

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ И ОХРАНЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ В КР

В статье предлагается конкретные предложения по проектам разрабатываемых нормативных правовых актов касающиеся сельскохозяйственных земель, с учетом результатов и реформ и практики функционирования частной собственности на землю. Принятие обновленных земельных законов способствовало бы успешному использованию и охрана земель сельскохозяйственного назначения в КР.

В республике, с момента провозглашения независимости, в ходе земельной реформы произошли принципиальные, глубинные изменения в управлении земельными ресурсами, структуре собственности земельного фонда. Гражданам и юридическим лицам республики, местным сообществам и органам местного самоуправления безвозмездно были переданы в собственность значительные земельные ресурсы, ранее находящиеся в исключительной собственности государства.

В свою очередь земельные участки стали объектами гражданско-правовых сделок купли-продажи, аренды, залога, ипотеки и т.д. В республике активно функционирует как первичный, так и вторичный рынок земли. Таким образом, земля стала не только средством производства, территорией размещения, но в условиях рыночных отношений активно вовлечена в экономические, товарно-денежные отношения. Для регулирования земельных отношений, в рамках реализации норм Земельного кодекса, а также с учетом развития рынка земли в республике разрабатывались и продолжается разработка соответствующих законопроектов и подзаконных актов. Правительством Кыргызской Республики утверждены Положения о порядке предоставления земель населенных пунктов, пастбищ, под недропользование, под индивидуальное жилищное строительство, лесного фонда, Жогорку Кенешем Кыргызской Республики – Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, то есть практически по всем видам земель.

По государственному учету земель по состоянию на 1 января 2009 года, территория Кыргызской Республики составляет 19995,1 тыс. га, в том числе земли сельскохозяйственного назначения- 5566,3 тыс. га (27,8%);

Актуальность данного вопроса предопределяется тем, что в ходе проведения первого этапа земельной реформы существенно изменились отношения, возникающие в сфере использования сельскохозяйственных угодий. Произошла реорганизация колхозов и совхозов, созданы новые коммерческие организации - акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и сельскохозяйственные кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства. Сельскохозяйственные угодья в основном приватизированы и являются частной, а не государственной собственностью. Однако, наряду с положительными результатами необходимо отметить, что за годы проведения земельной и аграрной реформы ухудшилось использование сельскохозяйственных земель, происходит снижение плодородия почв на значительных массивах. Ежегодно около 100 тыс. гектаров пашни остаются не используемыми в сельском хозяйстве. На десятках тысячах гектаров земли происходит деградация и снижение плодородия почв, в результате которых они выводятся из хозяйственного использования. Фрагментация и мелкоконтурность особо ценных сельскохозяйственных угодий, как один из неизбежных результатов перераспределения в ходе выделения земельных долей гражданам являются препятствием к использованию передовых агротехнических технологий, машин и механизмов. Проблемы в использовании естественных кормовых угодий, в особенности, пастбищ, вызванные во многом тем, что эти угодья были исключены из процесса реформирования, также требуют определения новых механизмов распределения и использования, с учетом при этом традиционных методов организации животноводства и пастбищепользования. Земельные участки сельскохозяйственного назначения до настоящего времени не привлекательны в качестве залогового обеспечения, что напрямую влияет на развитие ипотеки в республике.

Предполагалось, что введение частной собственности на землю, возникновение и

развитие рыночных отношений обеспечит рациональное использование земель, восстановление и сохранение плодородных свойств почвы. Однако надежда на то, что только в результате введения различных форм собственности можно улучшить использование земли, не оправдалась. Более того, процесс снижения плодородных свойств сельскохозяйственных земель, сокращения их площадей усилился. Анализ состояния земельных ресурсов показывает, что уровень экологически допустимого воздействия на землю в ряде регионов страны превышен и существует реальная угроза полного истощения земель.

По данным земельного кадастра и мониторинга земель, большие площади сельскохозяйственных угодий находятся в неудовлетворительном состоянии. Происходит засоление и осолонцевание, переувлажнение и заболачивание, подвержено ветровой и водной эрозии, засорено камнями, что снижает их плодородие. В республике выявлено 1180,8 тыс. га засоленных земель, из них на орошаемых землях – 220,0 тыс. га; солонцеватых – 471,2 тыс. га, из них на орошаемых землях – 88 тыс. га; заболоченных земель 118,6 тыс. га, из них на орошаемых – 33,1 тыс. га; каменистых земель на орошаемой пашне – 196,1 тыс. га; подвержено водной эрозии 5626,8 тыс. га, из них орошаемых – 764,8 тыс. га; ветровой эрозии 5689,8 тыс. га, из них орошаемых – 651,3 тыс. га. Из-за неисправности оросительных сетей и дефицита поливной воды не использовано под посев сельскохозяйственных культур 4,4 тыс. га пашни. Кроме того, фрагментация крупных пахотных массивов привело к снижению производительной способности хозяйствующих субъектов из-за сокращения чистой обрабатываемой площади с учетом выхода обслуживающей площади (подъездные дороги, оросители и др.) и понижения плодородия почв, вследствие отсутствия научно-обоснованной системы севооборотов.

Площадь сельскохозяйственных угодий Кыргызской Республики составляет 10,8 млн. га, из которых 9,2 млн. га, или 85% составляют естественные пастбища, что и определяет специализацию сельского хозяйства, основной отраслью которой является животноводство.

Принимая во внимание большой экономический потенциал пастбищных угодий республики, а также учитывая огромную роль пастбищных угодий в экологическом равновесии природных компонентов в целом и в развитии животноводства в частности, необходимо не допустить дальнейшего ухудшения пастбищ и повсеместно внедрять жизнеспособную систему управления пастбищами.

Существующие механизмы государственного регулирования земельных отношений, в том числе нормативно-правовая база, не позволяют в полной мере осуществлять использование земель эффективными хозяйствующими субъектами, не создают условия для консолидации земель, в том числе путем кооперации мелких землепользователей, не способствуют переходу сельского хозяйства от ведения натурального хозяйства к высокотехнологичному товарному производству.

В нынешних условиях, когда основная масса сельских жителей используют свои земельные доли для краткосрочного получения прибыли, в том числе нередко для обеспечения прожиточного минимума, было бы ошибочным возлагать задачи по сохранению плодородия почв на пахотных угодьях и борьбы с деградацией естественных кормовых угодий только на собственников земельных участков, тем более вопросы по восстановлению и улучшению мелиоративного состояния, требующих значительных капитальных вложений. Прежде всего, само государство должно быть заинтересовано в правильном использовании и охране главного национального богатства – земельных ресурсов.

В связи с чем, в системе земельных отношений на первый план выдвигается государственная политика повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель. При этом, земля как главное средство производства в сельском хозяйстве должна сохранить качественное состояние для последующих поколений и обеспечивать продовольственную безопасность государства.

При проведении земельной реформы практически не решались проблемы повышения эффективности использования и охраны земель. Земельные преобразования проводились без кардинального изменения экономических и производственных отношений, без учета трудовых и материальных ресурсов, возможности кооперации в области производства и переработки сельскохозяйственной продукции. Большая площадь приватизированных земель сельскохозяйственного назначения перешла в собственность лиц, не обрабатывающих ее

(пенсионеры, работники социальной сферы, бывшие работники сельскохозяйственных организаций и т.д.).

Вопросы рационального использования и охраны земель в сущности оказались «за бортом» земельной реформы, главными ее целями было изменение организационно-правовых форм сельскохозяйственных земель.

Главной задачей государственного контроля за использованием и охраной земель является выполнение министерствами, госкомитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и всеми другими землепользователями независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности, включая земли обороны, пограничных и других запретных зон, требований действующего земельного законодательства.

Контроль за использованием и охраной земель осуществляет Госрегистр Кыргызской Республики в составе, которого на всех уровнях (республиканском, областном, районном) имеется инспекция, которая осуществляют координацию и государственный контроль за использованием и охраной земель. В ее обязанности входит контроль за:

- рациональным использованием земель всех категорий независимо от форм собственности, хозяйствования и их охраной;
- выполнением всего комплекса мероприятий по восстановлению и сохранению плодородия почв, защите земель от загрязнения вредными веществами, засолению, заболачиванию, борьбе с сорняками, эрозией и др.;
- своевременной и полной рекультивацией земель;
- сохранением плодородного слоя почв;
- контроль за поступлением средств по возмещению потерь сельскохозяйственного производства связанных с предоставлением сельскохозяйственных угодий на несельскохозяйственные нужды;
- соблюдением земельного законодательства;
- использованием земель по целевому назначению.

Кроме этого, данная инспекция в рамках своих полномочий вправе осуществлять рассмотрение материалов о нарушениях земельного законодательства, применение административных взысканий, предусмотренных Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности.

Анализ земельно-правовых актов показывает, что правовое регулирование отношений по охране сельскохозяйственных угодий сводится лишь к перечислению мероприятий, выполняемых в этих целях, и пока не создан правовой механизм их реализации. Так, в ЗК КР установлены задачи и содержание землеустройства, порядок его проведения. Однако не определены права и обязанности заинтересованных физических и юридических лиц, механизм их реализации. Это же касается выполнения и иных мероприятий по охране сельскохозяйственных угодий. Кроме того, при реорганизации совхозов и колхозов право собственности на земельные участки возникло у граждан, фактически же они используются сельскохозяйственными предприятиями. Отсутствие надлежащего правового регулирования отношений между собственниками земельных долей и сельскохозяйственными предприятиями также не способствует эффективному использованию земель в сельскохозяйственном производстве. Для разрешения этой проблемы необходимо законодательно определить полномочия сельскохозяйственных предприятий, непосредственно использующих земельные участки, и закрепить гарантии их прав.

Учитывая то, что предполагается принятие не только нового ЗК КР, но и ряда земельных законов, можно предложить конкретные предложения по проектам разрабатываемых нормативных правовых актов, касающиеся земель сельскохозяйственного назначения.

В целях совершенствования законодательно-правовых актов о земле необходимо обеспечить разработку нового Земельного кодекса с учетом результатов реформ и практики функционирования частной собственности на землю, где должны найти отражение следующие вопросы:

- земельный кодекс будет отражать все нормы земельного законодательства и должен содержать минимум отсылочных норм на другие законы или подзаконные акты, то есть в него будут включены все положения, которые в настоящее время регулируют вопросы предоставления и использования земель различных категорий.

- процедуры ограничения права собственности на землю путем его перехода в право временного пользования при совершении сделок с участием иностранных лиц, а также снятия этих ограничений при последующих сделках с участием физических и юридических лиц Кыргызской Республики;

- обеспечить снятие законодательных ограничений на приобретение права собственности земель сельскохозяйственного назначения всеми гражданами и юридическими лицами Кыргызской Республики, занятыми в сельскохозяйственном и перерабатывающем производстве;

- создать эффективный механизм ипотеки (залога) земель, особенно сельскохозяйственного назначения

- разработать четкий механизм экономической оценки земель сельскохозяйственной категорий взяв за основу ее естественное плодородие почв, инфраструктуру населенных пунктов и другие факторы;

- выработать механизмы, направленные на предотвращение сокращения особо ценных сельскохозяйственных угодий;

- в связи с ограниченностью земельных участков Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий исключение норм о безвозмездном предоставлении земельных участков земельные доли и под строительство индивидуальных жилых домов из данного Фонда.

Кроме этого государственное регулирование земельных отношений будет заключаться в проведении следующих мероприятий.

- вовлечение в сельскохозяйственное производство новых земель путем освоения малопродуктивных угодий, улучшение мелиоративного состояния сельскохозяйственных угодий;

- разработка и внедрение программ консолидации земель сельскохозяйственного назначения, на начальном этапе в пилотном порядке;

- улучшение механизма эффективного управления и использования землями, находящимися в собственности государства, в том числе и землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий.

Целью политики государства в области регулирования ипотеки земель сельскохозяйственного назначения должно являться создание условий, при которых земля, будучи основным активом в сельскохозяйственном производстве, создаст дополнительные возможности сельскому товаропроизводителю для развития собственного хозяйства путем привлечения большего объема вовлекаемых в оборот финансовых ресурсов. Иначе говоря, создать условия, при которых собственники земель сельскохозяйственного назначения и финансово-кредитные учреждения будут заинтересованы использовать их в качестве предмета залога. При этом каждая из сторон должна быть защищена от недобросовестных действий, а рынок земли будет защищен от спекулятивных целей.

Существующий рынок сельскохозяйственной земли не дает развитию эффективных и конкурентоспособных сельскохозяйственных предприятий и более полной их интеграции в сельскохозяйственную сеть. Реформирование сельскохозяйственной отрасли, решив задачу частной собственности, не обеспечило механизм реализации права на основе важнейших рыночных институтов и инфраструктуры, создающих условия для концентрации капитала и роста эффективности производства, прихода в отрасль эффективного собственника. Так действующие законодательные ограничения на круг собственников земель сельскохозяйственного назначения делает практически невозможным использование этих земель в качестве предмета сделок, сужает возможности крестьянских (фермерских) хозяйств расширять свой производственный потенциал за счет привлечения большего объема земель и денежных средств и, в конечном счете, увеличивать эффективность и продуктивность сельскохозяйственного производства.

Снятия существующих барьеров для реализации прав собственности на земли сельскохозяйственного назначения и нормативной стоимости земли станет толчком для развития рынка сельскохозяйственной земли. С этой целью для резидентов Кыргызской Республики необходимо снять ограничения на право собственности на землю сельскохозяйственного назначения, непосредственно осуществляющим сельскохозяйственное

производство, полновесных прав собственности, то есть владения, пользования, распоряжения землей сельскохозяйственного назначения. Более того это обеспечит гарантированные Конституцией КР, одинаковое применение прав и обязанностей ко всем гражданам Кыргызской Республики и не создавать ни для кого из них преимуществ и привилегий.

Литература

1. Конституция КР – 1997.
2. Концепция земельной политики КР на 2009-2015.
3. Экологическая безопасность Кыргызстана, -Бишкек, 1998.
4. Илебаев У.И. Проблемы экологического законодательства в КР на современный период, // Вестник КГЮА –Бишкек, 2004.
5. Боголюбов С.А. Земельное право, -М.: 2003.