе Земельного кадастра.

Земельный кадастр – это документ, который регулирует вопросы регистрации землепользователей, осуществляет учет количества и качества земли, на основе которого определяется стоимостная экономическая оценка земли. Однако, существующая методика не позволяет рассчитать экономическую, рыночную цену земли. По существующей методике оценки гектар пахотной земли должен продаваться за 150-200 долларов. Но, в конечном счете, оценка земли осуществляется на основе спроса и предложения. Причем, предложение зависит не только от наличия земли на данный момент, а спрос – от цены, уровня дохода населения, местонахождения земли, его качественных характеристик, но и от других «субъективных» факторов, что и происходит на сегодняшний день (коррупционные схемы реализации земель). То есть земельный кадастр не выполняет свою функцию по оценке земли.

Еще одним немаловажным аспектом влияния реальной оцен-

ки земли на развитие экономики является возможность пополнения бюджета за счет налогообложения земли. Данный вид налога существовал всегда: он был одним из первых налогов еще в античные времена, использовался в советский период и остался в налоговом кодексе современного Кыргызстана. Земельный налог считается наиболее простым, понятным и прозрачным налогом. По сути это гарантированный во времени источник государственных доходов. Налог на землю является основой местных бюджетов, а в Кыргызской Республике занимает до половины всех налоговых поступлений в бюджеты областей, районов и аильных округов.

В мировой практике налог на землю взимается от рыночной стоимости земельных участков. Зарубежные страны дорого оценивают право использовать земли. Однако это не относится к сельскохозяйственным угодьям. Для того, чтобы сохранялось аграрное землепользование и земля не выбывала из сельскохозяйственного оборота, многие страны применяют механизм льготного налогообложения земель сельскохозяйственного назначения. В развитых странах налоговые ставки на земли под жилой и промышленной застройкой значительно превышают такие ставки в отношении земель сельскохозяйственного назначения. При этом практика применения механизма льготного налогообложения включает и полное освобождение сельскохозяйственных товаропроизводителей от земельного налога. Это обусловлено тем, что земля, предназначенная под жилую застройку или для размещения промышленного производства, стоит значительно дороже земли сельскохозяйственного назначения. Доход, приходящийся на единицу площади земель не сельскохозяйственного коммерческого использования, намного выше такого дохода от земель сельскохозяйственного назначения. Если не применять льготные механизмы налогообложения сельскохозяйственных угодий, последние как невыгодные будут выбывать из сельскохозяйственного оборота в более доходные отрасли.

В Кыргызской Республике земельный налог взимается в зависимости от площади земельного участка, причем если для земель сельскохозяйственного назначения к базовой ставке применяется только коэффициент инфляции (Ки), то для земель несельскохозяйственного назначения базовая ставка корректируется на зональные коэффициенты (К1) и коэффициенты коммерческого использования (К»).).

Таким образом, в части доходов местных бюджетов первичного уровня, в соответствии с действующими законодательными и нормативными актами, определяется перечень закреплённых доходов, зачисляемые в бюджеты аильных округов, а также общегосударственные налоги, от которых производятся отчисления по фиксированным нормативам.

Доходы местных бюджетов формируются за счет следующих источников:

1. налоговые доходы;
2. неналоговые доходы;
3. безвозмездные перечисления.

Местными налогами признаются налоги, устанавливаемые и вводимые в действие нормативными правовыми актами местных кенешей и обязательные к уплате на территориях соответствующих административно-территориальных единиц. В соответствии с действующим бюджетным законодательством, а также в соответствии с принятым 17 октября 2008г. новым Налоговым Кодексом КР в аильные и поселковые бюджеты зачисляются следующие местные налоги и другие доходы и сборы:

- земельный налог с юридических лиц, который при необходимости может частично централизоваться в вышестоящем бюджете;
- земельный налог с физических лиц;
- налог на имущество: движимое и недвижимое.
- отчисления от общегосударственных налогов (регулирующие налоги);

К неналоговым доходам относятся:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- не менее 10 % доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая землю;
- государственная пошлина;
- отдельные виды сборов и штрафов, установленные законодательством Кыргызской Республики.

Безвозмездные перечисления включают следующие виды перечислений, поступающие от других уровней власти и целевых бюджетных фондов:

- дотации;
- субвенции;
- трансферты;
- средства, перечисляемые по взаимным расчетам.

Львиная доля доходной части аильного округа поступает благодаря главному и единственному источнику – земле. Поэтому, при определении перечня закрепленных доходов, зачисляемых в бюджеты аильных округов в полном объеме, согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики № 480 от 20 августа 1997 года «Об утверждении Временного Положения о предоставлении в аренду землепользователям земельных участков Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики» арендная плата на сегодня является основным местным источником доходов.

В соответствии с Налоговым кодексом Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года плательщиком налога на землю является «... субъект, признаваемый собственником земель или землепользователем, право землепользования которого удостоверено государственным актом о праве частной собственности на земельный участок, удостоверением на право временного

пользования земельным участком, свидетельством о праве частной собственности на земельную долю в соответствии с Земельным кодексом Кыргызской Республики»²².

Объектом налогообложения являются все земли, классифицируемые в соответствии с Земельным кодексом, за исключением «земель заповедников, резерваторов, природных, национальных и дендрологических парков, ботанических и зоологических садов, заказников, памятников природы, объектов историко-культурного назначения, нераспределенные земли запаса, земли, занятые полосой слежения вдоль государственной границы, земли общего пользования населенных пунктов, занятые защитными лесонасаждениями, водного и лесного фондов, земли путей сообщения, линий связи и электропередачи, земельные полосы вдоль дорог и сооружений; земли кладбищ, скотопрогонов, земли организаций инвалидов, учреждений уголовно-исполнительной системы, нарушенные земли и земли, входящие в санитарно-охранные зоны»²³. Исчисление суммы земельного налога осуществляется дифференцированно путем умножения базовой ставки на земельную площадь, кроме того, для земель сельскохозяйственного назначения ставки установлены самые низкие (Приложение 1); для земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения применяются зональные коэффициенты в зависимости от особенностей экономико-планировочных зон населенных пунктов и коэффициенты коммерческого использования земельных участков; ставки земельного налога за пользование приусадебными и садово-огородными участками варьируются от 0,1 до 1,5 сом за кв.м. с возможностью увеличения налога за счет зональных коэффициентов от 0,6 до 1,5 местными кенешами городов Бишкек и Ош.

22 Налоговый кодекс КР от 17.10.2008. / Бишкек: Издательство «Академия», 2008, С.224

23 Там же.

• Таблица 1.3.1

Ставки земельного налога за пользование придомовыми, приусадебными и садово-огородными земельными участками

Населенные пункты	Ставки земельного налога (сом/кв.м)
1) Города Бишкек, Ош	1,5
2) Города Токмок, Кара-Балта, Джалал-Абад, Каракол, Талас, Чолпон-Ата	1,0
3) Города, не предусмотренные пунктами 1 и 2, а также поселки, за исключением сельских населенных пунктов	0,5
4) Сельские населенные пункты	0,1

• Таблица 1.3.2

Ставки земельного налога за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения

	Ставки для земель населенных пунктов с численностью населения в тыс. чел (сом/кв.м)							
	До 5	От 5 до 10	От 10 до 20	От 20 до 50	От 50 до 100	От 100 до 200	От 200 до 500	500 и выше
Баткенская область	0,9	1,4	1,5	1,7	1,7			
Жалал-Абадская область	1,2	1,6	1,8	2,0	2,1			
Иссык-Кульская область	1,2	1,6	1,8	2,0	2,1			
Нарынская область	1,0	1,4	1,6	1,7	1,8			
Ошская область	1,3	1,6	1,8	2,0	2,3	2,4	2,6	
Таласская область	1,1	1,5	1,7	1,9				
Чуйская область и город Бишкек	1,2	1,6	1,8	2,0	2,3	2,4		2,9

Выше приведенные данные свидетельствуют, что за счет механизма налогообложения земли несельскохозяйственного назначения используются более эффективно: ведь за неиспользуемые земли все равно приходится платить налог, тогда как невысокие земельные налоги для сельскохозяйственных производителей позволяют данный фактор – налог – не принимать в расчет.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления»²⁴ помимо земельного налога местные бюджеты могут также формироваться за счет неналоговых платежей, которые включают в себя:

- 1) доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом, в том числе земли;
- 2) арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС).

Таким образом, источниками доходов местного бюджета за счет использования земельных ресурсов являются:

- а) земельный налог и арендная плата земель за использование земель ФПС и присельских пастбищ;
- б) земельный налог и арендная плата за использование муниципальных земель;
- в) земельный налог за приусадебные участки;
- г) поступления средств от продажи муниципальных земель.

Вышеизложенное характеризует, что реальная оценка эффективного использования земельных ресурсов выгодна не только государству, но и местным органам власти, а также самим товаропроизводителям.

²⁴ Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 29 мая 2008 года N 99.

1.4 Международный опыт использования земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения

В целях изучения международного опыта нами был проведен сравнительный анализ эффективности использования земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения в России, Республике Казахстан и Кыргызской Республике на материалах Евростата, Всемирного банка, Федерального агентства кадастра недвижимости России, Росстата, Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами и Министерства природных ресурсов Кыргызской Республики.

Площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации составляет более 168 млн.га и сопоставима с площадью аналогичных земель в 25 странах Евросоюза вместе взятых.

В России доля сельскохозяйственных земель не превышает и 10% объема российской территории.

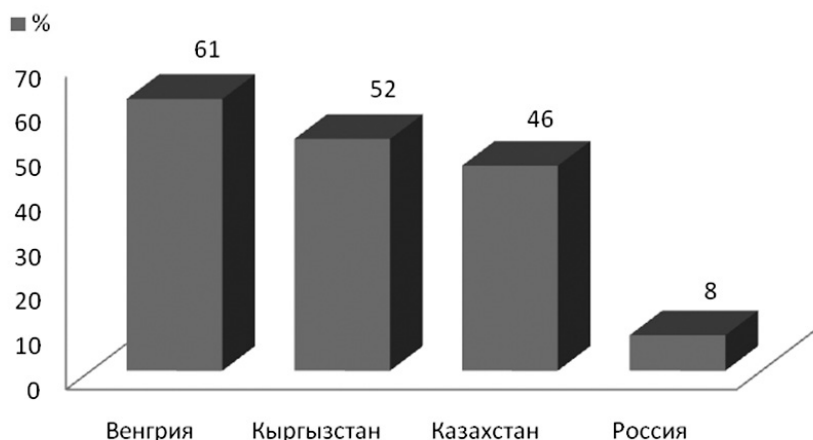


Рис. 1. Доля сельскохозяйственных земель в общей территории страны, %

При этом площадь только сельскохозяйственных земель в России в три раза больше, чем общая территория Франции – крупнейшей страны Евросоюза. Франция входит в пятерку ведущих стран - мировых экспортеров продукции сельского хозяйства, более половины ее территории занимают пашни и пастбища.

При этом Россия входит в пятерку ведущих стран-импортеров готовой продовольственной продукции. Основную часть сельскохозяйственных земель в России составляет пашня.

Структура сельскохозяйственных угодий России сопоставима со среднеевропейской структурой: около 60% земель составляет пашня, около 30% - пастбища. Несмотря на столь масштабные сельскохозяйственные угодья, эффективность использования земельных ресурсов в России на самом низком уровне по сравнению с европейскими странами, но выше по сравнению с Кыргызстаном.

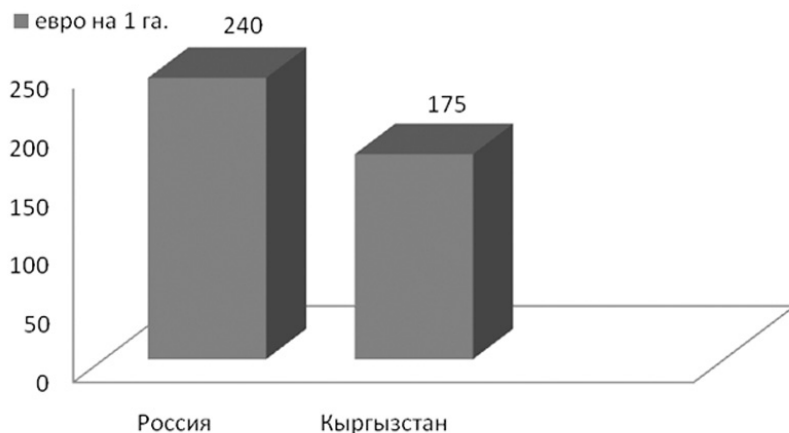


Рис. 2. Объем сельскохозяйственного производства, евро на 1 га.

С учетом более низкой плотности населения в России по сравнению с Кыргызской Республикой, объем производства сельскохозяйственной продукции в пересчете на 1 жителя Российской Федерации почти в 2 раза ниже, чем по Кыргызстану.

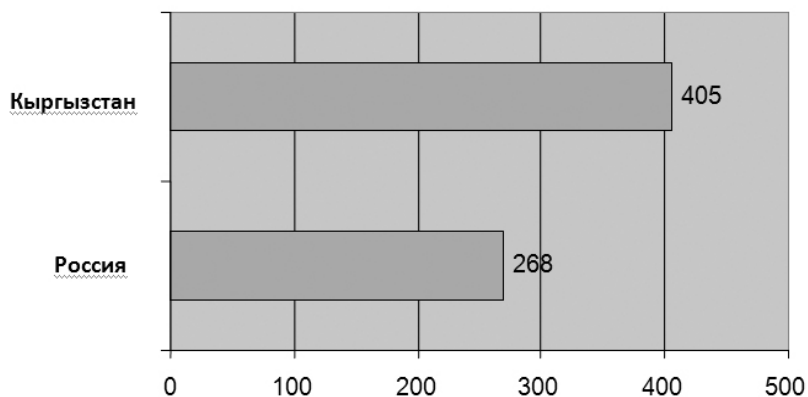


Рис. 3. Объем производства продукции сельского хозяйства, евро на 1 жителя.

Однако, такие показатели как количество сельскохозяйственной земли в гектарах на 1 занятого в сельскохозяйственном производстве и объем сельскохозяйственного производства на 1 занятого в сельском хозяйстве (в евро) в России выше, чем в Кыргызстане.

Однако следует учесть, что производительность труда персонала, занятого в сельском хозяйстве европейских стран в среднем более чем в 5 раз превышает российский уровень. Соответственно, общий абсолютный объем производимой в России продукции, несмотря на сопоставимые площади сельскохозяйственных угодий, ниже европейского в 7 раз.

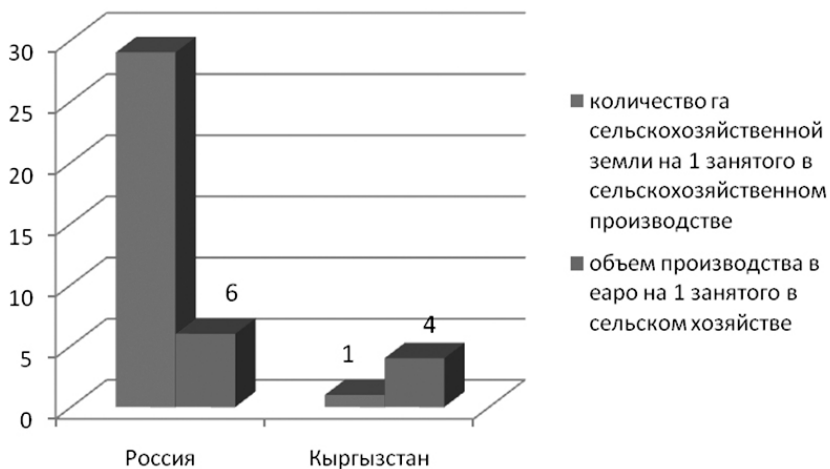


Рис. 4. Показатели производительности труда лиц, занятых в сельском хозяйстве, %.

Стоит отметить, что если в среднем по странам Евросоюза и по России удельный вес сельскохозяйственного производства в экономике сопоставим и составляет 4-5% внутреннего валовый продукт, то по Кыргызской Республике данный показатель составляет около 25%.

Уровень эффективности использования земельных ресурсов и производительность труда в европейских странах значительно отличается. Но при этом наилучшие показатели наблюдаются у ведущих стран, которые не являются аграрными. Например, около 10% сельскохозяйственных земель Европы составляют земли Польши. При этом польская экономика производит только 5% общеевропейского объема сельскохозяйственной продукции. Такой же размер угодий позволяет Италии обеспечивать 15% всего объема сельскохозяйственного производства Европы.

Интересно, что показатель эффективности использования земельных ресурсов для России только в 1,5 раза ниже обще-

европейского при уровне производства на единицу площади в 7 раз ниже среднеевропейского. Это означает, что даже в условиях крайне неэффективного использования земельных ресурсов и низкой производительности труда в сельском хозяйстве, стоимость российской земли сельскохозяйственного назначения как минимум в 3-5 раз занижена (по результатам сопоставления с показателями европейских стран).

Основную часть земельных участков в России составляют участки площадью более 50 гектаров. Это связано с тем, что основная часть участков находится все еще в государственной и муниципальной собственности – 68,7%, в собственности граждан находится 29,9% земли сельскохозяйственного назначения, а в собственности юридических лиц – только 1,4% (по данным на 01.01.2009).

• *Таблица 1.4.1.*

Группировка земельных участков в Российской Федерации по их площади

Площадь земельных участков	Общая площадь участков данного размера
Меньше 4 га	0,06%
4 – 20 га	0,48%
20-50 га	0,84%
Более 50 га	98,62%

При этом Россия имеет уникальную комбинацию участков разных размеров, которая может существенно облегчить крупным игрокам консолидацию сельскохозяйственных земель.

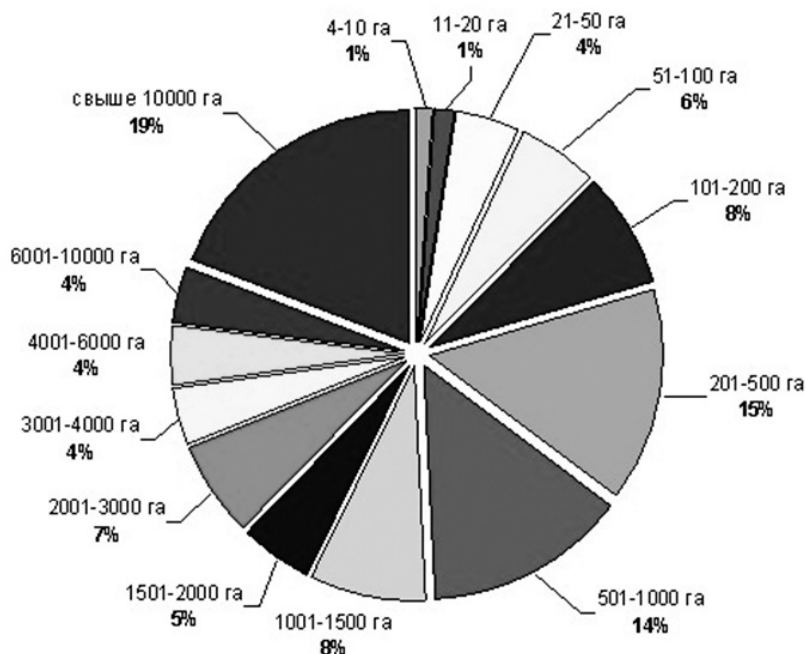


Рис.5 *Распределение площади сельскохозяйственных земель России по размеру участков*

Подводя итог исследованию, можно сделать следующие выводы:

Площадь российских земель сельскохозяйственного назначения сопоставима с суммарной площадью аналогичных земель 25 стран Евросоюза. При этом в среднем по европейским странам сельхозугодия занимают 40-50% общей территории стран, в то время как в Российской Федерации – не более 10%.

Эффективность использования земельных ресурсов и производительность труда в сельском хозяйстве России в 5-7 раз меньше уровня европейских стран.

Земля в России даже с учетом крайне низкой эффективности ее использования значительно недооценена, как минимум в 3-5 раз.

Основные земельные угодья в России находятся пока в собственности государства и муниципалитетов. При этом в России достаточно равномерно представлен весь спектр земельных участков разных размеров.

Территория Республики Казахстан составляет 272,5 млн. га, по площади земель республика входит в десятку крупнейших государств мира.

• *Таблица 1.4.2.*

Распределение земельного фонда Республики Казахстан по категориям земель (на 01.01.2009 г.)

Категории землепользователей	Площадь (тыс.га)	В % к итогу
Земли сельскохозяйственного назначения	130062,7	48,2
Земли населенных пунктов	19890,8	7,4
Земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения	11843,4	4,4
Земли особо охраняемых природных территорий	1087,3	0,4
Земли лесного фонда	20046,7	7,4
Земли водного фонда	3146,3	1,2
Земли запаса	83893,0	31,0
Итого земель	269970,2	100,0
Земли, используемые за пределами республики	110,5	-
Земли, используемые другими государствами	2630,5	-
Территория республики	272490,2	1

• Таблица 1.4.3.

Площадь земель, количество административных районов и населенных пунктов Республики Казахстан по областям

Наименование областей	Площадь земли, тыс.га	Количество			
		районов	городов	поселков	сельских населенных пунктов
Акмолинская	14621,9	17	10	15	689
Актюбинская	30062,9	12	8	2	441
Алматинская	22392,4	16	10	15	826
Атырауская	11863,1	7	2	11	198
Вос. Казахстанская	28322,6	15	10	25	857
Жамбыльская	14426,4	10	4	12	382
Зап. Казахстанская	15133,9	12	2	5	517
Карагандинская	42798,2	9	11	39	506
Кызылординская	22601,9	7	3	12	766
Костанайская	19600,1	16	5	12	274
Мангистауская	16564,2	4	3	6	40
Павлодарская	12475,5	10	3	7	509
Сев. Казахстанская	9799,3	13	5	-	759
Юж. Казахстанская	11724,9	12	8	11	896
Г. Алматы	31,9	-	1	-	-
Г. Астана	71,0	-	1	2	-
Всего	272490,2	160	86	174	7660

Земли сельскохозяйственного назначения занимают 130,1 млн.га или 48,2% используемых республикой земель. Общее уменьшение площади данной категории земель по сравнению с 1990 годом составило 90,7 млн.га. Несмотря на значительное сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения, в их составе остается основная часть наиболее ценных сельскохозяйственных угодий республики: 93,6% пашни, в том числе 89,4% орошаемой, 74,4% многолетних насаждений,

62,1% сенокосов. Земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов) занимают 19,9 млн.га или 7,4% земельного фонда республики. В землях населенных пунктов преобладают сельскохозяйственные угодья (89,8%), на долю застроенных территорий и земель общего пользования в городах приходится 10,6% всей площади земель, в сельских населенных пунктах этот показатель составляет 3,2%.

Земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения составляют 11,8 млн. га или 4,4% земельного фонда республики. В структуре земель данной категории свыше 90,0% (10,7 млн.га) занимают земли обороны и иного несельскохозяйственного назначения.

Земли лесного фонда составляют 20 млн.га или 7,4%, водного фонда – 3,1 млн.га или 1,2%, природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения – 1,2 млн.га или 0,4%. Площадь орошаемой пашни в Казахстане составляет 1,4 млн.га. На значительных площадях орошения отмечается ухудшение их мелиоративного состояния и развития процессов вторичного засоления. Из-за экономических трудностей не осуществляются профилактические ремонты водозаборных сооружений, очистка каналов, дренажной сети и другие водохозяйственные мероприятия, что приводит к ухудшению водоподачи на поля, сокращению орошаемых площадей.

В Республике Казахстан имеется 139,5 тыс.га многолетних насаждений, из них: садов 105,9 тыс.га, виноградников 19,4 тыс. га. Основная часть их сконцентрирована в зоне промышленного садоводства и виноградарства в южных областях, где имеются благоприятные природные условия для возделывания плодовых культур и виноградников. Республика располагает значительными площадями пастбищных угодий (185,2 млн.га), из которых 75% относятся к пустынному и полупустынному типу. Интенсивное и бессистемное использование лучших по качеству пастбищ привело к значительному снижению их урожайности и ухудшению видового состава их травостоя на 50-60%

площади, а размеры деградированных пастбищ достигли 15 млн.га. Обводненность пастбищных угодий достигла 64,4%. Земельные ресурсы, которыми располагает Республика Казахстан, при их рациональном использовании и улучшении, способны обеспечить производство разнообразной сельскохозяйственной продукции в объемах, удовлетворяющих внутренние и экспортные потребности. Но наличие в их составе сельскохозяйственных угодий, склонных к дефляции почв, требует бережного отношения к использованию таких земель, постоянной заботы об охране и повышении их продуктивности.



ГЛАВА 2

АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ ЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Особенности использования земельных ресурсов и тенденции развития сельского хозяйства республики на современном этапе

Сельское хозяйство как отрасль экономики характеризуется рядом особенностей, которые оказывают непосредственное влияние на процесс организации аграрного производства. Ученые, занимающиеся изучением проблем сельского хозяйства, в числе прочих выделяют следующие особенности сельского хозяйства:

1. В качестве главного и незаменимого средства производства в сельском хозяйстве используется земля. Отличия земли от других средств производства сводятся к следующему: земля не является продуктом деятельности человека; ее невозможно переместить или заменить другими средствами производства; земля используется в тесном взаимодействии с другими природными ресурсами; при рациональном использовании ее свойства с течением времени улучшаются.

2. В сельском хозяйстве экономический процесс воспроизводства непосредственно связан с естественным биологическим процессом. Это обусловлено тем, что производственный процесс в аграрной отрасли основывается на использовании жизненных функций растений и животных, развитие которых происходит на основе естественных биологических законов.

3. Сельскохозяйственное производство ведется на различной территории при большом разнообразии почвенных и климатических условий. Эти факторы оказывают большое влияние на результаты хозяйственной деятельности сельских товаропроизводителей. Для успешного ведения производства необходима

разработка зональных систем ведения хозяйства, адаптированных к региональным условиям, агроэкологическое обоснование размещения и специализации производства.

4. Производимая в аграрной отрасли продукция имеет ряд особенностей.

Во-первых, некоторые виды продукции сельскохозяйственной отрасли являются скоропортящимися и малотранспортабельными, что вызывает необходимость соблюдения особых условий ее заготовки, хранения, переработки и реализации. Для решения этих вопросов необходимо расширение связей сельского хозяйства с другими отраслями агропромышленного комплекса (АПК).

Во-вторых, созданная в отрасли продукция, используется в дальнейшем процессе производства как его средство (семена, корма, молодняк скота, органические удобрения). Эта особенность вызывает специфику технологии производства, которая, в отличие от отраслей промышленности, основана на использовании биологических факторов живых организмов.

В-третьих, объем реализуемой продукции в сельском хозяйстве намного меньше произведенной. Это связано с тем, что часть произведенной продукции используется на производственные нужды хозяйства.

5. Использование техники в аграрной отрасли, также имеет ряд особенностей. Производственные процессы в сельском хозяйстве связаны с перемещением средств производства - тракторов, машин, комбайнов, а не предметов труда - растений. В промышленности, наоборот, перемещаются предметы труда, а средства труда — неподвижны (машины и обрудование).

Сельскохозяйственная техника очень специфична и поэтому используется только для выполнения определенных видов работ. Для производства каждого вида продукции существует свой комплекс машин. В связи с этим, общая потребность в технике в сельском хозяйстве гораздо выше, чем в других отраслях экономики.

6. Сельское хозяйство состоит из ряда отраслей, которые отличаются природными факторами, технологией производства, необходимым комплексом машин, организацией труда и рабочих процессов. В каждой сельскохозяйственной отрасли действует своя система организации производственных процессов.

7. В сельском хозяйстве по-особому проявляется общественное разделение труда. Эта отрасль народного хозяйства специализируется на производстве определенных законченных видов товарной продукции с учетом зональных (природных, экономических) особенностей региона.

С учетом выделенных особенностей сельского хозяйства рассмотрим тенденции землепользования в Кыргызской Республике в целом и в Жалал-Абадской области в частности.

Многие отечественные экономисты с момента обретения независимости изучали и выделяли отдельные этапы земельно-аграрной реформы в КР. В частности, профессор Зулпукаров А. выделяет три этапа в аграрной реформе КР¹:

Первый этап (1991-1995) – создается широкая правовая среда для функционирования частной собственности и предпринимательства на селе: приняты Законы «О земельной реформе», «О крестьянских хозяйствах», Земельный Кодекс КР, на основе которого введен институт частной собственности на землю (однако затем на 5 лет был введен мораторий на продажу гражданами своей земельной доли), создается национальный земельный фонд за счет нерационально используемых и не используемых земель, земель реорганизуемых колхозов и совхозов, почти завершается приватизация государственных сельскохозяйственных предприятий.

С началом реформ уровень жизни сельских тружеников Кыргызской Республики существенно отличался от уровня жизни рабочих и служащих. Еще в 1989 году среднемесячная заработная плата рабочих и служащих (197,5 рубля) была на уровне

¹ Зулпукаров А. Социально-экономические проблемы аграрной реформы в Кыргызстане./ Джалал-Абад, 2002, С. 65

работников совхозов (180,5 рубля) и оплаты труда колхозников (198,0 рубля). К 1993 году доходы крестьян стали различаться с доходами остального населения, как в отдельных регионах, так и в сравнении с доходами работников различных предприятий аграрной сферы. Мировой Банк в своем отчете о состоянии сельского хозяйства Кыргызстана приводит данные о величине средней заработной платы крестьян различных областей республики. Из него следует, что уровень оплаты труда в аграрной сфере к 1993 году стал повсеместно почти вдвое меньше, чем в среднем по соответствующему региону.

Наиболее бедственное положение сложилось на юге республики, в Ошской области. Здесь заработок в госхозах стал почти в три раза ниже, чем в среднем по республике. Более благополучным в отношении оплаты труда сельских тружеников представлялся север республики, Чуйская область. Доходы здесь были самыми высокими по всем категориям работников. Кроме того, многие русскоязычные жители в последние годы XX века покинули этот регион, освободив не только свои рабочие места, но и жилища. Поэтому, именно сюда устремился основной поток переселенцев коренной национальности из других регионов республики, в первую очередь, молодёжь. Государство поддержало такую миграцию не только морально, но и материально. Об этом свидетельствуют материалы официальной прессы тех лет. Осенью 1992 года в село Джаны -Джер Сокулукского района Чуйской области переехало 55 семей из села Толука Токтогульского района Нарынской области (около 300 человек). Каждой из них было предоставлено по 30 соток земли для строительства дома и еще по 50 соток - для ведения крестьянского хозяйства. Кроме того, правительство республики выделило каждой семье по 500 тыс. рублей беспроцентной ссуды.

Однако кыргызы, проживавшие до этого в горах и занимавшиеся животноводством, не знали приемов земледелия, поэтому не смогли правильно распорядиться своими наделами. Более половины площади, выделенной переселенцам, осталась необ-

работанной. По мнению экспертов самой большой проблемой для новоселов было трудоустройство, поскольку большинство его земляков не имело никакой земледельческой квалификации.

Из анализа природно-экономической и социальной ситуации Кыргызстана, сложившейся к началу 90-х годов можно выделить ряд факторов, подтолкнувших республику к проведению аграрных реформ. К наиболее существенным из них можно отнести:

1. Низкую продуктивность сельскохозяйственного производства, и как следствие этого, надвигающуюся угрозу голода в стране;

2. Деграцию земель при существовавшей системе землепользования, ухудшение экологической обстановки в республике;

3. Существенную дифференциацию в уровне жизни городской и сельской части населения, как по стране в целом, так и в разрезе областей республики;

4. Нарастающую миграцию жителей республики из сельской местности в города и другие регионы, за пределы страны, грозящую невозможной потерей производительных сил аграрной сферы.

Преобразование земельных отношений в республике планировалось проводить поэтапно, с учетом местных особенностей, по мере готовности материалов инвентаризации земель.

На первом этапе, в течение 1991-1993 гг. было решено создать специальный земельный фонд местных Советов народных депутатов и на его основе сформировать крестьянские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы, личные подсобные хозяйства. На последующих этапах, по мере завершения инвентаризации земель, предполагалось лишь регулировать порядок землепользования в границах выделенных земельных наделов, т.е., следить за рациональным использованием земли.

Однако реальная жизнь, хозяйственная практика постоянно вносила свои коррективы в процесс аграрного реформирования. В 1990-1991 годы вокруг вопроса выбора оптимальных форм

ведения сельскохозяйственного производства развернулась широкая дискуссия. Появились два полярных подхода к проведению земельных преобразований. Сторонники общественной собственности на землю и соответственно апологеты колхозно-совхозной системы (А. Мамбетов, Ж. Аманбаев, директора совхозов, руководители колхозов, районов) считали, что для того, чтобы выйти из ситуации в продовольственном обеспечении достаточно дооснастить существующие сельскохозяйственные предприятия техникой, отрегулировать механизм экономических отношений города и деревни. Они ссылались на опыт США, где производство ведется на крупнотоварной основе. Другие (Б. Талгарбеков и др.) настаивали на полной «фермеризации» аграрной сферы по аналогии с экономически развитыми странами, поскольку там основными кормильцами являются фермеры.

В качестве приемлемой Б. Талгарбековым предлагалась модель земельных отношений Норвегии. Одним из главных аргументов в пользу опыта именно этой страны была численность ее населения, примерно соответствующая населению Кыргызстана. Согласно его исследованиям, 80 тысяч фермеров Норвегии обеспечивали продовольственные потребности всей страны. Такое количество продуктопроизводителей предлагалось им в качестве ориентира для Кыргызстана на ближайшую перспективу.

Каждый из названных подходов имел свои, как положительные, так и отрицательные моменты. Первый был хорошо знаком практическим работникам аграрной сферы республики, не требовал существенных переделов ее организационной структуры, а главное, в прошлом обеспечивал сносную жизнь всему населению страны. Но это было во времена Союза, когда существовало единое экономическое пространство, тесные хозяйственные связи, обеспечивающие межрегиональные поставки сырья, материалов, энергоносителей. Кыргызстан в отношении ресурсного обеспечения аграрной сферы оказался са-

мой бедной страной из всех центральноазиатских государств. Республика не производила удобрений, сельскохозяйственную технику, запасные части, топливо для сельхозмашин, а завозила их из стран ближнего зарубежья. Поэтому, ожидать, что в новой экономической ситуации колхозно-совхозная система решит все проблемы продовольственного обеспечения страны было бы сверхоптимистично.

Второй вариант был для Кыргызстана пионерным. Скромный опыт работы крестьян Нарынской области в условиях хозяйственной независимости, накопленной в республике к началу 90-х годов, не соответствовал уровню экономического эксперимента, результаты которого позволяли бы делать однозначные выводы о рациональности этого пути.

Исходя из сложившегося разнообразия мнений, в республике избрали третий путь аграрных преобразований, суть которого состояла в создании многоукладного сельскохозяйственного производства, где наряду с функционированием рентабельных коллективных и государственных хозяйств существовали бы конкурентоспособные фермерские, кооперативные и личные хозяйства.

Земельная реформа в Кыргызстане практически началась с весны 1991 года, когда был принят пакет законов, регулирующий земельные отношения, определяющий правовые, организационные, экономические аспекты формирования и функционирования сельскохозяйственных предприятий с различной формой собственности.

В этих документах было подчеркнуто, что земля в республике является достоянием кыргызстанского народа и находится в исключительной собственности Республики Кыргызстан. Право собственности на землю осуществляет Верховный Совет на всей территории страны, и местные Советы народных депутатов в пределах их компетенции.

К началу реформ в стране сложился следующий земельный баланс: 45% земельных ресурсов страны принадлежали сельско-

хозяйственным предприятиям государства - совхозам, институтам; 36.58% - находились в пользовании коллективных хозяйств. Крестьянским хозяйствам на этот момент было отведено всего 1200 га., что составляло 0,01% земельных ресурсов республики. В соответствии с принятой стратегией аграрного реформирования, это соотношение требовало передела земельных ресурсов в пользу крестьянских хозяйств, аграрных кооперативов, приусадебных участков, создания соответствующей правовой базы такого перераспределения. Содержание соответствующих правовых документов в существенной степени определялось идеологией тех, кто принимал земельные законы республики. В недалеком прошлом в аграрной сфере Кыргызстана признавалась исключительная собственность государства на средства производства, и, в первую очередь, на землю. Эти принципы сохранили свое звучание и в принятых законах о земельном праве. Чтобы изменить социалистический образ мышления требовалось время и, как показала законотворческая практика Кыргызстана - не один год.

Анализ содержания законодательных актов позволяет убедиться как в этом, так и в том, насколько активно и корректно формировалась правовая основа рыночных отношений в аграрной сфере. Юридическая база для земельного реформирования, создания крестьянских хозяйств в Кыргызстане начала складываться еще до провозглашения республикой нового курса аграрных преобразований в начале 1990 года.

В марте в общесоюзной печати были опубликованы «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле», где определялись принципы регулирования земельных отношений, рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, равноправного развития всех форм хозяйствования.

Фактически содержание этого документа легло в основу пакета основных законов о земельной и аграрной реформе Кыргызстана. Среди них определяющим был Земельный Кодекс. Он

устанавливал механизм разгосударствления земельных участков. Следует отметить, что установленный законом порядок передачи земельного надела в руки пользователя или владельца в Кыргызстане был достаточно сложным. Граждане, изъявившие желание заниматься крестьянским хозяйством, прежде всего, должны были обратиться с ходатайством в сельский, поселковый Совет. В своем прошении, кроме целей и своих возможностей работать на земле, они должны были обосновать будущую эффективность своего хозяйства. Сельский Совет, получив соответствующую просьбу, рассматривал ее, а затем отправлял на обсуждение в хозяйство, земли которого подлежали разделу. При положительной реакции колхоза, документы просителя вновь возвращались в сельский Совет, который переправлял их теперь в районный Совет.

Если учесть сезонный характер сельскохозяйственных работ, можно констатировать, что такой порядок оформления документов на право владения землей был слишком затяжным. Кроме того, анализируя функции отдельных элементов разрешительной системы, нетрудно заметить, что роль сельских, поселковых Советов в получении земельного участка сводилась к функции передаточного звена. Проще было бы подавать заявления непосредственно колхозу, совхозу или, минуя и эту инстанцию, прямо в районный Совет. Тогда механизм перераспределения земли мог бы заработать результативнее.

Земельный Кодекс допускал еще ряд требований, усложняющих доступ крестьян к получению земельных наделов. Как отмечалось выше, пакет исходных документов для получения участка должен был содержать расчет эффективности работы фермера на выделенной ему земле.

Однако, при существовавшем уровне экономической грамотности основной массы крестьян, непредсказуемом росте цен на энергоносители, машины, материалы, конечную продукцию, невозможно было прогнозировать рентабельность хозяйства ни по величине, ни по ее знаку.

Поэтому очевидно, что расчет экономической эффективности для будущих крестьянских хозяйств был официальной формальностью из арсенала средств воздействия на свободного земледельца. Следует также отметить, что Земельный Кодекс предоставлял государственной администрации большие возможности по регулированию прав на земельный надел. При желании или корыстном интересе работнику контролирующих органов не составляло труда обосновать, что конкретный крестьянский участок использовался не по назначению, либо способом, который мог привести к снижению плодородия почвы. Для этого закон предоставлял такому мздоимцу набор локальных показателей, с помощью которых можно было доказать любое подобное утверждение.

Кроме проблем, возникающих на стадии оформления юридических документов, Земельный Кодекс, декларируя право каждого на земельный участок, допускал дискриминацию определенных групп населения при отводе им земель под крестьянские хозяйства. Членам колхозов, совхозов, пожелавшим выйти из их состава и вести крестьянское хозяйство, предоставляются участки, изымаемые из земель их предприятий. Согласно закону кадастровая оценка таких наделов должна была быть, как правило, на уровне средней по хозяйству.

Другим гражданам, не являющимся членами колхозов, совхозов, земельные участки для ведения крестьянского хозяйства предоставлялись из земель запаса и специального земельного фонда, который формировался из неиспользуемых и нерационально используемых земель, земель, выбывших из оборота. (Закон Республики Кыргызстан «О земельной реформе», статья 6).

Следовательно, качество земли, выделяемой колхозникам, рабочим совхозов, было выше, чем предоставляемой посторонним, пожелавшим стать фермерами, поскольку земля для будущих фермеров бралась из неравнозначных источников. Очевидно, что уже на старте фермерского движения в республике была узаконена социальная несправедливость, порождающая рассло-

ение крестьянства на определенные группы. Причем, место в этой иерархии устанавливалось не в соответствии с умением работать на земле, предприимчивостью будущего фермера, а исходя из последнего места его работы.

В Земельном Кодексе имели место и ряд других нерешенных проблем, связанных с правом ведения крестьянского хозяйства. Здесь отсутствовал механизм добровольного прекращения трудовой деятельности на земле. Получив участок во владение и проработав на нем определенное количество лет, крестьянин мог оставить его по собственному желанию без больших материальных потерь, поскольку он не имел права его продать, передать или обменять на другой.

Единственное, что ему было дозволено - вернуть свой надел государству. При этом стоимость результатов его многолетнего труда на земле определял не рынок, а местный Совет. (Земельный Кодекс Республики Кыргызстан, статья 25) Основанием для расчета окончательной стоимости крестьянского хозяйства могли служить лишь правильно оформленные платежные документы за все годы его существования. В условиях коррумпированности и всеобщего дефицита, который переживала экономика Кыргызстана в первой половине девяностых годов, широкое распространение получили неформальные отношения между хозяйственными партнерами. При этом одним из главных разменных эквивалентов в торговых сделках выступали не денежные знаки, а натуроплата. Кроме того, для получения всякого рода разрешений, одобрительных виз и т.п. крестьянам приходилось давать взятки. На такие расходы платежных документов не оформляли, следовательно, местный Совет не учитывал и их при определении соответствующих расходов.

В ситуации, когда крестьянин видел бесперспективность своего труда на земле, он мог поменять сферу своей деятельности, получив за свое хозяйство лишь малую долю своих фактических затрат. Без права распоряжаться земельным наделом, без рынка земли, ее владелец фактически являлся крепостным,

привязанным к своему участку на всю жизнь. Отсутствие этих атрибутов рыночных отношений в хозяйственной практике республики сдерживало развитие аграрной сферы страны еще и по технологическим причинам, поскольку эффективное производство любой сельскохозяйственной культуры требует определенных размеров землепользования, зачастую больших, чем нормативная площадь, установленная для отдельной фермы. Площадь участка граждан, ведущих крестьянское хозяйство, определяли районные Советы не из технологических соображений, а с учетом региональных особенностей, наличия земель, численного состава и специализации крестьянского хозяйства, возможности обработки предоставляемой земли (Земельный Кодекс Республики Кыргызстан, статья 62). Однако при получении дополнительной арендуемой площади трудно было организовать единый земельный массив, требуемый для эффективного возделывания конкретной агрокультуры.

Кроме того, арендная плата за землю в Кыргызстане росла из года в год, вследствие чего содержание ее в пользовании было накладным. Об этом говорил опыт крестьянских хозяйств, решившихся на аренду дополнительной площади - стоимость гектара в 1991 году составляла 800 рублей, в 1992 - 8000 рублей, а в 1993 за него уже требовали 30000 рублей.

Возможность купли-продажи земли могла бы позволить крестьянам мобилизовать земельные ресурсы на создание высокоотоварных хозяйств. Положительное решение этого вопроса представляло большую трудность, поскольку было связано с пересмотром укоренившихся представлений о государственной собственности на землю, а, самое главное, с лишением определенной категории управленцев мощных рычагов их власти в республике. Влияние этих факторов было настолько велико, что даже через 2 года после начала реформ, когда упущения в законодательной базе стали очевидны, в тексте новой Конституции Кыргызстана, принятой в мае 1993 года и допускающей существование в стране наряду с государственной, частной соб-

ственности на некоторые виды средств производства, в отношении земли все осталось без изменения - она, как и прежде, находилась в собственности государства. (Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993г., статья 4.2).

Действовавшая в республике законодательная база оставляла возможность создания видимости аграрного реформирования без изменения существующих производственных отношений. На это указывала хозяйственная практика того времени. Так, согласно закону «О земельной реформе», в первую очередь подлежали разгосударствлению неэффективно работающие колхозы, совхозы (статья 7). В то же время, в законе «О крестьянском хозяйстве» говорилось, что не подлежат изъятию земли научно-исследовательских, учебных, других сельскохозяйственных учреждений, использующих их в исследовательских и учебных целях, а также для пропаганды передового опыта (статья 11).

Очевидно, что добавив к названию даже безнадежно убыточного хозяйства слово «специализированный», можно было перевести его в разряд «неприкасаемых». По этому пути пошло большинство колхозов и совхозов республики. Известный в стране журналист-аграрник А. Акматалиев в своей статье, характеризующей поведение противников аграрных преобразований, отмечал: «Чтобы сохранить прежнюю систему в каждом районе, как грибы после дождя возникают семеноводческие и племенные хозяйства, которые по закону не подлежат разгосударствлению».

Далее автор напоминает, что раньше попасть в категорию «специализированных» было очень трудно. Изучалось прошлое и будущее хозяйств-претендентов, проводилась апробация их дееспособности. «А сейчас», - утверждает он - «кто хочет, тому Минсельхоз сразу предоставляет статус семеноводческого или племенного».

В 1991 году в Манасском районе Таласской области из четырех хозяйств три стали называться семеноводческими, а одно - спецхозом. Все убыточные, но не подлежали приватизации.

А. Акматалиев с иронией констатировал, что Кыргызстан «...по числу «элитных» хозяйств занимает первое место в СНГ».

Естественно, что формальная лазейка с изменением статуса хозяйства наряду с другими возможностями такого рода тормозила ход разгосударствления колхозов, совхозов, сдерживала реализацию целевых установок реформы. Дело дошло до того, что Президент республики вынужден был обратить внимание депутатов Верховного Совета на прямой саботаж местных руководителей аграрной политики государства. В своем выступлении в марте 1992 года он привел примеры такого поведения директорского корпуса.

До 1 февраля 1992 года в республике за счет неэффективно используемых земель планировалось создать специальный земельный фонд в 1,5 млн. га. Фактически его площадь к указанному сроку составила 1,12 млн. га., из которых только 145 тыс. га. (10%) было закреплено за крестьянскими хозяйствами, а остальные 978 тыс. га. по прежнему оставались в пользовании колхозов и совхозов. При этом большому количеству крестьян, стремящихся получить участки во владение и выйти из колхоза, совхоза со своим имущественным паем, было отказано в их просьбе.

Реформа шла в разрез интересам руководителей хозяйств, а компенсаторных мер по сглаживанию этих противоречий ни в законодательной базе, ни в оперативных правительственных решениях не было. Поэтому, в их действиях сохранялось больше видимости, чем дела; интереса к количественным показателям, а не дееспособности фермерских хозяйств. В процессе реализации земельной и аграрной реформ их целевые ориентиры, методы решения имеющихся проблем, структура управления время от времени корректировались. Это было обусловлено тем, что зачастую работа по разгосударствлению колхозов и совхозов велась в спешном порядке, порой без соответствующих экономических проработок.

В процессе разделения сельскохозяйственного и другого

имущества, предоставления земельных участков недостаточно анализировались экономические возможности будущих крестьянских хозяйств, способность их выживания.

На данном этапе были допущены немалые просчеты и ошибки. Акимы отдельных районов «вели соревнование» по приватизации – кто больше и быстрее «раздаст» активы бывших колхозов и совхозов. Именно «раздаст», так как во многих районах массовая приватизация была проведена за очень короткие сроки: земля, техника и скот этих хозяйств были розданы бесплатно или «почти» бесплатно без элементарного учета. А из-за отсутствия у населения платежных средств, съеденных гиперинфляцией и введением национальной валюты многие из них были вынуждены продать скот за бесценок, а земли долгое время оставались без обработки еще и по причине того, что землю нельзя было продать.

Реформа проводилась, главным образом, путем дробления крупных хозяйств в границах ранее существовавших бригад, отделений, а также в условиях бесконтрольной приватизации коллективной государственной собственности. К 1994 году для всех стало очевидно, что беспорядочное формирование фермерских хозяйств привело к созданию в республике мелких натуральных хозяйств, которые в определенной мере дискредитировали идею развития фермерского уклада хозяйствования.

Сложившаяся ситуация требовала изменения существующей законодательной базы. Ее оперативное регулирование осуществлялось с помощью соответствующих указов Президента, постановлений Правительства. Их принятие происходило в обстановке борьбы мнений, столкновений групповых интересов. Это, в первую очередь, было обусловлено обострением экономической ситуации в стране, непропорциональным ростом цен на товары первой необходимости, галопирующим уровнем инфляции.

В лагере противников рыночного решения проблемы продовольственного обеспечения традиционно находилась группа

депутатов Жогорку Кенеша (Верховного Совета), руководителей колхозов, совхозов, бывших коммунистов, представителей ультраправых националистов. Они требовали приостановления процесса передела государственной собственности, свертывания аграрных реформ, концентрирования внимания государственных структур на материальном обеспечении оставшихся колхозов и совхозов. Сторонники проведения дальнейшего реформирования призывали извлечь уроки прошлых лет и перестроить тактику, продолжить преобразование земельных отношений. Их условно можно разделить на «умеренных» и «радикалов». По мнению представителей первой группы (Т. Акматалиев и др.), курс аграрных реформ требовал корректировки в направлении повышения качественных характеристик создаваемых фермерских хозяйств. Такая точка зрения базировалась на результатах экономической практики, эффективности некоторых из существующих в стране ферм.

К началу 1994 года в Кыргызстане было официально зарегистрировано более 20000 крестьянских хозяйств, но согласно мнению специалистов, из них в условиях рынка могло функционировать не более 2000.

Остальных можно было отнести к балласту, издержкам аграрного реформирования, поскольку они были нерентабельными. Эти хозяйства сдерживали своим существованием процесс сельскохозяйственных преобразований, выводили из продуктивного оборота большое количество земли, машин, трудовых ресурсов. Поэтому, согласно точке зрения «умеренных», в первую очередь, целесообразно было провести ревизию хозяйственного состояния всех землевладельцев и землепользователей и ликвидировать те хозяйства, которые не были в состоянии обеспечить хотя бы простое воспроизводство.

После такого экзамена в активе фермерского движения могло остаться не больше 10-12% от числа зарегистрированных крестьянских хозяйств, т.е. именно то число, которое, по мнению Т. Акматалиева, было способно эффективно вести свое произ-

водство. В дальнейшем их количество можно было наращивать, однако, как считает Т. Акматалиев, в пределах до 2000 единиц в год. При таком подходе каждому фермеру мог бы достаться земельный участок размером не в 4-5, а в 40-50 гектаров. Кроме того, в процессе передела земельных ресурсов надлежало учитывать не только индивидуальные способности крестьян, но и региональные особенности республики. Например, на юге, в Чуйской долине, где культура земледелия, трудовые навыки работы на земле у селян выше, количество фермерских хозяйств должно быть большим, а в Нарынской области, где эти характеристики скромнее - меньшим.

Таким образом, можно было свести к минимуму отрицательные воздействия стихийного фактора, а размер площади сельскохозяйственных угодий, используемой в республике нерентабельно, сократить с 80-85 тыс. га. до 10-15 тыс. га.. Авторы этого предложения считали, что к концу тысячелетия в Кыргызстане будет функционировать не 80000, как это планировалось в начале реформ, а всего 10-12 тыс. крестьянских хозяйств. При таком подходе помимо более эффективного использования пахотных земель, попутно могло быть решено большое количество текущих проблем. Во-первых, меньшее количество фермеров легче обучить, повысить их профессиональный уровень. Во-вторых, каждому из них можно было предоставить более солидный кредит, а значит, и обеспечить более производительным набором сельскохозяйственных машин и механизмов. В-третьих, общая сумма крестьянского кредита при меньшем количестве фермеров может быть тоже меньшей, поэтому соответствующее бремя для государственного бюджета будет легче. А если так, то кредит можно будет сделать более льготным, а кредитование крестьян переложить на плечи не государственного, а коммерческих банков. Банки в этом случае будут иметь дело с более солидными партнерами, прошедшими серьезный предварительный конкурсный отбор на право землевладения.

И еще одна очень важная задача могла быть реализована в

рамках предлагаемого подхода. Акцент на профессионализм в отборе кандидатов в фермеры способствовал сохранению различных форм собственности на землю: колхозной, совхозной и фермерской, давал каждой из них возможность сосуществования в конкурентной борьбе. Сторонники предлагаемого направления были уверены, что этот путь способен решить проблему продовольственного обеспечения, не доводя общество до шоковых потрясений. В тоже время, они осознавали, что одна из главных преград в осуществлении их идей связана с возможным недовольством тех крестьян, которым будет отказано в предоставлении участков из-за их недостаточной ративости и умения работать на земле. Это опасение усугублялось тем, что имело под собой твердую правовую основу. В Земельном Кодексе было написано, что «...каждый гражданин Республики имеет право на земельный участок» (статья 2).

Из проведенного анализа становится очевидным, что в предложении «умеренных» основной акцент делался на необходимость совершенствования техники отбора претендентов в фермеры. Складывалось впечатление, что продовольственное благополучие страны зависело лишь от того, насколько тщательно будут организованы конкурсные экзамены в институт землевладельцев. Здесь не затрагивались такие вопросы как изменение рамок правовой базы земельной и аграрной реформ, содержание отдельных правовых актов, т.е. создание более благоприятной экономической среды для развития частной инициативы производителей сельскохозяйственной продукции.

Нельзя не согласиться с тем, что конкурсный отбор мог положительно влиять на результативность сельскохозяйственного производства в отдельных локальных точках республики, но профессиональные одиночки, даже если их несколько тысяч, не способны накормить страну при сложившейся системе земельных отношений, когда крестьяне по-прежнему оставались наемными работниками.

Именно такую позицию занимали представители радикально настроенной части реформаторов, сторонники дальнейшего совершенствования земельных законов. Они настаивали на введении института частной собственности на землю, рынка земли, развитии независимой кредитной системы в аграрной сфере. По их мнению, только при таких условиях в стране сформируется жизнеспособный класс сельских предпринимателей.

В конце февраля 1994 года был опубликован Указ Президента «О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике», который во многом уточнял, а иногда коренным образом менял некоторые положения Земельного Кодекса, а также ввел принципиально новые нормы владения и пользования землей.

Главное, что отличало его от предыдущих государственных актов, сводилось к следующему: юридическое право на земельный участок получило стоимостную оценку; Министерство сельского хозяйства, местные государственные администрации, сельские комитеты по земельной и аграрной реформе были выдвинуты на передний план среди исполнительных органов по проведению земельной и аграрной реформ; существенно расширился круг лиц, кому могли передаваться сельскохозяйственные угодия колхозов и совхозов.

После Февральского Указа по новому стало трактоваться юридическое право землевладения. Впервые за 70 лет государственности народ республики получил возможность распоряжаться им: продавать это право, обменивать, передавать его по наследству, сдавать в залог или аренду. Хотя эта норма и не определяла частную собственность на землю в чистом виде, она существенно меняла характер крестьянского отношения к землевладению, поскольку право пользования землей приобрело стоимость.

Стартовая цена земли указывалась в соответствующем свидетельстве о праве на земельный участок и определялась в разме-

ре 25-ти кратной ставки земельного налога². Она должна была служить исходным ориентиром для реализации свидетельства в соответствующем рынке ценных бумаг, открывала возможность на получение банковского кредита под его залог. Залогодержателем был утвержден Кыргызский Крестьянский Банк и его филиалы (статья 9).

Казалось, что таким образом в вопросе механизма кредитования фермерских хозяйств сложилась полная ясность, осталось лишь запустить его и ждать положительных результатов. Однако, Правительство республики сочло возможным скорректировать суть президентского указа в отношении решения этого вопроса.

В постановлении «Положение о порядке определения земельной доли» был снижен ранг организации - залогодержателя до уровня акционерно-коммерческого банка, обслуживающего сельское хозяйство. Такая поправка существенно сужала рамки возможностей банковского кредита под залог права пользования землей, поскольку Кыргызский Крестьянский Банк являлся государственной структурой и любой указ Президента для него являлся законом.

Акционерно-коммерческие банки - это учреждения частные, или частично частные. При отсутствии нормально функционирующего рынка, в том числе рынка ценных бумаг, они не стали рисковать своими деньгами под залог абстрактной стоимости, указанной в свидетельстве на право владения землей.

В начале 1995 года в республике сложилась ситуация, которая должна была обеспечить дальнейшее изменение существующего земельного законодательства. В январе были опубликованы поправки к Конституции Кыргызстана, в которых статью о собственности предлагалось изменить и трактовать следующим образом: «Земля может находиться в государственной, коммунальной и частной собственности...» (статья 4).

² Положение о порядке определения земельной доли граждан и выдачи свидетельства на право пользования земельной долей. Постановление Правительства Кыргызской Республики, статья 3, 4

Однако в последующей редакции поправок к Конституции страны, опубликованной в январе 1996 года, фраза о частной собственности на землю была исключена из текста. В республиканской печати стали появляться сообщения о нецелесообразности увязывания земельных отношений с другими поправками к основному Закону страны, о необходимости проведения специального всенародного референдума по вопросу введения частной собственности на землю. Таким образом, была отложена одна из главных установок Февральского Указа Президента по реализации аграрной и земельной реформы.

Другим важным документом, определившим дальнейшую корректировку направлений реформирования жизни в кыргызской деревне был Указ Президента «О мерах по дальнейшему развитию и государственной поддержке земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике», который был опубликован в ноябре 1995 года. Он был принят в целях обеспечения надежной защиты прав сельских тружеников на пользование земельными участками (долями), формирования и устойчивого функционирования земельного рынка, улучшения рыночных условий для деятельности крестьянских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов.

Второй этап (1996-2000) – появились первые положительные результаты от реформ: наблюдается рост производства основных видов продукции сельского хозяйства, в первую очередь продукции растениеводства, в 2000 году из произведенного всего на 41,4 млрд. сомов объема продукции сельского хозяйства на долю крестьянских (фермерских) хозяйств приходится 42,7%, на долю личных подсобных хозяйств – 47,6%, а на долю государственных и коллективных хозяйств всего 9,7%. В соответствии с Постановлением Правительства КР от 27 мая 1996 (№ 240) создается Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС) за счет передачи ему земель Национального земельного фонда.

Третий этап (с 2001) – вводится полноценный рынок земли, объемы валового выпуска сельскохозяйственной продукции

увеличиваются, однако в натуральном выражении производство зерна, сахарной свеклы, картофеля и овощей уменьшаются. Это объясняется высоким уровнем инфляции, за счет которого стоимостные показатели увеличиваются, а натуральные показатели – сокращаются. Данная тенденция сохраняется до сегодняшних дней, в связи с чем можно констатировать или о продолжении третьего этапа реформ, или об ее свертывании и неэффективности проводимых реформ. В настоящее время сельское хозяйство Кыргызской Республики находится в состоянии экономического, экологического и социального кризиса.

Следует отметить, что земельная проблема имеет не только правовую и экономическую стороны, с ней связано немало политических бурь и социальных потрясений в истории Советского и независимого Кыргызстана. Вспомним недобрым словом принудительную коллективизацию и раскулачивание крестьян в годы «великого перелома» (1929 г), насильственное ограничение подсобного хозяйства в период «кукурузной оттепели» (1959 г.), горбачевский период, когда рыцари нового мышления, борцы за социальную справедливость (1986 г.) с бульдозером по всей стране сметали парники, теплицы, садовые домики, поскольку по мнению команды Горбачева, их владельцы за счет обработки земли получали нетрудовые доходы, недавние «разноцветные революции» также неблагоприятно повлияли на развитие рынка земли и земельных отношений в Кыргызстане.

Этот краткий анамнез отечественной болезни земельных переделов не отражает всего драматизма событий, развертывавшихся вокруг земли. Достаточно упомянуть о многочисленных починах и реорганизациях (их было около 30) в сельскохозяйственном производстве и управлении сельским хозяйством. В результате СССР - страна, тогда имеющая самый большой в мире клин пахотной земли и лучшие черноземные земли, вышла на первое место в мире по импорту зерна и другой сельскохозяйственной продукции (впервые мы закупили небольшое количество зерна в 1961 г., а затем «процесс пошел»).

На таком удручающем фоне в независимых республиках началась земельная реформа, призванная решить, наконец, кардинально земельный вопрос с учетом мирового опыта, сбросив идеологические шоры. Правда, и сегодня четкость и ясность в решении земельных проблем пока не достигнуты, хотя определенные шаги земельной реформы уже сделаны. Как было отмечено, существенным элементом земельной реформы являлось развитие разнообразных форм хозяйствования на землю и в первую очередь поощрение фермерства. Однако вызывает озабоченность, что при осуществлении процесса преобразования форм организации сельскохозяйственного производства, кое-где просматривалось стремление ускорить дело, всех причесать под одну гребенку. Законы, регулирующие порядок реорганизации колхозов и совхозов, зачастую истолковывались на местах как призыв к принудительной реорганизации колхозов, сплошной деколлективизации. В условиях, когда в значительной мере был разрушен уклад крестьянской жизни, были подорваны ее нравственные устои, когда деревня состарилась, обезлюдела, такие резкие повороты оказались губительными для крестьянства. С другой стороны, надо ясно понимать, что становление фермерских хозяйств сегодня невозможно без мощной поддержки государства. В настоящее время правовые, экономические предпосылки для широкого развития фермерских хозяйств уже заложены. Однако, дать крестьянину землю, даже в собственность – это менее чем полдела. Прежде всего, необходимо подготовить квалифицированных фермеров, ибо случайные люди таковыми не станут. Фермерам необходим первоначальный капитал, малогабаритная техника, семена, удобрения, горючее, налаженный сбыт сельскохозяйственной продукции, устроенный быт. Надо учитывать, что крестьянину не устоять в одиночку на волне НТП, ему нужна постоянная научная, технологическая, методическая помощь. Селу крайне необходима социально ориентированная политика, чтобы фермер не чувствовал себя на обочине общественного прогресса. Поэтому совершенствование законо-

дательства о фермерском хозяйстве должно осуществляться с учетом указанных и многих других обстоятельств.

Мировой опыт со всей очевидностью показывает, что земельная реформа, чтобы быть успешной, должна проводиться на основе научно обоснованной государственной программы. Отсутствие такой программы неизбежно рождает целый ворох проблем, делает земельную реформу недостаточно системной, где-то фрагментарной, не вполне понятной и доступной для населения, а также не эффективной.

Производство сельскохозяйственной продукции связано с вложением больших материальных ресурсов и трудовых затрат, окупить которые очень сложно, а при сложившейся ситуации в аграрном секторе - почти невозможно. В условиях разрухи, реорганизаций и реформ, при отсутствии у земледельцев средств, только при государственной поддержке можно наладить эффективное производство сельскохозяйственной продукции.

В современных условиях на рынок надо выходить только с той продукцией, которая обладает ценными качествами и пользуется большим спросом, имеет высокую продуктивность и конкурентоспособность. К такой продукции, производимой на орошаемых землях, относятся рис, соя, сахарная свекла, зерно кукурузы, гречиха, сильные и твердые сорта пшеницы. Такие культуры сейчас именуют коммерческими, потому что они обеспечивают наиболее высокую и быструю отдачу. Это влечет за собой изменение в структуре посевных площадей, особое значение приобретает набор культур в орошаемом севообороте, который должен учитывать зональные особенности, наличие орошаемых земель в хозяйстве, экономическую эффективность их возделывания, наличие рынков сбыта и переработки произведенной продукции.

Высшим критерием эффективности является полное удовлетворение общественных и личных потребностей при наиболее рациональном использовании имеющихся ресурсов. Эффективность сельскохозяйственного производства - сложная эконо-

мическая категория. В ней отражена одна из важнейших сторон общественного производства - результативность. Эффект - это результат тех или иных мероприятий, проводимых в сельском хозяйстве, а показатель экономической эффективности проявляется при сравнении результатов производства с затратами материально-денежных средств.

Как уже было отмечено выше «... под экономической эффективностью использования земли понимается уровень ведения хозяйства. Она характеризуется выходом продукции с единицы площади и ее себестоимостью. Перед всеми землепользователями стоит задача обеспечить выход максимума продукции с каждого гектара земли при минимуме затрат на ее производство»³.

В сельском хозяйстве результаты производства, по мнению Мусакожоева Ш.М.⁴, Балбакова М.Б.⁵ и других ученых, которые еще в 70-х годах исследовали проблемы рационального использования ресурсов, в первую очередь зависят от эффективности использования земельных ресурсов.

Исходя из данной трактовки В.А. Добрынин⁶ применительно к сельскому хозяйству определял экономическую эффективность как максимальное производство необходимой обществу сельскохозяйственной продукции при наименьших затратах на ее единицу. Поскольку в сельском хозяйстве основным и незаменимым средством производства является земля, то критерием экономической эффективности сельскохозяйственного производства, по его мнению, являлось увеличение выхода необходимой обществу сельскохозяйственной продукции с единицы земельной площади при сохранении и повышении почвенного

3 Кресникова Н. Об эффективности аграрного землепользования. / Экономист – 2008, № 1, с. 77-85

4 Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики (на материале Кыргызстана). / Бишкек, 2006, С. 211

5 Балбаков М.Б. О повышении эффективности использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве Киргизии. / Известия АН Киргизской ССР, 1973 - № 2.

6 Экономика сельского хозяйства.: Альбом наглядных пособий / Под ред. В.А. Добрынина. Москва: ВО «Агропромиздат», 1987. – 367с.

плодородия. Эти же авторы экономическую эффективность использования земли в сельском хозяйстве определяли системой натуральных и стоимостных показателей (Рис. 7).

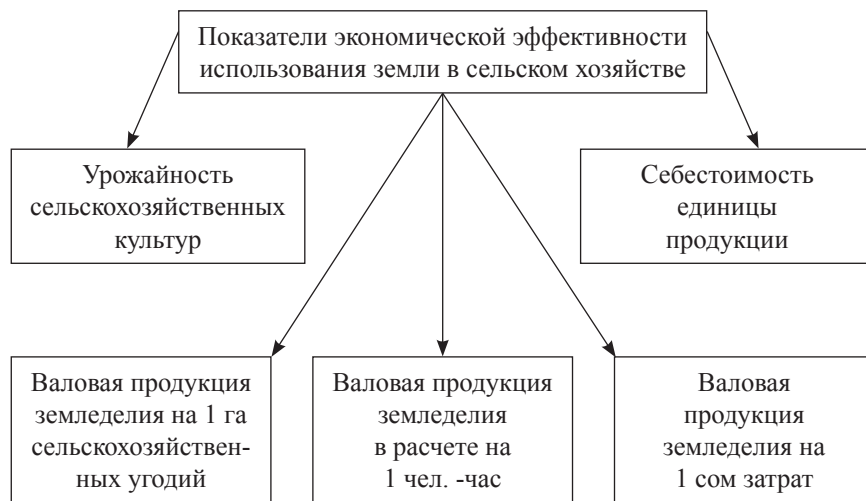


Рис. 6. Показатели экономической эффективности использования земли.

Экономическая эффективность показывает конечный полезный эффект от применения средств производства и живого труда, т.е. отдачу совокупных вложений. В сельском хозяйстве - это получение максимального количества продукции с единицы площади при наименьших затратах живого и овеществленного труда.

К натуральным показателям относятся:

- урожайность сельскохозяйственных культур;
- выход валовой и товарной продукции;
- выход кормовых единиц;
- выход продукции в кормовых единицах с 1 га отдельных угодий;
- производство продукции на 100 га сельскохозяйственных угодий.

Однако натуральные показатели отражают лишь одну сторону достигнутой эффективности. Для выявления экономического эффекта необходимо также знание совокупных затрат труда, которые обеспечили получение данной урожайности или продуктивности. Один и тот же уровень урожайности может быть достигнут при различных затратах труда и средств. Более того, при одинаковом урожае может быть различное качество продукции, что оказывает влияние на эффективность производства. Чтобы получить соизмеримые величины затрат и результатов производства, объем произведенной продукции переводят в стоимостную форму. Стоимостные показатели имеют не только учетное, но и экономическое значение, так как они участвуют в развитии товарно-денежных отношений, а продукт производства выступает в качестве товара на рынке.

К наиболее важным показателям экономической эффективности относятся следующие:

- валовой доход, представляющий собой разницу между стоимостью валовой продукции и потребленными материальными затратами;
- чистый доход - разница между стоимостью валовой продукции и издержками производства или себестоимости;
- прибыль - разница между выручкой от реализации продукции и ее полной себестоимостью;
- уровень рентабельности, который рассчитывается как процентное отношение прибыли к полной себестоимости продукции.

Однако, современные условия требуют наряду с существующими показателями вводить и анализировать новые критерии, позволяющие определять эффективность использования земельных ресурсов, на основе которых и будет производиться наше дальнейшее исследование.

С переходом к рыночным отношениям, с появлением различных форм собственности, в том числе на землю, с появлением различных организационно-правовых форм хозяйствования на

селе, с разделением земельного фонда по различным уровням управления понятие эффективного использования земельных ресурсов нами будет рассматривается в несколько ином аспекте. При определении экономической эффективности использования земель на первое место выходят экологические показатели использования орошаемых земель, такие как качество воды, залежание грунтовых вод, мелиоративное состояние земель т.д.

Также на современном этапе показателями эффективности использования земельных ресурсов отдельными сельскохозяйственными товаропроизводителями становятся отсутствие заброшенных и необрабатываемых земель сельскохозяйственного назначения, полнота засева имеющихся сельскохозяйственных угодий, 100%-ное использование муниципальных земель в соответствии с правилами севооборота, с повышением качественных характеристик как земли, так и урожая.

Для объективной сравнительной оценки уровня использования земельных угодий необходимо учитывать множество важнейших *факторов*, влияющих на результаты ведения земледелия и повышающих эффективность использования земли в сельском хозяйстве. А именно:

1) Природные (биологический потенциал сельскохозяйственных угодий) – внедрение системы земледелия с учетом зональных условий производства в целях оптимального использования биологического потенциала сельскохозяйственных угодий; сохранение и повышение экономического плодородия почвы.

2) Технологические – введение севооборота; рациональная обработка почвы; использование высокоурожайных сортов; проведение всех технологических операций в оптимальные сроки; борьба с вредителями и болезнями растений; сохранение произведенной продукции и т.д.

3) Материально-технические – рациональное использование машин и техники: обслуживание, ремонт и хранение техники,

строительных материалов, энергетических и других средств производства, удобрений и др.

4) Организационно-экономические – специализация и эффективная организация производства, труда и его оплаты.

5) Социальные – подготовка кадров и повышение их квалификации; медицинское и социальное обеспечение кадров, отдых и т.д.

6) Природоохранные – обоснование отвода земель для сельскохозяйственных целей; охрана земли от загрязнения отходами; рекультивация земли, лесонасаждения, борьба с эрозией почвы, борьба с засолением, кислотностью почв и др.

Общая площадь территории Кыргызской Республики на 1 января 2010г. составляет 1999 тыс.кв.км, 90% которой занимают горы и соответственно наибольший удельный вес составляют пастбища. То есть, в пользовании республики имеется 19675,1 тыс. га земель, из них на долю сельскохозяйственных угодий всех категорий землепользователей приходится 10685,6 тыс. га или 54,3% земельного фонда. В структуре сельхозугодий преобладают пастбища, которых насчитывается 9020,2 тыс. га или 84,4%, пашни составляют 1414,9 тыс. га или 13,2%, сенокосы – 162 тыс. га или 1,5%, многолетние насаждения – 45,7 тыс. га или 0,4% и залежи (0,2%). Площадь орошаемых земель в республике составляет 1072,0 тыс. га., потенциально пригодных к орошению земель имеется 2,3-2,5 млн. га, в том числе к возделыванию – 1,7 млн. га. В настоящее время на душу населения приходится 2,4 га сельхозугодий, пашни – 0,32 га, в том числе орошаемой – 0,21 га.⁷

7 НСК КР. Сельское хозяйство Кыргызской Республики за 2004-2009гг. Годовая публикация

• Таблица 2.1.1

**Структура земельного фонда
Кыргызской Республики на 1 января 2010 г.**

	Общая земельная площадь	Все с/х угодья	В том числе				
			Пастбища	Пашни	Сенокосы	Многолетние насаждения	Залежи
Всего земель, тыс. га	19675,1	10685,6	9020,2	1414,9	162	45,7	17,3
в том числе							
В % к общей земельной площади	100	54,3	45,8	7,2	0,8	0,2	0,09
В % к площади с/х угодий		100	84,4	13,2	1,5	0,4	0,2

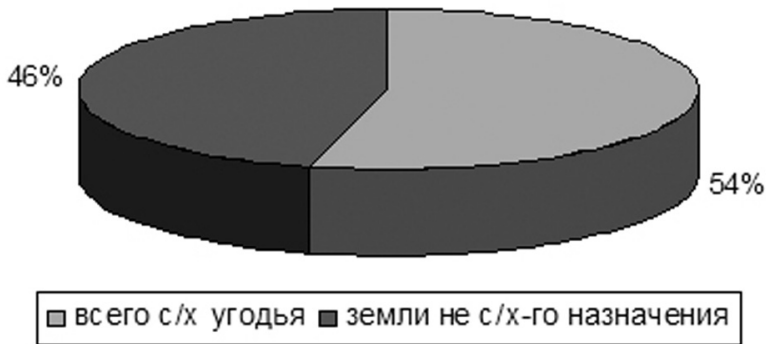


Рис.7. Структура земельного фонда КР на 1.01.2010 г.



Рис. 8. Структура сельскохозяйственных угодий

Земельные ресурсы в территориальном разрезе по районам существенно отличаются как размерами, так и продуктивностью из-за различий почв, климата, рельефа, обеспечения водой и т.д. Более 33 % всей пашни республики находится в Чуйской области, 15,3 % - в Ошской, 14,6 % - в Иссык-Кульской, 12,5 % - в Жалал-Абадской, 10 % - в Нарынской, 8,6 % - в Таласской и 6,4 % - в Баткенской областях.



Рис.9. Доля пашни по областям

Пастбища сконцентрированы, в основном, в Нарынской области - 29 %, Жалал-Абадской - 17,8 %, Ошской -15,2 %, Иссык-Кульской - 15,1 %. В Чуйской области имеются 9,5 % всех пастбищ республики, в Таласской - 6,9 % и в Баткенской области - 6,4 %.



Рис.10. Доля пастбищ по областям

В результате реструктуризации сельскохозяйственных формирований республики (совхозов, колхозов) в структуре производства продукции сельского хозяйства появились новые субъекты землепользования. В настоящее время в КР производством сельскохозяйственной продукции занимаются:

- 1) Государственные хозяйства
- 2) Коллективные хозяйства
- 3) Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей
- 4) Подсобные хозяйства государственных и коллективных организаций и предприятий
- 5) Личные подсобные хозяйства граждан
- 6) Садоводческие и дачные кооперативы
- 7) Предприятия лесного хозяйства
- 8) Предприятия рыбного хозяйства

• Таблица 2.1.2.

Количество субъектов сельского хозяйства Кыргызской Республики (единиц)

Субъекты сельского хозяйства	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Абс. изм. 2009г.к 2005 г.	2009г. в % к 2005 г.
Все землепользователи в том числе:	1029053	1042274	1052434	1053861	1047326	+18273	101,8
Государственные хозяйства	111	106	76	135	71	-40	64,0
Коллективные хозяйства	1124	1448	1144	4211	781	-343	69,5
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	300162	313061	323555	321856	318815	+18653	106,2
Подсобные хозяйства государственных и коллективных организаций и предприятий	538	538	538	538	538	0	0
Личные подсобные хозяйства граждан	726632	726632	726632	726632	726632	0	0
Садоводческие и дачные кооперативы	405	405	405	405	405	0	0
Предприятия лесного хозяйства	70	70	71	71	71	+1	101,4
Предприятия рыбного хозяйства	11	14	13	13	13	+2	118,2

Как видно из таблицы 2.1.2, количество государственных и коллективных хозяйств (сельскохозяйственных предприятий) по республике за последние 5 лет уменьшилось на 383 единиц или в среднем на 30%, количество крестьянских (фермерских) хозяйств - К(Ф)Х увеличилось на 18653 единиц или на 6,2%.

• Таблица 2.1.3.

**Структура субъектов сельского хозяйства
Кыргызской Республики
по категориям хозяйств (в %)⁸**

Субъекты сельского хозяйства	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Все землепользователи в том числе:	100	100	100	100	100
Государственные хозяйства	0,01	0,01	0,007	0,01	0,007
Коллективные хозяйства	0,11	0,11	0,11	0,11	0,07
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	29,17	30,04	30,74	30,54	30,44
Подсобные хозяйства государственных и коллективных организаций и предприятий	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Личные подсобные хозяйства граждан	70,61	69,72	69,04	69,03	69,40
Садоводческие и дачные кооперативы	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Предприятия лесного хозяйства	0,006	0,007	0,007	0,007	0,007
Предприятия рыбного хозяйства	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001

⁸ НСК КР. Сельское хозяйство Кыргызской Республики за 2004-2009гг. Годовая публикация

Таблица 2.1.3 показывает, что в структуре хозяйств наибольший удельный вес занимают личные подсобные хозяйства граждан, что связано с тем, что большая часть населения республики (63%) проживает в сельской местности и ведут подсобное хозяйство. На втором месте крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей. Такая структура производства соответствует распределению земель по категориям хозяйств в рыночных условиях (Таблицы 2.1.4 и 2.1.5), т.е. личные подсобные хозяйства, удельный вес которых во всех категориях хозяйств занимает около 70%, владеет не более 9% посевных площадей и производит более 22% продукции растениеводства, сельскохозяйственные предприятия занимая 6% земель производят около 2,5% продукции, тогда как К(Ф)Х (их доля в структуре категорий хозяйств составляет 30%) занимая более 85% посевных площадей, производят около 75% продукции растениеводства. Однако, эти данные свидетельствуют лишь о юридических тонкостях аграрной реформы: да, соотношение посевных площадей и доли производства свидетельствует, что большая часть сельскохозяйственного производства производится в крестьянских (фермерских) хозяйствах, к чему мы и стремились, однако, малоразмерность посевных площадей К(Ф)Х не позволяет использовать их эффективно, о чем свидетельствует показатель урожайности, по которому республика еще не достигла до перестроечного уровня, а также о недостаточном уровне использования земельных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями.

• Таблица 2.1.4.

**Структура посевных площадей по категориям хозяйств
Кыргызской Республики (тыс. га)**

	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
Субъекты сельского хозяйства										
Все землепользователи,	1118,2	100	1133,6	100	1128,8	100	1160,3	100	1164,0	100
в том числе:										
Сельскохозяйственные предприятия	105,0	9,39	91,5	8,07	76,1	6,74	70,4	6,07	68,9	5,92
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	913,7	81,71	940,2	82,94	951,5	84,29	991,6	85,46	998,2	85,8
Личные подсобные хозяйства граждан	99,5	8,90	101,9	8,99	101,2	8,97	98,3	8,47	96,9	8,3

• Таблица 2.1.5.

**Объем и структура валового выпуска продукции сельского хозяйства
Кыргызской Республики (млн. сом)**

	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%
Объем валового выпуска продукции сельского хозяйства, всего	63379,5	100,0	72277,4	100,0	89886,1	100,0	112099,6	100,0	111283,9	100
в том числе,										
растениеводство	34496,3	54,4	40739,4	56,4	50436,4	56,1	63137,5	56,3	59547,9	53,5
животноводство	27829,0	43,9	30359,3	42,0	37721,8	42,0	47156,6	42,1	49236,9	44,2
услуги в области сельского хозяйства	958,5	1,5	1004,4	1,4	1578,2	1,8	1723,0	1,5	2288,7	2,1

В таблице 2.1.5 динамика абсолютных показателей сельского хозяйства Кыргызской Республики за 2005-2009гг. характеризует устойчивый рост, в том числе темп прироста объема валового выпуска продукции сельского хозяйства в фактически действующих ценах за указанный период составил 75,6%, в том числе по продукции растениеводства прирост составил 72,6%, по продукции животноводства – 76,9%; в структуре объема валового выпуска продукции сельского хозяйства преобладает продукция растениеводства (53,5%).

• *Таблица 2.1.6.*

**Показатели экономической эффективности
сельскохозяйственных предприятий
Кыргызской Республики**

Субъекты сельского хозяйства	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доля сельского хозяйства в ВВП, %	29,9	30,5	38,7	26,9	25,8
Производство валовой продукции сельского хозяйства на 100 га сельскохозяйственных угодий, тыс. сом	541,3	587,9	671,3	835,0	1041,5
Среднегодовая численность, занятых в сельском хозяйстве, тыс. чел.	773,9	799,0	760,0	742,1	742,9
Производительность труда, сом/человек	76,6	75,2	82,4	114,2	117,9
Фондовооруженность, сом/человек	184,3	314,7	227,5	291,6	308,0
Фондоотдача, сом/сом	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4
Фондоёмкость, сом/сом	2,4	4,2	2,8	2,6	2,6

Таблица 2.1.6 показывает, что хотя доля сельского хозяйства в ВВП республики из года в год снижается (с 29,9% в 2005 году до 25,8% в 2009 году), производство валовой продукции сель-

ского хозяйства на 100 га сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственных предприятиях растет – с 541,3 тыс. сомов в 2005 году до 1041,5 тыс. сомов в 2009 году. Однако, это связано не с повышением экономической эффективности деятельности сельскохозяйственных предприятий, а с влиянием инфляционных факторов. В частности об этом свидетельствует то, что показатели в стоимостных измерителях имеют положительную динамику, но отрицательную – в натуральных единицах измерения.

Так как зерно является важнейшим стратегическим продуктом, определяющим стабильное функционирование аграрного рынка и продовольственную безопасность страны, нами было проанализирована динамика производства и реализации зерна по областям КР. Следует помнить, что увеличение доли рыночной торговли зерном можно было бы считать положительным моментом, если бы она проходила в цивилизованной форме - путем купли - продажи через товарные биржи. Однако, основная причина упадка зернового производства в республике происходит из-за жесточайших экономических условий ведения сельского хозяйства, сложившихся в результате реформ, когда производителям становится невыгодным производить зерно и другие продукты. Затраты, производимые для выращивания зерновых не покрываются доходами, получаемыми от этого вида деятельности на малых площадях. В настоящее время в республике значительное число фермерских хозяйств владеют земельными наделами, площадью до 5 га. Выращивание зерновых на таких площадях сегодня нецелесообразно, поэтому экономическое состояние таких хозяйствующих субъектов не стабильно.

Финансовое неблагополучие усугубляется и существующей системой кредитования, которая не учитывает особенностей ведения сельскохозяйственного производства. Сельское хозяйство - специфическая отрасль, это производство связано с использованием природных факторов, биологических ресурсов возде-

львания культур. Поэтому здесь действуют свои природные, не зависящие от человека закономерности. Чтобы произвести зерно, нужно иметь с осени предшествующего года подготовленную почву (зябь или пары), запасы семян и других оборотных средств, провести в текущем году все технологические операции по возделыванию и уборке зерновых культур.

Земледельцу не следует прекращать дополнительные вложения в постоянный или переменный фактор производства, так как он может получить все больше дохода от переменных и постоянных затрат, добавляя все новые и новые вложения до тех пор, пока возрастает средняя прибавка урожая. Следовательно, процесс производства зерна, соответственно и финансовых вложений, растянут по времени на 1-2 года. Это объективная реальность и с ней необходимо считаться при финансовом обеспечении ведения сельскохозяйственного производства. Следует отметить, что до реформ затраты производства в сельском хозяйстве были обеспечены кредитами государства с минимальной процентной ставкой. В настоящее время и торговец, и коммерсант, и промышленник, и посредник, и сельскохозяйственный производитель по условиям кредитования поставлены в одинаковые условия, хотя возможности использования и возврата финансовых ресурсов у них сильно разнятся. Поэтому специфика сельскохозяйственного производства требует особого режима его кредитования и финансовой поддержки в процессе как производства, так и реализации данного стратегического продукта.

Так, по зерну доля его реализации по республике в 2009 году составила 42,9% от производства (Таблица 2.1.7). Больше всего было реализовано зерна в г. Ош (63,9%) и меньше всего реализовано в Нарынской области (22,7%). А по категориям хозяйств, доля реализации зерна у государственных и коллективных хозяйств выше, чем у К(Ф)Х и личных подсобных хозяйств (Таблица 2.1.8).

• Таблица 2.1.7.

Производство и реализация зерна в 2009 г. по областям (тонн)

	Производство	Реализация	Отклонение, +, -	Доля реализации, %
Кыргызская Республика	1 510 900	648 608	862 292	42,9
Баткенская область	91 800	26 792	65 008	29,2
Жалал-Абадская область	234 900	83 070	151 830	35,4
Иссык-Кульская область	151 000	73 175	77 825	48,5
Нарынская область	59 000	13 388	45 612	22,7
Ошская область	268 700	108 420	160 280	40,3
Таласская область	140 100	74 742	65 358	53,3
Чуйская область	561 500	266 527	294 973	47,5
г. Ош	3 900	2 494	1 406	63,9

• Таблица 2.1.8.

**Производство и реализация зерна в 2009 г.
по категориям хозяйств (тонн)**

Субъекты с/х	Производство	Реализация	Отклонение, +, -	Доля реализации, %
Государственные и коллективные хозяйства	54 800	28 161	26 639	51,4
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	1 330 500	581 554	1 278 946	43,7
Личные подсобные хозяйства граждан	125600	38 893	85 707	30,9

Таблицы 2.1.7. и 2.1.8. показывают, что в связи с сокращением государственных закупок зерна и приватизацией элеваторов и хлебоприемных пунктов перед товаропроизводителями остро встала проблема его хранения, так доля реализации зерна в среднем составляет 41%. Негативно сказывается на экономике зернового производства практически никем не регулируемый рынок зерна. Сельскохозяйственный производитель, как правило, сам производит зерно и находит рынок сбыта, естественно, при такой разобщенности он несет большие финансовые потери.

Государство должно содействовать развитию рынка зерна через создание наиболее выгодных условий реализации зерна в республиканский или региональные фонды. Рынок зерна - основная составляющая общего продовольственного рынка страны, который в обязательном порядке должен регулироваться государством.

Урожайность основных сельскохозяйственных культур по областям КР за 2009г. (ц/га)

	Зерно	Хлопок-сырец	Табак	Картофель	Овощи	Бахчевые культ.	Плоды, ягоды	Прочие
Кыргызская Республика								
Баткенская область	24,7	16,7	21,8	134	159	150	50,4	
Жалал-Абадская область	34,5	29,6	25,0	139	186	215	60,9	
Иссык-Кульская область	14,6	-	-	164	147	-	55,5	
Нарынская область	17,3	-	-	143	116	-	19,6	
Ошская область	28	28,5	25,2	152	168	169	56,2	76,7
Таласская область	22,8	-	-	166	187	177	36	
Чуйская область	22,6	-	20,6	152	184	214	1,9	
г. Бишкек	9,0	-	-	72	85	-	0,03	
г. Ош	56,6	-	-	160	196	-	24	

Таким образом, можно сделать вывод о том, что показатели использования земельных ресурсов в целом по Кыргызстану снижаются. Поэтому на ближайшую перспективу выдвигается цель – эффективное использование имеющихся площадей под пашней, улучшение почвенно-мелиоративного состояния орошаемых земель, а уже потом, на долгосрочную перспективу – вовлечение новых земель в сельскохозяйственный оборот.

2.2 Анализ эффективности использования земельных ресурсов Жалал-Абадской области

Функционирование сельскохозяйственного производства Жалал-Абадской области происходит на фоне развития торговли, транспортного и дорожного строительства, расширения территории городов и других поселений. Это приводит к усилению антропогенной нагрузки на окружающую природную среду, в том числе и на земельные ресурсы, составляющие основу сельскохозяйственного производства. Одним из проявлений такого воздействия является техногенное загрязнение земель, используемых в аграрном производстве и выбытие земель из сельскохозяйственного оборота. Загрязнение продуктивных угодий и сокращение посевных площадей (ежегодно в КР остаются вне сельскохозяйственного оборота более 100 тыс. га пашни⁹) оказывает непосредственное влияние на экономику сельского хозяйства, поскольку приводит к снижению урожайности сельскохозяйственных культур, уменьшению объемов производства, ухудшению качества аграрной продукции. На снижение урожайности сельскохозяйственных культур влияют сокращение объемов используемых минеральных удобрений (по сравнению с 1991 годом внесение удобрений сократилось в 26 раз¹⁰), ухуд-

9 Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики (на материале Кыргызстана). Бишкек, 2006г, С. 178

10 Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики (на материале Кыргызстана). Бишкек, 2006г., С. 178

шение почвенно-мелиоративного состояния земель, несвоевременное проведение агротехнических мероприятий и ряд других причин. Все это требует разработки новых подходов к организации использования земельных ресурсов в сельскохозяйственном производстве с учетом современных экономических условий и экологического состояния территории.



Рис. 11. Структура посевных площадей сельскохозяйственных культур Кыргызской Республики по областям за 2009г., %

Из таблицы 2.2.1 видно, что по объему посевных площадей сельскохозяйственных культур Жалал-Абадская область занимает 4 место и что в области за последние 5 лет размеры посевных площадей под сельскохозяйственными культурами сильно

не изменились, однако структура посевных площадей претерпела изменение: за счет снижения доли площадей под технические культуры возросла доля площадей под зерновые культуры.

• *Таблица 2.2.1*

**Посевная площадь сельскохозяйственных культур
Кыргызской Республики по областям (тыс. га)**

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Кыргызская Республика	1118,2	1133,4	1058,6	1160,3	1169,6
Баткенская область	53,8	54,8	53,9	59,3	61,5
Жалал-Абадская область	143,7	144,8	144,0	146,0	147,2
Иссык-Кульская область	179,2	176,6	178,3	182,2	181,4
Нарынская область	101,5	102,4	97,0	101,5	102,1
Ошская область	161,9	162,9	145,5	168,0	171,7
Таласская область	98,4	100,2	78,8	101,8	109,2
Чуйская область	376,1	388,5	359,1	399,3	394,2
г. Бишкек	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3
г. Ош	3,3	2,9	1,9	1,9	2,0

За последние годы на долю зерновых и зернобобовых культур приходится 53,9% посевной площади, на долю технических культур 23,8%, на долю картофеля и овощей – 12,2% (Таблица 2.2.2).

Что касается производства продукции сельскохозяйственных культур, область за последние 5 лет стабильно занимает лидирующее место в республике по валовому сбору хлопка-сырца, 3 место по сбору зерновых и зернобобовых культур, 2 место по сбору овощей и бахчевых культур, хотя по площади пашни область лишь на 4 месте. В общих объемах производимой сельскохозяйственной продукции по республике на долю области приходится 66,5% хлопка-сырца, 15% - зерна, 18,6% - овощей, 29,3% - бахчевых культур (Таблица 2.2.3).

• Таблица 2.2.2.

**Размеры и структура посевных площадей сельскохозяйственных культур
Жалал-Абадской области (тыс. га)**

Субъекты сельского хозяйства	2005г.		2006г.		2007г.		2008г.		2009г.	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
Вся посевная площадь в том числе:	143,7	100	144,8	100	144,0	100	146,0	100	147,2	100
Зерновые культуры	61,9	43,1	62,3	43,0	63,9	44,4	70,6	48,4	79,3	53,9
Технические культуры	59,5	41,4	59,0	40,7	51,5	35,8	47,8	32,7	35,1	23,8
Картофель, овоще-бахчевые культуры	12,9	9,0	14,0	9,7	16,0	11,1	15,9	10,9	18,0	12,2
Кормовые культуры	9,4	6,5	9,5	6,6	12,6	8,8	11,7	8,0	14,8	10,0

**Производство основных видов продукции по областям
Кыргызской Республики за 2009г. (тыс. тонн)**

	Зерно	Хлопок-сырец	Табак	Картофель	Овощи	Бахчевые культуры	Флоды, ягоды	Прочие
Кыргызская Республика	1510,9	95,1	13,64	1334,9	822,6	124,4	185,4	77,02
Баткенская область	91,8	0,4	1,2	28,0	36,8	5,0	46,7	8,0
Жалал-Абадская область	234,9	63,2	1,1	96,6	153,1	36,5	39,5	26
Иссык-Кульская область	151,0	-	-	537,0	37,3	-	43,3	0,32
Нарынская область	59,0	-	-	88,9	7,6	-	0,5	0,2
Ошская область	268,7	31,5	11,3	139,1	117,3	26,9	44,1	29,3
Таласская область	140,1	-	-	260,9	77,6	0,2	8,6	2,6
Чуйская область	561,5	-	0,04	181,6	381,9	55,8	1,6	10,4
г. Бишкек	0,001	-	-	0,2	1,6	-	0,001	0,001
г. Ош	3,9	-	-	2,6	9,4	-	1,1	0,2

• Таблица 2.2.4.
Объем валового выпуска продукции сельского хозяйства Жалал-Абадской области
(млн. сом)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Абс. изм. 2009 г. к 2005 г.	В % 2009 г. к 2005 г.
Объем валового выпуска продукции сельского хозяйства, всего	9 690,8	11260,9	14701,8	18535,5	20192,2	10501,4	208,4
в том числе,							
растениеводство	5 752,9	6 498,3	8 570,7	11 122,7	11571,0	5818,1	201,1
животноводство	3 915,4	4 633,1	5 923,8	7 199,6	8393,2	4477,8	214,4
услуги в области сельского хозяйства	22,4	129,6	207,2	213,1	213,1	190,7	951,3



Рис. 12. Динамика валового объема выпуска продукции сельского хозяйства Жалал-Абадской области

Динамика объема валового выпуска продукции сельского хозяйства Жалал-Абадской области за 2005-2009 гг. также характеризует рост в объеме 208,4%, доля объема валового выпуска продукции растениеводства в общем объеме продукции сельского хозяйства составляет в среднем 56%.

Таблицы 2.2.4 и 2.2.5 показывают, что хотя стоимостные объемы производства продукции растениеводства за последние 5 лет более чем удвоились, в натуральном измерении по большинству видов продукции растениеводства наблюдается снижение, за исключением бахчевых культур, овощей, а также плодов и ягод. Это свидетельствует, что на увеличение объемов производства сельскохозяйственных культур в стоимостном выражении большое влияние оказывает инфляция.

• Таблица 2.2.5

**Производство основных видов продукции растениеводства
Жалал-Абадской области (тыс. тонн)**

	2005	2006	2007	2008	2009	В % к 2005
Зерновые культуры	193,4	185,6	220,3	234,9	300,6	155,4
Хлопок-сырец	79,8	78,2	64,7	63,2	29,1	36,5
Табак	0,7	0,7	1,1	1,1	0,9	128,6
Масличные культуры	32,9	29,8	29,3	23,7	28,2	85,7
Картофель	80,9	92,6	103,7	96,6	98,7	122,0
Овощи	111,5	123,5	142,6	153,1	194,6	174,5
Бахчевые культуры	17,2	16,2	35,6	36,5	63,0	366,3
Плоды и ягоды	22,8	35,4	35,1	39,5	39,5	173,2
Виноград	1,8	3,0	2,7	2,3	25,1	1394,4

• Таблица 2.2.6.

**Показатели эффективности использования
земельных ресурсов в Жалал-Абадской области**

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Производство валовой продукции растениеводства, млн. сом	5752,9	6498,3	8570,7	11122,7	11571,0
Посевная площадь, тыс. га	143,7	144,8	144,0	146,0	147,2
Производство валовой продукции растениеводства на 1га посевной площади, тыс. сом	40034,1	44877,8	59518,8	76182,9	78607,3
Средняя урожайность сельскохозяйственных культур, ц/га	71,8	75,8	79,7	79,8	79,8

Таблица 2.2.6 характеризует рост показателей эффективности использования земельных ресурсов области: производство валовой продукции растениеводства на 1 га посевной площади стабильно показывает темп роста в среднем на 17 % в год, хотя урожайность растет не большими темпами – 1 % в год.

Таблица 2.2.7 показывает урожайность сельскохозяйственных культур районов Жалал-Абадской области. Самая высокая урожайность в 2009 году наблюдалась в г. Кок-Жангак (52,3 ц/га), а самая низкая – в Чаткальском районе (17,3 ц/га), тогда как в 2008 году выше всех урожайность наблюдалась в Токтогульском районе, а самая низкая – в городе Кочкор-Ата.

Таким образом, можно констатировать, что стоимостные показатели эффективности использования земельных ресурсов Жалал-Абадской области характеризуют положительную динамику. Однако, натуральные показатели использования земельных ресурсов характеризуют стабильный уровень: за счет снижения производства хлопка-сырца, табака и масличных культур увеличилось производство овощей, бахчевых культур и винограда, т.е. произошло перераспределение производства основных видов сельскохозяйственных культур.

Далее проанализируем такой показатель эффективности использования земельных ресурсов, как доля неиспользованной пашни в общей площади пахотных земель, а также рассмотрим основные причины их неиспользования.

**Показатели сельскохозяйственного производства
в Жалал-Абадской области по районам**

	Засеянная площадь, га		Общая площадь уборки с/х культур, га		Валовой сбор, тонн		Урожай- ность, ц/га	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Жалал-Абадская область	70616	79309	66896	79309	234918,9	300577,7	34,5	37,3
Акыйский район	6586	6948	6536	6948	24491,6	26053,7	37,5	37,5
В т.ч. г. Кербен	1575	1751	1575	1751	6377,8	6377,3	40,5	36,4
Ала-Букинский район	10282	10911	10282	10911	32323,5	38196,5	30,8	33,4
Базар-Коргонский район	9052	10773	7625	10773	29530,7	43240,5	37,3	39,7
Ноокенский район	8170	11909	8170	11909	31447,5	48057,6	35,6	38,4
В т.ч.г. Кочкор-Ага	186	185	186	185	217,3	419,1	11,7	22,7
Сузакский район	24941	27188	22926	27188	77722,6	102550,3	33,8	37,5
В т.ч.г.Кок-Жангак	75	65	75	65	310,3	339,9	41,4	52,3
Тогуз-Тороуский район	2791	2628	2757	2628	7185,4	7694,0	26,1	29,3
Токтогульский район	5894	6063	5700	6063	25951,7	27287,3	45,5	45,0
Чаткальский район	1815	1748	1815	1748	2574,3	3027,5	14,2	17,3
г. Жалал-Абад	766	755	766	755	2396,0	2591,3	31,3	34,3
г.Кара-Куль	113	105	113	105	436,0	504,0	38,6	48,0
г.Малуу-Суу	16	11	16	11	48,0	33,0	30,0	30,0
г.Таш-Кумыр	190	270	190	270	811,6	1342,0	42,7	49,7

• Таблица 2.2.8

**Доля неиспользованной пашни
в общей площади пашни по районам
Жалал-Абадской области в 2009 году**

	Площадь пашни, га	Всего неиспользованной пашни, га	Доля неиспользованной пашни, %
Жалал-Абадская область	167052	19650	11,97
Аксыйский район	18846	1425	7,6
Ала-Букинский район	20002	2421	12,1
Базар-Коргонский район	21595	1356	6,3
Ноокенский район	21011	908	4,3
Сузакский район	44499	1846	4,1
Тогуз-Тороуский район	11578	3704	32,0
Токтогульский район	19291	6278	32,5
Чаткальский район	7212	1712	23,7

• Таблица 2.2.9

**Структура неиспользованной пашни
по районам Жалал-Абадской области
в 2009 году**

	Всего неиспользованной пашни, га	Доля неиспользованной пашни, %
Жалал-Абадская область	19650	100
Аксыйский район	1425	7,3
Ала-Букинский район	2421	12,3
Базар-Коргонский район	1356	6,9
Ноокенский район	908	4,6
Сузакский район	1846	9,4
Тогуз-Тороуский район	3704	18,8
Токтогульский район	6278	31,9
Чаткальский район	1712	8,7

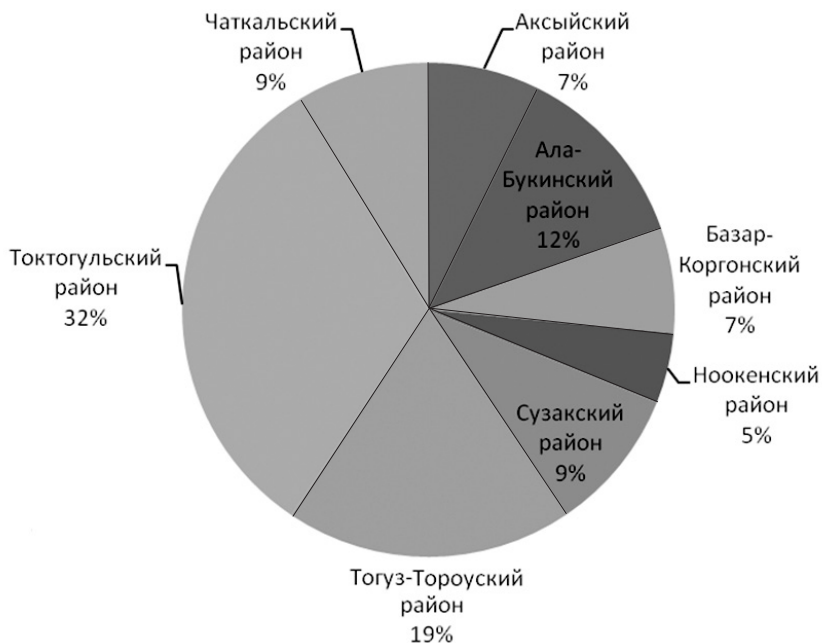


Рис.13. Структура неиспользованной пашни по районам Жалал-Абадской области

В таблице 2.2.8 показаны основные причины неиспользования пашни по районам, больше всего таких земель в Токтогульском районе (31,9 % в области) и меньше всего в Ноокенском районе (4,6% в области). Следует отметить, что только по 4 айльным округам Ноокенского района – Аральскому, Бургенскому, Сакалдинскому и Шайданскому отмечается 100 % использование пахотных земель. В остальных айльных округах области остаются неиспользованными от 4 % до 32 % пахотных земель (Приложение 2).

Анализ показывает, что в области неиспользованными остаются около 12% всей площади пашни. Если рассматривать по

районам, то больше всего необработанными остаются пашни Токтогульского района (32,5% от площади имеющейся пашни) и меньше всего – в Сузакском районе (4,1% от площади имеющейся пашни). Основными причинами неиспользования пашни отмечаются неисправность оросительной системы, засоленность и зябь пахотных земель, их экономическая нецелесообразность, в том числе отдаленность и каменистость земли, недостаток денежных средств на ГСМ, технику, к прочим причинам относят подверженность стихийным бедствиям, расширение населенных пунктов и соответственно передача пахотных земель под застройку, под промышленные объекты, отводы под кладбище.

• Таблица 2.2.10

**Причины неиспользования пашни
в Жалал-Абадской области по районам в 2009 году**

Наименование районов	Всего неиспользованной пашни, га	в том числе по причинам			
		Засоленность и зябь	Неисправность оросительной системы	Экон. нецелесть	Прочее
Жалал-Абадская область	19650	11	2420	15255	1964
Аксыйский район	1425	8	93	1060	264
Ала-Букинский район	2421	2	-	2382	37
Базар-Коргонский район	1356	-	71	1281	4
Ноокенский район	908	-	-	896	12
Сузакский район	1846	-	246	1033	567
Тогуз-Тороуский район	3704	1	804	2887	12
Токтогульский район	6278	-	656	4522	1100
Чаткальский район	1712	-	485	1068	159

2.3. Управление земельными ресурсами для повышения их эффективности

Немаловажной проблемой в республике являются также вопросы использования и управления земельными ресурсами местных органов власти – аильных округов и муниципальных органов власти.

Правовое поле муниципальных земель нечетко идентифицировано, т.к. в свое время не было специальных актов о передаче земель в муниципальную собственность, нет правоустанавливающих документов на эти земли. Границы муниципальных земель до сих пор в большинстве случаев нечетко определены.

Все муниципальные земли можно условно поделить на следующие виды:

а) земельные участки, закрепленные за объектами муниципальной собственности

б) незастроенные земельные участки

в) земли общего пользования

Одной из важнейших проблем на сегодня для органов местного самоуправления является необходимость государственной регистрации прав на земельные ресурсы. С целью точного и достоверного налогообложения и уплаты арендной платы за право пользования земельными участками в установленном порядке, предусмотренном законодательством КР, необходимо это право зарегистрировать в органах Госрегистра. То есть государственной регистрации подлежат право государственной собственности на земли ФПС и присельские пастбища, право муниципальной собственности на муниципальные объекты и земли, право частной собственности на земельные доли и приусадебные участки.

Согласно статье 7 Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹¹

¹¹ Закон КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 153 от 22.12.98. (В редакции от 6.03.2003 №53, 19.12.2003 №237)

1. Права на недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также ограничения по этим правам, их возникновение, изменение, передача или прекращение регистрируются в государственных регистрационных органах соответствующей территории в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

2. В случае передачи объектов из государственной собственности в муниципальную все расходы, связанные с государственной регистрацией, производятся за счет средств местного бюджета.

Поэтому после получения правоустанавливающего документа на объект муниципальной собственности (Постановление Правительства о передаче, договор купли-продажи или мены и т. д.), а для незастроенных участков - без такого документа, на основании Земельного кодекса КР, муниципалитет обязан зарегистрировать права местного сообщества на землю в Госреестре. Немногие органы местного самоуправления прошли предварительную регистрацию на приобретение прав на принадлежащие им земли, не говоря уже о полной регистрации. Руководители ОМСУ объясняют это отсутствием финансовых средств, а в некоторых ОМСУ нет даже документов предварительной регистрации на соответствующие земли: они либо были утеряны, либо из-за несоответствующего делопроизводства не были переданы предыдущими должностными лицами.

Согласно статье 21 Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», правовой режим предварительной регистрации отличается от полной регистрации лишь в части отсутствия гарантий возмещения ущерба, причиненного неправильной регистрацией. Следовательно, предварительная регистрация устанавливает сам факт муниципальной собственности на объект, но не гарантирует от технических ошибок, например, неправильного указания размеров земельного участка. В частности, наличие только предварительной регистрации не препятствует ОМСУ распоряжаться землей,

например, выставлять ее на продажу в частную собственность. Однако на случай появления неблагоприятных условий (например, часто возникающих споров по поводу размера участков или их границ), желательно довести регистрацию до полной регистрации.

При передаче зданий и сооружений, находящихся в государственной собственности, в муниципальную собственность, должен предоставляться акт приема-передачи уполномоченного государственного органа по приватизации и управлению государственным имуществом.

Регистрация права муниципальной собственности производится по заявлению уполномоченного органа - айильного округа.

В случае неподачи заявления на регистрацию права собственности, но возникновения основания для регистрации ограничения (обременения) права, право собственности регистрируется на основании соответствующего нормативного правового акта, указанного ранее, который должен храниться в регистрационном деле, а также дополнительно в отделе регистрации.

При регистрации права собственником указывается соответствующий орган местного самоуправления.

Однако если муниципалитет собирается совершить сделку с тем или другим объектом (например, продажу участка земли на аукционе в частную собственность) или нуждается в документе при судебном споре и иных случаях защиты права собственности, надо будет получить в Госрегистре выписку из реестра зарегистрированных прав на данный участок.

Анализ эффективности использования муниципальных земель показал, что на сессиях местных кенешей во многих айильных округах утверждено «Положение о порядке предоставления в аренду и использования пастбищ», утвержденное ПП КР от 4 июня 2002 года N 36013, которое является типовым и не учитывает местные особенности. А согласно п.9 этого Положения «... айильные округа разрабатывают и утверждают на сессиях соответствующих кенешей проект перераспределения, исполь-

зования и защиты пастбищ, находящихся в их распоряжении (проект разрабатывается с привлечением на договорной основе проектных предприятий Госрегистра Кыргызской Республики)». Но, к сожалению, ни в одном айльном округе Сузакского и Базар-Коргонского района такого местного нормативного акта, в котором должны быть прописаны положения о рациональном использовании присельных пастбищ нет.

В исследованных айльных округах Багыш Сузакского района и Сейдекум Базар-Коргонского района отсутствуют Правила по управлению муниципальными объектами, в том числе муниципальными землями, что приводит к незаконному и бесконтрольному использованию муниципальных земель. Но даже наличие таких нормативных актов не всегда используется как руководство в управлении земельными ресурсами.

Например, в рассмотренном Багышском айльном округе предоставление в аренду присельных пастбищных участков осуществляется на безвозмездной основе и без заключения письменных договоров, или по договорам, составленным не в соответствии с требованиями законодательства.

При проведении в Багышском айльном округе инвентаризации земель ФПС при финансовой поддержке Проекта Земельных реформ и развития рынка земли/Кемоникс, было выяснено, что земельные доли 20 человек, имеющих на руках правоудостоверяющие документы на них, так и остались в составе ФПС. Теперь эту проблему придется решать в судебном порядке.

Не ведется достоверный учет по использованию земельных ресурсов, в айльном округе Багыш имеются устаревшие картографические данные или отсутствуют вовсе (РИК-карты земельных участков объектов муниципальной собственности). После проведенной системной регистрации земельных долей выяснилось, что земельные участки некоторых землепользователей после обмера фактически меньше, чем указано в документах, т.е. налицо несоответствие данных айльного округа и Госрегистра:

	Факт	По документам
Конурбаева	6 га	7,2 га
Керезбекова	70 сот	50 сот
Турусбеков	3,2 га	4,8 га

Отсутствуют данные системной регистрации земельных долей и земель населенного пункта, хотя в свое время эти данные были переданы районными управлениями Госрегистра в соответствующие айильные округа. В айильном округе нет документов, подтверждающих регистрацию прав на муниципальную недвижимость, в том числе муниципальных земель, копии регистрационно-индексированных карт (РИК) муниципальных земель должны были быть в айильном округе. Но надо отметить, что не все сотрудники айильного округа относятся с должной ответственностью к имуществу айильного округа и в некоторых из них карты утеряны, а в некоторые не переданы.

В айильном округе нужно иметь копию кадастрового плана каждого участка муниципальной земли. Особенно это актуально, если айильный округ собирается совершить сделку с тем или другим объектом (например, продажу участка земли на аукционе в частную собственность или предоставлении в аренду) или нуждается в документе при судебном споре и иных случаях защиты права собственности.

Практически во всех айильных округах Жалал-Абадской области наблюдается нерациональное использование земельных ресурсов, повсеместное разрушение дренажных и ирригационных систем. Не проводятся работы по улучшению сельскохозяйственных земель. После развала колхозов была разрушена дренажная и ирригационная система, из-за нехватки денежных средств на восстановление полива и повышения плодородия почвы эти земли не пользуются спросом, т.е. они не пригодны для сельскохозяйственного оборота. В Сейдекумском айильном округе не используется 178,7 га поливной пашни в связи с тем, что здесь почва каменистая и есть недостаток поливной воды и

5 га сада, который требует инвестиций. В аильном округе Багыш земельные участки ФПС в размере 51 га орошаемой и 74 га богарной пашни используются всего 8 арендаторами - физическими лицами. Средний размер арендной платы на 2009 год за 1 га орошаемой пашни составлял 488 сомов и за 1 га богарной пашни 112 сомов, имелись случаи предоставления в аренду орошаемой пашни по цене 300 сомов за 1 га, что ниже ставки налога на 130 сомов. Ставка же земельного налога по району составляет 407 сомов за орошаемую пашню и 211 сомов за богару. В результате осуществления аукционных торгов по землям ФПС (42 га) арендная плата в 2009г. была увеличена до 5500 сом за 1 га, что принесло дополнительно в бюджет аильного округа 231000 сом.

Практически во всех аильных округах площадь деградированных участков присельных пастбищ увеличивается. Не проводятся работы по улучшению пастбищных участков, не соблюдается пастбищеоборот. Увеличение поголовья скота в последние годы также служит причиной деградации присельных пастбищ. Это приводит к уменьшению арендованных пастбищных участков, уменьшение спроса на аренду присельных пастбищ обусловлено еще засухой последних лет.

Такое положение сложилось во многих аильных округах. Так, в Сейдекумовском аильном округе всего 3670 га присельных пастбищ, из них более 80% имеют плохой качественный состав почвы, и не имеются источники воды, поэтому люди выпасают скот там только ранней весной, так как позже солнце все выжигает, зимой фактически используют только для выгула скота.

В итоге все эти земли краткосрочно используются и безвозмездно без соблюдения пастбищного оборота, что еще более усугубляет деградацию присельных пастбищ.

Повсеместно наблюдается занижение арендной платы за пользование присельными пастбищами. Во всех аильных округах население старается скрыть фактическое количество скота и это приводит к чрезмерной эксплуатации пастбищ. Если в хо-

зяйстве имеется 5 коров, то во время переписи в похозяйственную книгу обычно записывают две коровы, то же самое происходит и по овцам и козам. А потом при заключении договоров аренды пастбищ также фиксируется меньшее число животных. Все это привело к тому, что трава беспощадно вытаптывается и не успевает восстановиться. Фактически не соблюдается пастбищеоборот и наблюдается превышение допустимых норм выпаса скота.

На сегодняшний день в Сейдикумском аильном округе на балансе находятся 3670 га присельных пастбищ, из них 83,5% (3064,65 га) находятся в безвозмездном пользовании у местного сообщества. Арендная плата за 1 га пастбища в среднем составляет 31 сом 20 тыйынов. Земельный налог и социальные отчисления на 1 га вместе составляют 15 сом 40 тыйынов. Всего общая сумма платежей за 1 га пастбища составляет 46 сомов 20 тыйынов.

В некоторых аильных округах арендаторы отказываются от аренды пастбищных участков, т.к. участки расположены разрозненно и включены в земельные доли. Использование этих пастбищных участков составляет очень много неудобств, выпастать скот на этих участках трудно, потому что рядом земельные доли, добираться к участкам надо через земельные доли.

На присельных пастбищах незаконно, т.е. самовольно, без заключения соответствующих договоров и без уплаты аренды возводятся постройки облегченного типа для хранения сена.

На основе проведенного анализа нами предлагается принять следующие меры по усилению контроля за эффективным использованием земель сельскохозяйственного назначения со стороны областной администрации:

1. Включение в производственное использование каждого гектара закрепленной за хозяйством земли; нельзя допускать, чтобы земля выпадала из сельскохозяйственного оборота, для чего необходимо:

- установить коэффициенты для предоставления земель сельскохозяйственного назначения в аренду, стимулирующие при-

влечение инвесторов для освоения земель сельскохозяйственного назначения;

- принять меры по стимулированию сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечивающих эффективный ввод в оборот незадействованных земель сельскохозяйственного назначения выполнением мероприятий по повышению плодородия почв за счет государственной поддержки;

- предусмотреть в бюджетах районов и сельских советов средства в размере не менее 25 % от расходов на проведение культурно-технических мероприятий и работ при введении в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

2. Повышение экономического плодородия почв. Это, прежде всего, орошение и осушение, химическая мелиорация, применение удобрений, освоение севооборотов, поверхностное и коренное улучшение лугов и пастбищ. Применение органических и минеральных удобрений, а также других средств химизации земледелия характеризуется высокой экономической эффективностью. Правильное применение удобрений в научно обоснованных пропорциях и оптимальные сроки обеспечивает не только повышение урожайности сельскохозяйственных культур, но и способствует устойчивости их к неблагоприятным условиям, улучшению качества продукции. Земля как средство производства при правильном её использовании обладает способностью постоянно улучшаться. Все другие средства производства в процессе использования изнашиваются и по мере развития машинной техники стареют, утрачивая свои полезные свойства, а затем вовсе выбывают из сферы производства как ненужные обществу предметы. Почва в значительной степени поддается целенаправленному изменению её состава и свойств путем хорошей обработки, внесения удобрений, мелиорации, а также благодаря другим культурно-техническим мероприятиям. Следовательно, плодородие сельскохозяйственных угодий зависит не только от естественных качеств почвы, но и от того,

как она используется непосредственно в хозяйствах. В соответствии с этим различают естественное и искусственное (экономическое) плодородие почвы. Естественное плодородие образовалось в результате длительного процесса почвообразования, без прямого воздействия человека на природу. Искусственное плодородие, наоборот, создается трудом и существует помимо него. Оно - результат хозяйственной деятельности человека и поэтому называется экономическим плодородием.

3. Сохранение плодородия и охрана почв: полезащитное лесоразведение, почвозащитные технологии и севообороты, система мер по борьбе с водной и ветровой эрозией. Важным направлением в работе по защите почв от эрозии является установление оптимального соотношения между пашней, естественными кормовыми угодьями, лесом и водной поверхностью. Такая работа должна проводиться на основе противоэрозионной контурно-мелиоративной организации территории и должна быть направлена на формирование эрозийно-устойчивого и экологически сбалансированного агроландшафта, составными звеньями которого должно стать облесение неиспользуемых в сельском хозяйстве малопродуктивных земель, залужение сильно и среднеэродированных крутосклонов, прибрежных полос рек и днищ балок, внедрение почвозащитной системы земледелия на основе минимализации обработки почвы и компенсации потерь питательных веществ почвы на урожай.

В комплексе мероприятий по защите почв от эрозии и дефляции важным является создание защитных лесных насаждений. Отметим, что бесконтрольная вырубка деревьев в лесных массивах, вдоль рек привело к повышению вероятности селевых явлений именно на юге республики.

4. Рациональное использование экономического плодородия почв: применение наиболее урожайных сортов, улучшение семеноводства, совершенствование схем размещения растений, соблюдение оптимальных сроков проведения сельскохозяйственных работ и выполнение их с высоким качеством, борьба

с болезнями растений, вредителями и сорняками. Мероприятия этой группы непосредственно не влияют на агрохимические свойства почв, но способствуют лучшему использованию растениями их питательных веществ.

5. Организационно-экономические мероприятия: совершенствование структуры посевных площадей с учетом конъюнктуры рынка, углубление специализации, применение прогрессивных форм организации и оплаты труда, совершенствование форм хозяйствования и др.

Решение вышеуказанных задач по повышению эффективности использования земли в Жалал-Абадской области позволит внедрить комплекс агротехнических, мелиоративных и организационно-экономических мероприятий, направленных на рациональное использование земли, сохранение, восстановление и повышение ее плодородия, а также даст возможность увеличить доходы местных органов власти за счет совершенствования учета и организационно-экономического механизма управления муниципальными землями.

2.4. Математическая модель оценки эффективности использования земли Жалал-Абадской области

В течение длительного времени земля в Кыргызской Республике рассматривалась как бесплатный и безвозмездный ресурс, по этой причине долгое время к данному ресурсу относились бесхозяйственно и не рассматривали землю с точки зрения эффективности ее использования. С переходом к рыночным отношениям в нашей стране возникло переосмысление данной экономической категории. Фактор производства «земля» на современном этапе из разряда бесплатного становится более значимым и перспективным рычагом регионального управления, позволяющим увеличить конкурентоспособность как внутри региона, так и на межрегиональном уровне, не только за счет лучших природных условий, но и посредством обоснованного и

грамотного управления ресурсами на основе оценок об эффективности использования земли.

Необходимо отметить, что земле свойственна ограниченность в использовании (каждый участок может использоваться только в одной экономической сфере, например: земельные угодья в сельском хозяйстве, площадка под строительства, подземные шахты в добывающих отраслях).

В целях определения экономической эффективности использования земельных ресурсов Жалал-Абадской области нами был осуществлен корреляционно-регрессионный анализ определения сводного индекса использования земельных ресурсов, на основе которого была разработана математическая модель, характеризующая тесноту взаимосвязи эффективности использования земельных ресурсов от таких факторов, как теснота размещения, освоенность территории и доходности от использования земли.

В ходе исследования был определен множественный коэффициент корреляции тесноты связи между анализируемыми показателями и всеми факторами, включенными в модель. Значимость подфакторного признака, была присвоена исходя из диапазона тесноты связи между переменными в зависимости от величины коэффициента (табл. 2.4.1).

Эмпирической базой выступила статистическая информация, а также информация статистической налоговой отчетности о поступлении налога на землю в местные бюджеты.

• Таблица 2.4.1

Критерии степени связи переменных в зависимости от диапазона величины коэффициента корреляции

Диапазон величины коэффициента корреляции	Степень связи
менее 0,3	слабая степень тесноты связи
0,31 — 0,5	Умеренная
0,51 — 0,7	Заметная
более 0,7	высокая степень тесноты связи

• Таблица 2.4.2.

Факторные признаки, используемые в анализе

Факторные признаки фактора производства «земля», используемые в анализе Результативный признак	Факторные признаки (предикторы)
ВРП	<p>— плотность населения на 1 квадратный километр, $X_1 = 0,26$</p> <p>— посевные площади всех сельскохозяйственных культур на 1 квадратный километр площади, $X_2 = 0,04$</p> <p>— площадь лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд на 1 квадратный километр площади, $X_3 = 0,07$</p> <p>— площадь региона под населенными пунктами на 1 квадратный километр площади, $X_4 = 0,15$</p> <p>— количество налога на землю, приходящегося на 1 квадратный километр налогооблагаемой земли, $X_5 = 0,28$</p>

Фактор плотности размещения и освоенности территории оценивался по показателю засеянности пахотных земель из общей площади пашен.

• Таблица 2.4.3.

Доля засеянных пахотных земель

	Площадь пашни, га		Засеянная площадь, га		Доля засеянной площади, %	
	2008г.	2009г.	2008г.	2009г.	2008г.	2009г.
Жалал-Абадская область	167052	167052	70616	79309	42,3	47,5

• Таблица 2.4.4.

**Сведения о начисленных и поступивших суммах
земельного налога на 1.01.2010г. (сом)**

	Земли несельхоз- назначения		Земли сельхозугодий		Приусадеб- ные земель- ные участки		Аренда за земли ФПС
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	Факт
Сузакский район	3245,0	3281,1	8455,6	9328,3	1692,3	1761,1	9728,2

• Таблица 2.2.5.

Сумма земельного налога на 1.01.2010 г.

	Общее количество плательщиков земельного налога		Общая площадь земельных участков, га	Общая начисленная сумма земельного налога, сом	
	Юриличе- ских лиц	Физиче- ских лиц		План	Факт
Сузакский район	239	317	1198	1894,3	2235,5

• Таблица 2.4.6.

**Статистические характеристики уравнения
регрессии фактора производства «земля»
по Жалал-Абадской области, оказывающие влияние
на результативный признак (ВРП)**

Фактор- ный при- знак	Множественный коэффициент корреляции (R_{x_j})	Степень влияния	Значимые показатели
x_7-x_3	0,02	слабая	
x_7	0,26	умеренная	x_3
x_7-x_4	0,11	слабая	
x_5	0,28	умеренная	x_3
x_7-x_5	0,02	слабая	

• Таблица 2.4.7.

Индексы тесноты размещения, освоенности территорий, доходности бюджета от использования земли области, значение показателей используемых для расчетов

Жалал-Абадская область	Индекс тесноты размещения	Плотность населения на 1 км ²		Индекс освоения территории	Посевные площади всех сельскохозяйственных культур		Общая площадь лесного фонда и лесов не входящих в лесной фонд		Площадь под городские населенные пункты	
		коэффициент плотности размещения	плотность населения, чел. на 1 км ²		коэффициент на площади посевных площадей	посевные площади всех с/х-ных культур (км ²), приходящаяся на 1 км ² площади Жалал-Абадской области	коэффициент занятости территорий, занятых лесом	площадь лесов (км ²), приходящаяся на 1 км ² площади региона	коэффициент размещения населенных пунктов	площадь населенных пунктов (км ²), приходящаяся на 1 км ² общей площади области
	0,7	0,26	26,1	0,5	0,12	0,04	0,07	0,08	0,3	0,15

В ходе анализа были выявлены следующие результаты, представленные в таблице 2.4.6. Все подфакторные признаки оказывают достаточное влияние на результативный показатель и были применены для целей исследования.

Сводным индексом фактора «земля» является индекс эффективности использования земли, который включает в себя индексы: тесноты размещения населения, освоенности территорий, доходности бюджета от использования земли.

$$J_{ЭЗ} = (J_{трн} + J_{ос} + J_{ди}) / 3$$

$$J_{ЭЗ} = (J_{трн} + J_{ос} + J_{ди}) / 3 = (0,7 + 0,5 + 0,5) / 3 = 0,57$$

где:

$J_{ЭЗ}$ — индекс эффективности использования земли,

$J_{трн}$ — индекс тесноты размещения населения,

$J_{ос}$ — индекс освоенности территорий,

$J_{ди}$ — индекс доходности бюджета от использования земли.

• Таблица 2.4.8.

Сводный индекс эффективности использования земли Жалал-Абадской области

Регионы	Сводный индекс эффективности использования земли	Индекс тесноты размещения	Индекс освоенности территорий	Индекс доходности от использования земли
Жалал-Абадская область	0,57	0,7	0,5	0,5



ГЛАВА 3

СТРАТЕГИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ ЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1 Проблемы государственного регулирования и пути их решения

В результате земельных преобразований в Кыргызской Республике, 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. Сформировалась мелкокрестьянская структура землепользования. Более 80% крестьянских (фермерских) хозяйств имеют земельные наделы меньше 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.

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.

Главная роль в повышении эффективности использования земли принадлежит государству, которое должно разрабатывать и осуществлять целевые программы по сохранению размеров и состояния земельных угодий, создающих основу для расширения воспроизводства и интенсификации сельского хозяйства, реализации преимуществ новых отношений собственности и механизма хозяйствования.

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. Статистика показывает, что крупнейшие американские аграрные фирмы ежегодно увеличивают свои угодья за счет аренды. Отмечено, что передача земли в аренду крупным фирмам значительно улучшает ее использование. Так, урожайность кукурузы в крупных хозяйствах составляет 82-84 ц. с га, а в малых – 60-64ц., картофеля 380 и 235 ц., пшеницы 30 и 21 ц. соответственно¹. Опыт развитых стран показывает, что малоразмерные участки земли не позволяют использовать преимущества мелиорации, высокопроизводительной техники, севооборотов, т.е. наиболее важных факторов индустриализации и роста эффективности аграрного сектора.

1 И. Крячков. О концентрации сельскохозяйственного производства. / Экономист, № 3, 2006. С. 87-89

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.

Таким образом, любая модель общественного развития предполагает контрольную доминанту. Государственный контроль и регулирование – неотъемлемая функция любой системы управления. Однако, эта очевидная аксиома в начале 90-х годов, в начале процесса рыночной трансформации экономики постсоветских стран начала подвергаться сомнению. Стало усиленно распространяться мнение о том, что причиной стагнации экономики и многих других социальных бед является государственное регулирование, планирование с его тотальным контролем, ограничивающим свободу и инициативу предпринимательства. Следствием такой позиции, имеющей надо признать, некоторую основу, явились такие «рецепты», как: ослабить и свести к минимуму регулируемую роль государства, ограничить его контрольные полномочия, снизить налоги и расходы на содержание государственного управленческого аппарата.

Спустя около двадцати лет, мы вновь задаемся вопросом: является ли государственное управление, регулирование и контроль антагонистами по отношению к рыночным регуляторам экономики? Мировая практика со всей убедительностью дает на этот вопрос отрицательный ответ. Так, Дж. Стиглиц, признанный авторитет в области рыночной экономики, лауреат Нобе-

левской премии, в своей книге недвусмысленно заявляет: «Я не настолько глуп, чтобы поверить, что рынок сам по себе решит все проблемы. Неравенство, безработица, загрязнение окружающей среды непреодолимы без активного участия государства»². Еще гораздо раньше, в 1936 году, другой автор, английский экономист Дж. М. Кейнс, весьма аргументировано утверждал, что поскольку рынок не может во всех случаях служить регулятором экономики, государство должно играть активную роль в регулировании экономических отношений. Эффективность рынка, особенно на стадии его становления и развития, может быть достигнута лишь при условии «учреждения централизованного контроля»³. Таким образом, не вызывающим сомнения постулатом служит то, что государству необходимо выполнять функцию регулирования экономики, в том числе и в вопросах земельных отношений.

Возникает вопрос: каков должен быть механизм воздействия и регулирования земельных отношений в Кыргызской Республике со стороны государства и каким образом разработанные меры государственного регулирования будут способствовать повышению эффективности использования земельных ресурсов и в целом экономическому росту республики?

В последние десятилетия господствующие позиции занял подход, согласно которому задача государства состоит не в том, чтобы обеспечивать и поддерживать экономический рост с помощью бюджетных расходов, а в том, чтобы предоставить индивидам и хозяйствующим субъектам инструменты, посредством которых они смогут получать отдачу от предпринимаемых действий. Роль государства в этом усматривается в повышении конкурентоспособности страны, в создании способствующей этому правовой и институциональной среды, а также в координации усилий хозяйствующих субъектов по достижению

2 Josef E. Stiglitz. Globalization and Discontents / w.w. Norton & Company – N.Y., 2002, P. 8

3 Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики. В 2 т. – М: Эконом., 1993. т. 2. С. 367

ими конкурентных преимуществ. Ярким примером реализации такого подхода является Китай, существенно повысивший свою конкурентоспособность и укрепивший позиции на мировом рынке. Сохранение значительного присутствия государства в экономике в период рыночных реформ стало основой ее динамики. В течение многих лет ВВП там прирастает не менее чем на 8-9 % в год. Это вкупе с модернизацией производства позволило резко увеличить вывоз продукции и занять лидирующие позиции в международной торговле. В 2009г. доля Китая в мировом экспорте товаров и услуг достигла 6 %, и сегодня по его объему страна занимает третье место в мире после США и Германии. Опыт Китая свидетельствует, что государство является не врагом рынка, а его союзником и может активно содействовать его развитию.

В истории рыночной экономики существуют два типа институциональных структур – *либеральной* и *регулирующей*. В либеральной институциональной структуре (ЛИС) государство играет ограниченную роль в регулировании экономики. Конкуренция внутри бизнеса носит жесткий характер. В противоположность этой модели в регулирующей институциональной структуре (РИС) государство активно вмешивается в экономическую деятельность. Конкуренция внутри бизнеса не так остра и доминирующая идеология одобряет меры государственного воздействия по поддержанию экономического развития. В странах, где капитализм появился сравнительно поздно, модель РИС использовалась для его ускорения до тех пор, пока не утвердилась конкурентоспособная экономическая система. Это прослеживается в истории Германии и Японии в конце XIX в., Турции и Южной Кореи в XX в., а также в современном Китае, начиная с 1978 г. Возникновению РИС способствует и серьезный экономический кризис. Так, Великая депрессия 30-х годов в США угрожала существованию рыночной экономики и привела к тому, что предпринимательский класс сам решился допустить государственный контроль для достижения экономической стабильности.

Подытоживая вышеизложенное, можно констатировать, что регулирующая модель использования земельных ресурсов обеспечивает преимущества их эффективного использования, долговременного роста и стабильности в сельском хозяйстве, а рыночная форма хозяйствования постоянно колеблется между более или менее регулируемыими формами.

В этом отношении, мы совершенно согласны со специалистом Бишкекского госрегистра Джаиловым С.Д., который проанализировав практику земельных преобразований в Кыргызстане, экономико-социальные и правовые аспекты современной земельной реформы, изучив отечественный и зарубежный опыт развития и регулирования земельных отношений со стороны государства, приводит следующие выводы⁴:

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 неперемных 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 приниженой.

4 Джаилов С.Д. Государственное регулирование земельных отношений в рыночных условиях./ Реформа, № , 2010. С. 32-35

В связи с этим, Джаилов С.Д. предлагает Концепцию совершенствования государственного регулирования земельных отношений, включающую 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 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 отмечается необходимость создания экономических и территориальных условий, обеспечивающих организацию рационального и 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-финансо-

вую 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 качества 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, являющийся 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.

На основе данной Концепции нами выделяются 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 к 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.

3.2 Приоритетный модель эффективного управления земельными ресурсами органами местного самоуправления

Основываясь на вышеуказанных концептуальных положениях, нами предлагается приоритетный модель аграрного землепользования, на основе которого возможна разработка стратегии эффективного управления земельными ресурсами органами местного самоуправления, создающая соответствующие предпосылки для системного урегулирования различных форм платы за использование земель. Такой подход, по нашему мнению, отвечает реалиям создания современной системы экономического регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами. Особое внимание отводится таким новым элементам модели, как плата за право использования земель не только населением, но и органами местного самоуправления, плата за изменение целевого назначения и нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, возвратные залоговые платежи при предоставлении сельскохозяйственных земель во временное пользование для несельскохозяйственных целей, компенсационные выплаты на приведение земель в состояние, пригодное для использования по

целевому назначению и пр. Основу предлагаемой приоритетной модели составляет упорядоченная система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, проводимых в целях рационального пользования земель сельскохозяйственного назначения, сохранения и повышения плодородия почв, недопущение необоснованного изъятия угодий из сельскохозяйственного оборота, защиты их от вредных воздействий.

Первоначально приоритетный модель предполагает необходимость разработки организационно-экономического механизма передачи, в т.ч на возмездной основе, земель сельскохозяйственного назначения в муниципальную собственность территорий (области, района, аильного округа). Одним из субъектов земельных отношений становится муниципальный орган (государственный уполномоченный орган), целью которого является предотвращение недобросовестных отношений и операции с земельными участками и долями. основополагающими принципами принятых отношений должны являться:

- Обеспечение гарантированного, долгосрочного землепользования для сельскохозяйственных производителей;
- Создание стабильной основы для реализации на территории области приоритетного национального проекта по развитию агропромышленного комплекса.

Полномочия по осуществлению функций управления и распоряжения земельными участками и долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут быть переданы открытому акционерному обществу (ОАО), 100% акций которого будут находиться в муниципальной собственности области, либо района, либо аильного округа. Главным предназначением этой специализированной организации будет являться формирование эффективной, целостной системы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в муниципальной собственности. Эта организация должна оказывать поддержку в осуществлении операций по перераспределению

земель с соблюдением законных прав и интересов собственников и землепользователей.

Основными источниками формирования земельных ресурсов, находящихся в муниципальной собственности будут являться 4 группы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения:

1. Приобретенные в результате гражданско-правовых сделок (выкупленные в муниципальную собственность, переданные собственниками безвозмездно, изъятые по судебным решениям и т.д.);

2. Выделенные в счет не востребуемых земельных долей и оформленные в муниципальную собственность;

3. Сформированные за счет фонда перераспределения земель;

4. Оформленные в собственность области в порядке разграничения государственной собственности на землю.

Руководители сельскохозяйственных предприятий, фермерских хозяйств могут заключать прямые договора с ОАО как с оператором, в круг действий которого входит организация соответствующего оформления земель, а также решение различных организационно-технических, экономических, юридических и других вопросов земельных отношений в сфере перераспределения земель.

Основным механизмом распоряжения муниципальными землями сельскохозяйственного назначения служит передача этих земель ОАО в долгосрочную аренду сельскохозяйственным производителям. На основании заключенных договоров арендная плата поступает в полном объеме в местный бюджетный счет.

Администрацией области (аильного округа) может быть утверждено положение об оказании поддержки гражданам, передавшим на возмездной или безвозмездной основе свои земельные доли в муниципальную собственность. Механизм предоставления социальной поддержки состоит из системы действий, осуществляемых в определенной последовательности. ОАО со-

ставляет списки граждан, передавших свои земельные доли в муниципальную собственность, которые, например, до 1 июня текущего года направляются для согласования в органы местного самоуправления (ОМСУ) – областную или районную администрацию. На местах организуется проверка полученных списков, в процессе проведения которой устанавливаются: постоянство проживания граждан, указанных в списке на соответствующей территории; факт ведения этими гражданами личного подсобного хозяйства. Уточненные таким образом списки заверяются подписью и печатью главы администрации соответствующего сельского совета и до 20 августа эти списки передаются в ОАО.

Не позднее 1 сентября ОАО составляет смету затрат на оказание социальной поддержки из расчета передачи одному сельскому подворью, например, 3 центнера зерна ежегодно. До 1 ноября производится выдача зерна. Организация других видов социальной поддержки может осуществляться ОМСУ при содействии ОАО. В частности, гражданам, содержащим в личном подсобном хозяйстве поголовье крупного и мелкого рогатого скота может выделяться бесплатно сенокосы для заготовки сена или пастбища для выпаса скота в летнее время, а также реализоваться по цене равной себестоимости производства корма (силос, сенаж), отходы сельскохозяйственного производства (жом, патока).

С целью концентрации земельных долей у эффективных сельскохозяйственных производителей (индивидуальных и коллективных) в регионах может создаваться механизм инфраструктурного обеспечения перераспределения земельных ресурсов, в результате которого возникают или прекращаются права на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, в рыночной экономике для формирования аграрного землепользования земля, в том числе государственная, передаваемая в частные руки путем земельного оборота должна

продаваться по реальной рыночной цене. Но, в силу того, что у отечественного крестьянства, включая сельскохозяйственные предприятия, нет средств, чтобы выкупить землю по рыночной цене должно получить распространение механизм привлечения земель сельскохозяйственного назначения через государственного посредника в муниципальную собственность с целью последующей передачи таких земель в аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям. Этот механизм в определенной мере предотвратит разбазаривание земельных ресурсов и в то же время превратит сельскохозяйственное землепользование в важнейшую область государственного хозяйствования. Иными словами, становятся заметными тенденции движения в сторону национализации земли. И в то же время забота о неэксплуатируемой земле, пока она не перейдет к эффективному хозяину, входит в обязанность государства.

Для реализации приоритетной модели аграрного землепользования нами разработана «Перспектива эффективного управления земельными ресурсами айильного округа», которую могут использовать ОМСУ различных уровней.

Основными концептуальными положениями данной перспективы является то, что управление земельными ресурсами айильного округа состоит в принятии и исполнении решений по земельным ресурсам в рамках государственных полномочий, делегированным органам местного самоуправления; в определении порядка и условий предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий и присельных пастбищ, находящихся в государственной собственности; в приобретении, владении, пользовании и распоряжении муниципальной земель, необходимой для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики осуществление государственного земельного контроля над рациональным использованием земельных ресурсов всех землепользователей независимо от форм собственности.

Данная Перспектива эффективного управления земельными ресурсами аильного округа (ПЭУЗР), разработана в рамках Стратегии развития страны на 2007-2010 годы (СРС), Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» и Национальной стратегии Кыргызской Республики «Комплексное развитие села до 2010 года»

ПЭУЗР аильного округа является основой для разработки Плана мероприятий по эффективному управлению земельными ресурсами с целью пополнения местного бюджета.

Перспектива содержит в себе ряд направлений приоритетных действий до 2012 года. Это обеспечит рациональный подход для пополнения местного бюджета и разработки рабочих планов аильного округа, а также обеспечит основу для привлечения инвестиций и сотрудничества с инвесторами, представителями НПО и гражданского общества.

Целью разработки Перспективы является рациональное использование земельных ресурсов для повышения дохода местного бюджета за счет эффективного управления земельными ресурсами.

Задачи:

- Способствовать привлечению внутренних и внешних инвестиций.
- Повысить рациональность использования земель аильного округа.
- Обеспечить со стороны органов местного самоуправления учет и контроль использования земельных ресурсов аильного округа.
- Обеспечить закрепление и защиту прав аильного округа на муниципальные земли.
- Исключить из практики нарушения земельного законодательства. Устранить допущенные правонарушения.
- Учитывать интересы различных групп землепользователей, в том числе малообеспеченных семей и граждан

- Привести в соответствии с законодательством документооборот по управлению земельными ресурсами аильного округа. Основными принципами управления земельными ресурсами аильного округа являются:
 - Открытость управления земельными ресурсами
 - Проведение открытых сессий местного кенеша, собраний, общественных слушаний по формированию и осуществлению земельной политики.
 - Разработка и утверждение на сессии местного кенеша нормативных актов, регулирующих эффективное управление земельными ресурсами, в том числе Перспективного плана по использованию земель ФПС, Проекта перераспределения, использования и защиты присельских пастбищ, Правил по предоставлению муниципальных земель в аренду и приватизации муниципальных земель.
 - Прозрачность распоряжения аильных округов земельными ресурсами
 - Обязательность проведения открытых торгов при предоставлении государственных и муниципальных земель в аренду
 - Доступность использования земельных ресурсов аильных округов;
 - Общедоступность информации об использовании земли;
 - Гласность о проведении торгов;
 - Возможность использования земель вне торгов малообеспеченными семьями и социально-ориентированными субъектами.
 - Законность
 - Качественное составление договоров
 - Обязательная государственная регистрация:
 - договоров аренды государственных и муниципальных земель;
 - прав собственности/пользования на муниципальные объекты.
 - Внесение муниципальных земельных участков в Реестр объектов муниципальной собственности

- Подотчетность
- Регулярное предоставление отчета айльного округа об управлении земельными ресурсами на открытых сессиях и общественных слушаниях

Заслушивание на сессиях местного кенеша информации о поступлении и использовании средств от земельного налога и арендной платы за земли ФПС, присельских пастбищ и муниципальной земли.

Для практического осуществления данных Рекомендаций необходимо регулярное рабочее взаимодействие между айльным округом, районным управлением Госрегистра и архитектуры, районным департаментом аграрного развития.

Назначается постоянно действующая Комиссия по разработке и выполнению Перспективы эффективного управления земельными ресурсами в составе:

- глава/заместитель главы айльного округа
- специалист по землеустройству
- специалист по информационному обмену
- начальник финансового экономического отдела
- депутаты местного кенеша
- староста села
- специалист райгосрегистра, куратор айльного округа (по согласованию)
- специалист райархитектуры (по согласованию)
- специалист районного департамента аграрного развития (по согласованию)

Данная Комиссия обеспечивает всестороннее, плановое и своевременное осуществление ПЭУЗР.

Комиссия также отвечает за ежегодное обновление ПЭУЗР, а также отчитывается на общественных слушаниях или на открытой сессии айльного кенеша за выполнение ПЭУЗР.

Результаты должны не менее одного раза в году предоставляться в виде письменного отчета.

Для прозрачности управления земельными ресурсами айль-

ного округа необходимо создание компьютеризированной базы данных, содержащей:

- баланс земельных ресурсов и его изменения за год;
- результаты регистрации прав на земельные ресурсы;
- список арендаторов и пользователей земельных участков;
- информацию о проведении и результатах торгов (как по аренде, так и по продаже в собственность)
- информацию о поступивших доходах за использование земельных ресурсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема эффективности использования земельных ресурсов не теряет своей актуальности в любое время. Хотя данная проблематика была достаточно полно и широко раскрыта в советский период, для Кыргызстана она снова приобретает актуальность с учетом новых экономических условий, появления различных форм собственности и рыночных отношений, сложившихся после обретения независимости. Помимо основных показателей эффективности использования земельных ресурсов, которые ранее использовались применительно к землям сельскохозяйственного назначения, таких как урожайность сельскохозяйственных культур; выход валовой и товарной продукции; выход продукции в кормовых единицах с 1 га отдельных угодий; производство продукции на 100 га сельскохозяйственных угодий; валовой доход и рентабельность сельхозпроизводителей, на сегодня актуальным становится анализ показателей эффективности использования земельных ресурсов отдельными сельскохозяйственными товаропроизводителями, таких как отсутствие заброшенных и необрабатываемых земель сельскохозяйственного назначения; полнота засева имеющихся сельскохозяйственных угодий; 100%-ное использование муниципальных земель в соответствии с правилами севооборота, с повышением качественных характеристик как земли, так и урожая.

Анализ эффективности использования земельных ресурсов Кыргызской Республики в целом и в Жалал-Абадской области в частности выявил проблемы, присущие реалиям современной системы экономического регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами республики. А именно:

- 1) Малоразмерность сельскохозяйственных угодий, не позволяющих эффективно использовать технические и технологические средства обработки земель;
- 2) Нарушение принципов научного севооборота сельскохо-

заявленных культур, по причине экономической неграмотности вновь создаваемых крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей;

3) Увеличение неиспользуемых (не засеянных) пахотных земель в общей площади пашни, основными причинами которых являются неисправность оросительной системы, засоленность и зябь пахотных земель, их экономическая нецелесообразность, в том числе отдаленность и каменистость земли, недостаток денежных средств на ГСМ, технику, а также подверженность стихийным бедствиям, расширение населенных пунктов и соответственно передача пахотных земель под застройку, под промышленные объекты, отводы под кладбище;

4) Отсутствие учета муниципальных земель из-за отсутствия регистрации земельных участков органами местного самоуправления;

5) Слабое управление муниципальными землями.

Для решения вышеуказанных проблем в использовании и управлении земельными ресурсами сельскохозяйственным товаропроизводителям, главам айльных округов, местному депутатскому корпусу надо провести следующую работу:

1. Произвести учет имеющихся местных земельных ресурсов
2. Определить правовой статус земель
3. Создать правовые и экономические механизмы для рационального использования местных земельных ресурсов:

- принять местные нормативные акты, регулирующие рациональное использование земель на территории айльного округа;
- ввести рыночные механизмы (аукцион, конкурс) предоставления земли в аренду

4. Создать и обучить Земельную комиссию для организации эффективного управления земельными ресурсами

5. Организовать общественный контроль предоставления муниципальных земель и организовать мероприятия по улучшению качества почвы.

Для достижения прозрачности и открытости в управлении

земельными ресурсами необходимо вовлекать общественность в процессы управления и принятия решений и по эффективному использованию земельных ресурсов через их участие в открытых сессиях местного кенеша и общественных слушаниях. Возможно принять местный нормативный акт об обязательности и регулярности проведения общественных слушаний по вопросам эффективного использования земельных ресурсов.

1. По землям ФПС

Для обеспечения прозрачности управления землями ФПС и доступности к их использованию, управление землями ФПС проводить в строгом соответствии с Типовым положением об условиях и порядке предоставления в аренду земель ФПС и разработанным и утвержденным на сессии местного кенеша Перспективным планом использования земель ФПС. Провести мероприятия по выявлению и включению в сельскохозяйственный оборот деградированных земель. Провести анализ поступления в местный бюджет дохода от использования неучтенных земель.

2. По присельным пастбищам

Разработать и утвердить на сессии местного кенеша «Проект перераспределения, использования и защиты пастбищ», в котором определить:

- места пастбищ и маршруты перемещения скота и способов использования пастбищ (бессистемной (вольной) или порционной (загонной),
- оптимальную пастбищную нагрузку на определенном пастбищном участке, в какой сезон, в течение какого времени, и какое количество скота может выпастаться.

Обеспечить платность использования присельских пастбищ. Ввести пастбищеоборот. Предусмотреть восстановительные работы (рекультивация) деградированных пастбищных участков за счет поступлений за пользование пастбищными участками.

3. По муниципальным землям

Для всех аильных округов разработать и утвердить на сессии местного кенеша нормативные акты, регулирующие рациональное использование муниципальных земель. Провести классификацию земельных участков, с целью выставления на аукцион экономически привлекательных участков.

4. По приусадебным и дачным участкам

1. Уточнить соответствие между фактически занимаемыми площадями приусадебных и дачных участков и площадями, указанными в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах;

2. Решить проблему по выявленным излишкам занимаемых площадей можно следующим образом:

- изъять незаконно занимаемые земли;
- продать фактическим пользователям в частную собственность;

Если собственники приусадебных участков еще не получили правоудостоверяющего документа и фактически используют земельные участки небольшого размера, присоединенные к приусадебному участку на незаконных основаниях, путем самозахвата, но неудобные для предоставления этих участков в частную собственность другим жителям села - участки, расположенные у арыков, в углу улицы и т.д. (обрезки), тогда можно эти земельные участки предоставить в частную собственность хозяевам основного земельного участка путем прямой продажи. Это тоже послужит дополнительным доходом в местный бюджет.

- предоставить в аренду;

Участки, используемые незаконно (самозахват), можно предоставить в аренду самим же пользователям этих участков, оформив это соответствующим образом.

- выделить под строительство жилья;

Самозахваченные участки большой площади можно предо-

ставить под строительство домов для близких родственников пользователей этих участков из числа очередников на получение земельного участка под индивидуальное жилищное строительство, например, сыновей, дочерей и т.д.

Надо отметить, что на многих приусадебных участках возведены киоски, магазины и мельницы. За участки, на которых они расположены, уплачивается соответствующий земельный налог – как за приусадебный участок. Дополнительно взимается 4%-й налог за экономическую деятельность. Однако земельный налог за участки, на которых расположены киоски и мельницы, должен взиматься как за земли несельскохозяйственного назначения, т.к. эта часть приусадебного участка используется не по целевому назначению.

Изменение ставки земельного налога за такие участки также позволило бы увеличить доход в местный бюджет.

К сожалению, приходится констатировать, что мероприятия по увеличению доходов от использования земельных ресурсов, по мнению глав айльных округов и местных жителей, к фактическому пополнению местного бюджета не приведут. Если айльный округ находится на дотации, увеличение дохода приведет к уменьшению дотации от государства, которую айльный округ может получать и не прилагая никаких усилий. В результате айльный округ не заинтересован в получении дополнительного дохода от использования земельных ресурсов, а, в конечном счете, в эффективном и рациональном управлении землей.

Необходимо предоставить возможность айльному округу аккумулировать на отдельном счете дополнительные доходы, получаемые от более эффективного использования земельными ресурсами, с возможностью использования его на специфические нужды айльного округа, на которые государство не выделяет отдельные средства:

- повышение плодородия почвы сельскохозяйственных земель,
- проведение дренажных работ,

- рекультивация эрозийных земель,
- ремонт муниципальных дорог

Инвестирование дополнительных доходов в повышение качества земельных ресурсов в перспективе должно привести к увеличению доходности земли, что в свою очередь, увеличит местный бюджет.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Кыргызской Республики от 27.07.2010
2. Гражданский кодекс КР
3. Земельный кодекс КР от 2.06.1999
4. Налоговый кодекс КР от 17. 08.2008
5. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» №99 от 29.05.2008
6. Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» №37 от 15.03.2002
7. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» №215 от 25.09.2003
8. Постановление Правительства КР «О передаче объектов в коммунальную собственность местных сообществ КР» № 84 от 12 .02.1997
9. Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» №4 от 11.01.2001
10. Закон КР «О введении в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики» №68 от 2 июня 1999 г (В редакции от 11.05.2002 № 78)
11. Закон КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 153 от 22.12.98, (В редакции от 6.03.2003 №53, 19.12.2003 №237)
12. Постановление Правительства КР «Об утверждении Концепции управления муниципальной собственностью в Кыргызской Республике на период 2004-2006 годов» №296 от 26.04 2004
13. Постановление Правительства КР «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления» от 12.09.2000 (В редакции от 8.05.2001 №217, 15.05.2001 №233, 3.08.2002 №523)
14. Типовое положение об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, утверждено постановлением Жогорку Кенеша КР от 29.06.2007 года за N 1997-III
15. Типовое Положение «О порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах», утверждено ПП КР от 5.02.2004 №57
16. Положение «О порядке предоставления в аренду и использования пастбищ», утверждено ПП КР от 4.06.2002 №360
17. Положение «О порядке перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой», утверждено ПП КР от 22.01.2008 №19

18. Положение «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства», утверждено ПП КР от 17.06.2008 № 306 2008 года
19. Постановление Правительства КР «Об организаторской работе местных государственных администраций и органов местного самоуправления Ошской области по использованию земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» от 24.08.2008 года N 530
20. Постановление Правительства КР «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности» от 16.10.2008 года N 580
21. Инструкция о порядке ведения государственного учета земель и регистрации землепользования и указания о порядке составления и выдачи землепользователям актов на право пользования землей. Фрунзе, 1956
22. Методические указания по классификации земель Киргизии. Фрунзе, 1983
23. Балбаков М.Б. О повышении эффективности использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве Киргизии. / Известия АН Кирг. ССР, №2, 1973.- С. 70-76.
24. Большой экономический словарь / Под ред. Азрильяна А.Н., Москва: Институт новой экономики, 1999 – 1248с.
25. Волочков Н.Г. Справочник по недвижимости / Москва, 1996 – 672с.
26. Грабовой М.К. Экономика и управление недвижимостью. Москва, 1997. – 143с.
27. Зулпукаров А. Социально-экономические проблемы аграрной реформы в Кыргызстане / Джалал-Абад, 2002 – 249с.
28. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики. В 2 т. – М: Эконом., 1993. т. 2. – 367с.
29. Лайлиев Дж.С. Экономическая оценка земель и планирование сельскохозяйственного производства. / Фрунзе: Кыргызстан, 1967.
30. Лойко П.Ф. Зарубежные системы классификации земель. / Москва: ВНИИ ТЭИСХ, 1975.
31. Лойко П.Ф. Экономические проблемы землепользования в европейских странах – членах СЭВ. / Москва: Агропромиздат, 1988.
32. Лойко П.Ф. Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке / Москва, 1999.
33. К. Маркс и Ф. Энгельс. Избранные произведения. / Москва, 1985.- С. 510-511.
34. Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики (на материале Кыргызстана). / Бишкек, 2006.

35. Принципы экономической науки, т.1. Пер. с англ. - М., Издательская группа «Прогресс», 1993 - 26л. («Экономическая мысли Запада». Для научных библиотек).
36. Ройченко Г.И. Земельные ресурсы южной Киргизии и их использование. / Фрунзе: Кыргызстан, 1970.
37. Толковый словарь русского языка / под ред Ожегова С.И. и Шведовой Н.Ю. Москва, 2005.
38. Энциклопедический словарь «Недвижимость» / Под ред. Нагаева Р.Т., Москва, 2006.
39. Юсупов К.Н. Национальная экономика: учебное пособие / К.Н. Юсупов, А.В. Янгиров, А.Р. Таймасов; под общ. ред. К.Н. Юсупова. - М.: КНО-РУС, 2008. - 288 с.
40. Защита прав женщин на землю. Руководство для тренера, проект ЮНИФЕМ «Права женщин на землю», Бишкек 2006.
41. Эффективное управление землями Фонда перераспределения сельхозугодий. Руководство для тренера, Пилотный проект «Прозрачность и подотчетность местных бюджетов», Бишкек 2006.
42. Финансовые аспекты управления муниципальной собственностью//Материалы семинаров Урбан институт, 2005.
43. Перспективный план использования земель ФПС в пилотных айыл окмоту//Проект земельных реформ и развития рынка земли, 2006.
44. Изучение Фонда перераспределения сельхозугодий и рекомендации// Проект земельных реформ и развития рынка земли, 2006.
45. Правила застройки и землепользования в пилотных городах// Проект земельных реформ и развития рынка земли, 2006.
46. Материалы семинаров по земельному праву// Проект земельных реформ и развития рынка земли, 2001-2007.
47. Пособие по внедрению гендерных подходов в процессы планирования и составления бюджета на местном уровне// ПРООН, Бишкек. 2008.
48. Управление муниципальной собственностью в Кыргызстане//Методическое пособие для сельских ОМСУ, Проект USAID «Децентрализация и местное самоуправление», Урбан Институт, 2008.
49. Стратегия управления муниципальными землями// Руководство по разработке, Проект USAID «Децентрализация и местное самоуправление», Урбан Институт, 2008.
50. Протас Н.Г. Оценка эффективности использования земельных ресурсов в регионах Сибирского федерального округа // Сборник материалов Первой всероссийской научно-практической конференции «Регионы России: проблемы и перспективы экономического развития».

51. Андаркин М.Т., Шичкин А.Ф. Проблемы развития механизма государственного регулирования использования земли в системе агропромышленной интеграции региона / Регионология. 2007. № 3.- С. 119-127.
52. Гаранькин Н. Актуальные проблемы землепользования / Экономист, №2 – 2006.- С. 85-87.
53. Гордеев А. На пашне надо пахать, а не дворцы строить / Комсомольская правда – 2002 – 16 мая.- С. 6-7.
54. Григорьев В. Нет гектара лишнего. / Пропагандист и агитатор Киргизстана, №1, 1982.- С. 27-28.
55. Джаилов С.Д. Государственное регулирование земельных отношений в рыночных условиях / Реформа, № , 2010. -С. 32-35.
56. Дугин П. Критерии оценки земли / Экономист, №3 – 2007.- С. 84-91.
57. Егембердиев И.Е., Алымкулова Н.А. Производственная характеристика территории Ошской области / Наука и новые технологии, №1 – 2000.
58. Иванкина Е. Проблемы вовлечения в экономический оборот земельных участков под промышленными предприятиями / Общество и экономика, № 9-10 – 2007.- С. 86-122.
59. Захаров В.И. И назвали светлым именем (об освоении каменистых склонов земель совхоза «Джида») / Советская Киргизия, 7 ноября, 1988.
60. Козлов А., Салтанов В. Земельный кадастр, пути его совершенствования / Экономист, №2 – 1994, С. 64-67
61. Кресникова Н. Совершенствование организационно-экономического механизма землепользования / Экономист, №2 – 2009.- С. 80-90.
62. Кресникова Н. Об эффективности аграрного землепользования / Экономист, №1 – 2008.- С. 77-85.
63. Кресникова Н. Структурный анализ оборота земель / Экономист, №4 – 2004.- С. 87-93.
64. И. Крячков. О концентрации сельскохозяйственного производства./ Экономист, № 3, 2006. - С. 87-89.
65. Лински С. Формы землепользования / Экономист, №3 – 2006.- С. 90-96.
66. Лысенко Е. Эффективность использования земель / Экономист, №6 – 2004.- С. 87-92.
67. Масаулов И. На осваиваемых землях (о введении в оборот новых земель в совхозе «Джида» Сузакского района Ошской области) / Сельская жизнь, 7 февраля, 1986.
68. Назаренко Н. и др. Экономическое регулирование земельных отношений / Экономика сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности, №8 – 1998.- С. 13-17.
69. Ниязов Т.З. Эффективность использования земель в условиях высотной

поясности. / Материалы IV съезда Географического общества Киргизской ССР, г. Ош, май 1985г., Фрунзе.

70. Пилясов А., Колесникова О. Оценка творческого потенциала Российских региональных сообществ // Вопросы экономики. - 2008 г. - № 9. - С. 50-69.
71. Сей С. Земельная реформа по этапам / Экономика и жизнь, №31 – 1999.- С.30.
72. М. Убайдуллаев. От чего зависит цена участков земли? / Реформа, № 2010.- С. 42-45.
73. Шафранов А. Оценка и факторы эффективности землепользования / Экономист, №12 – 2002.- С. 83-88.
74. Josef E. Stiglitz. Globalization and Discontents./ w.w. Norton & Company – N.Y., 2002, P. 8.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями

Наименование областей и районов	Базовые ставки земельного налога (сом/га)					
	Пашня орошаемая	Пашня богарная	Многолетние насаждения	Сенокосы	Пастбища	Из них присельские
Баткенская область						
Баткенский район	268	41,3	149	-	7,7	30
Ляйлякский район	268	41,3	149	24,3	7,7	30
Кадамжайский район	275	41,3	150	24,4	12,7	48
Жалал-Абадская область						
Аксы́йский район	306	56,7	193	15,9	13,6	53
Ала-Букинский район	306	14,3	204	22,5	9,9	39
Базар-Коргонский район	414	41,3	220	30,9	15,4	60
Ноокенский район	453	41,3	193	24,4	15,4	60
Сузакский район	414	41,3	220	30,9	15,4	60
Тогуз-Тороуский район	223	62,3	-	33	12,9	50
Токтогульский район	239	62,3	201	30,4	12,9	50
Чаткальский район	194	62,3	-	26,5	12,9	50
Иссык-Кульская область						
Ак-Суйский район	373	87,5	173	30,4	10,6	41
Жеты-Огузский район	305	74,9	168	23,8	7,7	30
Иссык-Кульский район	280	68,6	155	23,8	7,7	30
Тонский район	236	39,2	119	20,4	7,1	30
Тюпский район	379	87,5	174	29,1	15	59
Нарынская область						

Ак-Талинский район	205	37	-	25,1	4,5	16
Ат-Башинский район	191	54,3	-	25,1	4,5	16
Жумгальский район	196	37	-	25,1	4,5	16
Кочкорский район	215	37	-	25,1	4,5	16
Нарынский район	196	54,3	-	21,1	5,3	21
Ошская область						
Алайский район	232	62,3	-	27,7	5,3	21
Араванский район	436	41,3	226	15,2	12,7	50
Кара-Кульджинский район	232	62,3	117	27,7	5,3	21
Кара-Суйский район	453	41,3	246	27,9	12	47
Наукатский район	413	62,3	233	27,8	12,7	50
Узгенский район	413	62,3	235	33,7	13,9	54
Чон-Алайский район	183	-	-	21,1	5,5	21
Таласская область						
Бакай-Атинский район	318	52,5	164	-	7,4	29
Кара-Бууринский район	350	36,4	165	11,2	4,8	19
Манасский район	331	36,4	166	11,2	4,8	19
Таласский район	297	52,5	164	11	4,8	19
Чуйская область						
Аламудунский район	400	56,5	209	23,1	10,8	42
Жайылский район:	329	67,9	213	20,4	10,8	42
Чуйская зона	189	34,5	-	11,3	10	39
Суусамырская зона						
Ысык-Атинский район	400	74,2	213	29,7	10,8	42
Кеминский район	354	80,5	211	29,7	10,8	42
Московский район	392	67,2	215	29,7	7,8	30
Панфиловский район	362	67,2	215	23,1	7,8	30
Сокулукский район	407	67,2	211	13,9	7,8	30
Чуйский район	400	74,9	211	32,4	10,8	42

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Основные причины неиспользования пашни в районах Жалал-Абадской области

Наименование районов	Площадь пашни, га	Неиспользованная пашня, в том числе по причинам				
		Всего	Засоленность и зябь	Неиспр-ность оросит. системы	Экон. нецелесообразность	Прочее
Жалал-Абадская область	167052	19999	11	2420	15255	2313
Аксы́йский район	18846	1425	8	93	1060	264
Ак-Жолский АО	752	40	-	-	40	-
Авлетимский АО	1231	231	8	4	219	-
Жаны-Жолский АО	704	98	-	-	84	14
Ак-Суйский АО	1009	109	-	-	80	29
Кара-Жыгачский АО	347	63	-	-	26	37
Кашка-Суйский АО	1078	81	-	-	20	61
Мавляновский АО	3515	306	-	2	304	-
Кызыл-Тууский АО	260	32	-	-	32	-
Кара-Суйский АО	217	24	-	-	24	-
Жергетальский АО	2407	99	-	-	99	-
Назаралиевский АО	3937	237	-	87	150	-
Ала-Букинский район	200002	2421	2	-	2382	37
Ак-Коргонский АО	5335	298	-	-	277	21
Ак-Талинский АО	2420	92	-	-	92	-
Ала-Букинский АО	3362	18	2	-	16	-
Кек-Серекский АО	1130	365	-	-	365	-
Оруктунский АО	2419	1228	-	-	1228	-
Первомайский АО	2311	42	-	-	42	-
Т.Балтагуловский АО	2685	357	-	-	357	-
Кек-Ташский АО	340	21	-	-	21	-

Базар-Коргонский район	21595	1356	-	71	1281	4
Акманский АО	3864	629	-	-	629	-
Базар-Коргонский АО	4010	300	-	-	300	-
Бешик-Жонский АО	2200	226	-	-	226	-
Арстанбапский АО	1021	11	-	-	7	4
Кызыл-Ункерский АО	106	-	-	-	-	-
Могольский АО	1128	19	-	-	19	-
Сейдекумский АО	4196	103	53	-	50	-
Талды-Булакский АО	1294	50	-	-	50	-
Кенешский АО	3776	18	18	-	-	-
Ноокенский район	21011	908	-	-	896	12
Аральский АО	2064	-	-	-	-	-
Бургенский АО	2276	-	-	-	-	-
Достукский АО	2042	68	-	-	68	-
Мамынский АО	2884	99	-	-	99	-
Момбековский АО	1814	15	-	-	15	-
Ноокатский АО	2796	393	-	-	393	-
Сакалдинский АО	3836	-	-	-	-	-
Шайданский АО	2659	-	-	-	-	-
Сузакский район	44499	1846	-	246	1033	567
Курманбекский АО	4267	146	-	-	145	1
Барпынский АО	3576	98	-	19	79	-
Кара-Алминский АО	269	20	-	-	-	20
Кара-Дарьянский АО	2143	48	-	-	48	-
Кегартский АО	5521	142	-	-	136	6
Кыз-Келинский АО	2809	130	-	130	-	-
Кызы-Тууский АО	3883	146	-	26	120	-
Ленинский АО	1615	320	-	-	320	-
Багышский АО	4258	71	-	-	71	-
Сайпидин-Атабековский АО	4228	220	-	70	150	-
Сузакский АО	5615	130	-	-	130	-
Таш-Булакский АО	2605	130	-	-	114	16
Ырыский АО	3336	241	-	-	170	71
Тогуз-Тороуский район	11578	3704	1	804	2887	12

Атайский АО	2445	899	-	70	829	-
Каргалькский АО	3494	1845	1	632	1208	4
Сары-Булунский АО	1803	171	-	69	102	-
Тогуз-Тороуский АО	2220	635	-	33	594	8
Кок-Иримский АО	1616	154	-	-	154	-
Токтогульский район	19291	6278	-	656	4522	1100
Бель-Алдынский АО	1098	287	-	-	234	53
Жаны-Жолский АО	3607	1211	-	55	900	256
Кызыл-Озгорушский АО	2413	862	-	249	415	198
Ийчке-Сайский АО	1008	195	-	-	43	152
Кемель-Дебенский АО	1832	318	-	130	85	103
Сары-Камышский АО	310	300	-	-	300	-
Уч-терекский АО	3337	1026	-	58	924	44
Аралбаевский АО	1239	667	-	71	596	-
Абды Суеркуловский АО	3102	1301	-	66	1008	227
Чолпонатинский АО	1297	111	-	27	17	67
Чаткальский район	7212	1712	-	485	1063	164
Каныш-Кыянский АО	4607	1069	-	438	472	159
Чаткальский АО	2263	564	-	47	517	-

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Количество субъектов сельского хозяйства Кыргызской Республики (единиц)

Субъекты сельского хозяйства	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Абс. изм. 2009 г. к 2005 г.	2009 г. в % к 2005 г.
Все землепользователи в том числе:	1029053	1042274	1052434	1053861	1047326	668772	32,5
Государственные хозяйства	111	106	76	135	71	3	104,4
Коллективные хозяйства	1124	1448	1144	4211	781	-330	70,3
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	300162	313061	323555	321856	318815	59114	122,8
Подсобные хозяйства государственных и коллективных организаций и предприятий	538	538	538	538	538	0	0
Личные подсобные хозяйства граждан	726632	726632	726632	726632	726632	0	0
Садоводческие и дачные кооперативы	405	405	405	405	405	0	0
Предприятия лесного хозяйства	70	70	71	71	71	+14	124,6
Предприятия рыбного хозяйства	11	14	13	13	13	+2	118,2

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Структура субъектов сельского хозяйства КР по категориям хозяйств (в %) ¹

Субъекты сельского хозяйства	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Все землепользователи в том числе:	100	100	100	100	100
Государственные хозяйства	0,01	0,01	0,007	0,01	0,007
Коллективные хозяйства	0,11	0,11	0,11	0,11	0,07
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	29,17	30,04	30,74	30,54	30,44
Подсобные хозяйства государственных и коллективных организаций и предприятий	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Личные подсобные хозяйства граждан	70,61	69,72	69,04	69,03	69,40
Садоводческие и дачные кооперативы	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Предприятия лесного хозяйства	0,006	0,007	0,007	0,007	0,007
Предприятия рыбного хозяйства	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001

¹ НСК КР. Сельское хозяйство Кыргызской Республики за 2004-2009гг. Годовая публикация

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.

Структура посевных площадей по категориям хозяйств Кыргызской Республики (тыс. га)

	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	кол-во.	%	кол-во.	%	кол-во.	%	кол-во.	%	кол-во.	%
Субъекты сельского хозяйства										
Все землепользователи, в том числе:	1118,2	100	1133,6	100	1128,8	100	1160,3	100	1164,0	100
Сельскохозяйственные предприятия	105,0	9,39	91,5	8,07	76,1	6,74	70,4	6,07	68,9	5,92
Крестьянско-фермерские хозяйства и хозяйства индивидуальных предпринимателей	913,7	81,71	940,2	82,94	951,5	84,29	991,6	85,46	998,2	85,8
Личные подсобные хозяйства граждан	99,5	8,90	101,9	8,99	101,2	8,97	98,3	8,47	96,9	8,3

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.

Объем и структура валового выпуска продукции сельского хозяйства КР (млн. сом)

	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	КОЛ-ВО.	%	КОЛ-ВО.	%	КОЛ-ВО.	%	КОЛ-ВО.	%	КОЛ-ВО.	%
Объем валового выпуска продукции сельского хозяйства, всего	63379,5	100,0	72277,4	100,0	89886,1	100,0	112099,6	100,0	111283,9	100
в том числе,										
растениеводство	34496,3	54,4	40739,4	56,4	50436,4	56,1	63137,5	56,3	59547,9	53,5
животноводство	27829,0	43,9	30359,3	42,0	37721,8	42,0	47156,6	42,1	49236,9	44,2
услуги в области сельского хозяйства	958,5	1,5	1004,4	1,4	1578,2	1,8	1723,0	1,5	2288,7	2,1

Карбекова Азиза Баймаматовна

**ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ
ЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Компьютерный набор Карбекова М.
Компьютерная верстка Газизбаев Х. Б.*

**Сдано в набор 11.11.2011. Подписано к печати 17.01.2012
Формат 60x 84\1.16. Офсетная печать .
Объем печ. л. 17. Тираж 500 экз.**

Отпечатано в частной типографии г. Джалал-Абад