

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АРЕНДЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

Устойчивый экономический рост Кыргызстана возможен при поступательном и эффективном развитии аграрного сектора. Сельское хозяйство как ведущая отрасль национальной экономики дает более 29,0% валового внутреннего продукта (ВВП)¹. В зависимости от состояния экономики в разные годы его величина изменялась в пределах 35-46%².

Кыргызская Республика является аграрной страной, поскольку порядка 65% населения проживает в сельской местности. Если более половины населения Кыргызстана живет за чертой бедности, то 80% составляют сельчане, 20% которых находятся за чертой крайней бедности. Занятые в агропромышленном комплексе составляют порядка 65% трудоспособного населения республики. Поэтому аграрный сектор и перерабатывающая промышленность были и остаются ключевыми в обеспечении продовольственной безопасности страны и занятости населения, поскольку развитое сельское хозяйство играет немаловажную роль в повышении реальных доходов, увеличении занятости сельского населения и стимулировании экономического роста.

Стратегической целью реформы в аграрном секторе является достижение высокой доходности производства, потому что от состояния сельского хозяйства во многом зависит работа легкой, пищевой и перерабатывающей промышленности, и самое главное – обеспечение населения страны продовольствием, поскольку обеспечение продовольственной безопасности является основополагающим для экономики и стратегической задачей государства. По образному выражению аграрных экономистов сельское хозяйство является «локомотивом» экономики, которое развиваясь, потянет за собой другие отрасли. Поэтому государству необходимо проводить такую политику, которая создаст благоприятные условия для эффективного и прибыльного сельскохозяйственного производства.

Внедрение элементов рыночной экономики в аграрном секторе характеризуется наличием ряда проблем в формировании рынка земель сельскохозяйственного назначения.

Во-первых, низкая инвестиционная привлекательность агросектора и ограниченность притока кредитных ресурсов вследствие отсутствия стимула у потенциальных инвесторов.

В качестве одной из причин такой ситуации, можно назвать установленное в земельном законодательстве ограничение (запрет) иметь право собственности на земли сельскохозяйственного назначения определенным субъектам – потенциальным инвесторам: юридическим лицам (в т.ч. до недавнего времени – сельскохозяйственным, занимающимся непосредственно сельскохозяйственным производством), а также определенной категории граждан Кыргызской Республики: несельских жителей – жителей городов, пгт, райцентров), иностранцев³.

¹ О политике в аграрном секторе // АКИpress. - 2008. - №7. - С.25.

² Кудабаяев З.И., Ишенов Ж.И. Развитие сельского хозяйства Кыргызстана за годы независимости. // Реформа. - 2001. - №1. - С.14.

³ См.: Ст.1.5 Земельного Кодекса КР от 2 июня 1999 г. // Эркин-Тоо. - 1999. - 16.06. - №47-48; Ст. 6, 7, 17 Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 14 января 2001 г.// Эркин-Тоо. – 2001. - 17 января. - №4. Ограничение юридическим лицам, в т.ч. банкам и специализированным сельскохозяйственным финансовым организациям, иметь право собственности на сельхоз. земли было пересмотрено Законом о внесении изменений и дополнений в ЗК КР и Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 26.05.2009 г. // Эркин-Тоо. - 2009. – 09 июня. - №44.

Такое ограничение было установлено с целью недопущения нежелательных, негативных моментов, последствий введения частной собственности на землю: образование латифундий, лишение владельцев их земель вследствие злоупотребления органами юридического лица, перехода по долгам к банкам и скупки иностранцами, спекуляции землей и т.п.

Во-вторых, невозможность расширения обрабатываемых земельных площадей сельскохозяйственными производителями, что препятствует созданию условий для укрупнения земель и образованию крупных хозяйств, которые рентабельнее и эффективнее по экономическим и агротехническим причинам.

Отдельными причинами проблемы являлись: законодательное ограничение максимального размера земельного участка сельскохозяйственного назначения (не более 50 га), который может находиться в собственности одного гражданина; невозможность сельскохозяйственных организаций иметь сельскохозяйственные земли на праве собственности⁴. Экономической причиной является отсутствие средств для приобретения дополнительных земель за плату.

В-третьих, неиспользование или нерациональное, неэффективное использование сельскохозяйственных земель их собственниками – гражданами, юридическими лицами и государством.

Вследствие этого, много земель остаются незасеянными (по отдельным данным – до 100 тыс. га), либо в силу недостаточности агрономических знаний, низких материально-технических условий и нехватки финансово-кредитных ресурсов используются крайне неэффективно, нерационально. Что ведет к ухудшению их качественного состояния и уменьшению площадей. Не используются отгонные пастбища по причине их отдаленности от населенных пунктов, в итоге чрезмерно интенсивно используются присельские пастбища, которые деградируют. Эта проблема особо актуальна для государственных земель из ФПС.

Основные причины проблемы кроются: в отсутствии возможности самим обрабатывать землю по объективным причинам определенной категорией социально уязвимой части населения – пожилых людей, одиноких женщин, семей с малолетними детьми и др.; невозможности собственников продать свои земли из-за низкой цены и покупательской способности потенциальных приобретателей в случае нежелания или отсутствия возможности их обрабатывать лично; неэффективности механизма предоставления государственных земель из ФПС и использования пастбищ; недостаточности гарантий обеспечения и защиты прав арендатора.

От рационального, эффективного использования земли зависит результативность сельскохозяйственного производства. В этой связи особое значение имеет законодательно определенная правовая форма использования земли как основного производственного фактора, средства и условия сельскохозяйственного производства.

Право собственности, безусловно, основная и определяющая, но не единственно возможная форма использования сельскохозяйственных земель. Есть и другие механизмы и формы в виде вещных и обязательственных прав, позволяющие использовать сельскохозяйственные земли, не будучи собственником. Такой формой является аренда.

Зарубежный опыт показывает, что институт аренды является действенным регулятором аграрных отношений наряду с институтом земельной собственности. Так, 51% сельхозугодий во Франции используется фермерами на правах аренды. В Великобритании и Австралии в арендных отношениях участвуют около одной трети фермерских хозяйств, занимающиеся около 40 % сельхозплощадей. В Нидерландах, где отсутствует частная собственность на сельхозземли, широко используется частное

⁴ Следует отметить, эти ограничения сняты путем внесения соответствующих изменений в земельное законодательство, в частности, Законом о внесении изменений и дополнений в ЗК КР и Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 26.05.2009 г. // Эркин-Тоо. - 2009. – 9 июня. - №44.

землевладение и аренда, площадь земель, обрабатываемых фермерами на 1987 г. составила 35%. В США – 330 млн. акров сельхозземель используется на условиях аренды, около 40% владельцев ферм сдают в аренду свои земли⁵.

В условиях законодательного ограничения права собственности на земли сельскохозяйственного назначения определенных субъектов в целях стимулирования притока инвестиций и кредитных ресурсов в сельское хозяйство, обеспечения эффективного, рационального использования земель возникает необходимость расширения прав на арендное использование сельскохозяйственных земель, поскольку за ними с некоторыми исключениями признается право аренды.

Расширение арендных прав явилось бы стимулом для потенциальных инвесторов, как граждан Кыргызской Республики (несельских жителей – жителей городов, пгт, райцентров), так и иностранцев, имеющих здоровый интерес вложения своего капитала в сельское хозяйство.

Для фермеров, аренда кроме того, что выступает правовой формой использования земель сельскохозяйственного назначения, имеет ряд преимуществ социально-экономического характера. Аренда, также, создает благоприятные условия для юридических лиц, желающих арендовать землю с целью организации подсобных хозяйств и тем самым решать проблему обеспечения продовольствием своих коллективов.

Фермеры, в т.ч. юридические лица, деятельность которых связана с сельским хозяйством, для которых земля является основным средством производства (сельскохозяйственные кооперативы, крестьянские хозяйства и их объединения, и т.п.), имеют возможность путем аренды расширить обрабатываемые земельные площади. Аренда позволяет временно преодолеть высокий инвестиционный барьер для фермеров, начинающих вести хозяйство и не имеющих достаточных средств. Аренда является важным фактором увеличения размеров фермерских хозяйств. При высоких ценах на землю и ограниченности средств дополнительные площади земель экономически выгоднее не покупать, а брать в аренду. Не случайно удельный вес аренды выше в крупных по размеру группах фермерских хозяйств.

Если обратиться к зарубежному опыту, то в Канаде 30% земель сельскохозяйственного назначения не принадлежит фермерам, в США только одной трети земель обрабатывается владельцами, еще 55% представляют собой “смесь” собственных и арендуемых земель, а 10% культивируется фермерами, вообще не располагающими земельной собственностью. В Европе средний размер фермы достигает почти 40 га в странах, где более 30% земель арендуется, и всего 18 га там, где этот показатель ниже 30%; в Канаде фермы на арендованной земле вдвое крупнее тех, что расположены на собственных угодьях (соответственно 224 и 112 га); в США фермы, включающие как собственную, так и арендуемую землю, в три раза больше тех, где производство ведется только на принадлежащих владельцам площадях (соответственно 385 и 112 га).⁶

Аренда выгодна и собственникам земель, которые по объективным причинам не имеют возможности обрабатывать землю и выращивать продукцию. Это такая категория социально уязвимой части населения, как пенсионеры, инвалиды, женщины, семьи с малолетними детьми и др. (Здесь следует заметить, в США большая часть земель (93%) сдается в аренду людьми старшего возраста: из них 65% старше 60, 39% – старше 70 лет)⁷. Но они при этом хотят за собой сохранить право собственности на свой земельный участок как гарантию и, возможно, единственный источник своего материального благополучия. В этом случае они могут, не лишаясь прав собственности, сдать его в аренду, получая при этом определенный доход. В этом смысле аренда –

⁵ Быстров Г.Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы. – Минск, 2001. - С.125.

⁶ Быстров Г.Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы. – Минск, 2001. - С.125.

⁷ Аграрный сектор США в конце XX века / Под ред. Б.А.Чернякова. - М., 1997. - С.98.

предпочтительный способ распоряжения земельной собственностью, ибо сохраняется право собственности.

Думается, это вполне разумный и справедливый подход. Хотя, надо учесть, что это, возможно, не совсем согласовывается с политикой внедрения и функционирования земельного рынка на селе, которая предполагает возможность перехода земельных ресурсов таких хозяев в результате действия экономических законов рынка к более эффективным владельцам, производителям. Но нельзя забывать, что мы строим социально ориентированный земельный рынок, предполагающий обеспечение благополучия и защиту интересов граждан Кыргызской Республики – сельских жителей в реализации их прав на землю, которую они получили в ходе земельно-аграрной реформы как признание их вклада в формировании общественного достояния. Поэтому нельзя допускать, чтобы крестьяне-собственники лишились права собственности на свои земли только потому, что они не могут по объективным причинам их обрабатывать, в условиях отсутствия действенной и полноценной поддержки со стороны государства в виде финансово-кредитной, материально-технической и иной помощи. Здесь следует заметить: сельское хозяйство всегда была и остается дотационной отраслью не только у нас, но во всем мире.

Известно, что невозможность такой поддержки аграрной сферы государством объясняется отсутствием необходимых средств в бюджете, и неудовлетворительным механизмом распределения и возврата имеющихся. Проблема пополнения бюджета и рационального, эффективного использования бюджетных и привлеченных средств является особо важной для развития Кыргызстана. Это отдельная проблема. Но это не должно быть основанием для отстранения государства от проблем сельского хозяйства и села. Если невозможно оказать такую помощь, то, в крайнем случае, государству необходимо, как проводнику экономических реформ и публичному институту, призванному осуществлять государственное регулирование сельским хозяйством, создавать организационно-правовые условия для реализации таких механизмов, которые способствуют самообеспечению собственников сельхозземель, что будет означать содействие в определенной степени сокращению бедности на селе, где, как было уже отмечено выше, проживает более 80% бедных. А это, как известно, главная задача государства, что определено в программных документах и Стратегии развития страны⁸.

Создание действенного механизма функционирования аренды послужит основой не только для организации более рационального и эффективного использования государственных земель ФПС, где сконцентрировано 25% особо ценных земель – пашни, а также отгонных пастбищ, неиспользуемых по причине их отдаленности от населенных пунктов, что ведет к деградации присельских пастбищ, которые чрезмерно интенсивно используются, но также обеспечит дополнительное поступление в бюджет. В Земельном кодексе установлено, что земли ФПС предоставляются в аренду на срок не менее 5 лет в отличие от ранее действовавшего правила о годичной аренде. Такая краткосрочная аренда была малопривлекательна для долгосрочного вложения, поскольку арендатор не имел достаточных гарантий от возможного отказа арендодателя в продлении аренды по окончании ее срока, что ставило арендатора в кабальные условия. По этой причине у арендатора отсутствовал стимул в эффективном использовании земель, что являлось не последней причиной истощения, деградации сельхозземель.

Одним из путей решения выше отмеченных проблем мог бы выступить, на наш взгляд, развитие института аренды земли, если в республике будет создана адекватная нормативно-правовая база для регулирования арендных отношений.

Арендные отношения регулируются нормами ГК (гл. 27), ЗК, Закона “Об управлении землями сельскохозяйственного назначения” (гл.5, ст.12,13) и ряда подзаконных нормативных актов. Но этого недостаточно, поскольку определяются только общие

⁸ Стратегия развития страны на 2009-2011 годы: Утвержден Указом Президента КР от 31 марта 2009 года УП N183; Концепция аграрной политики КР до 2010 года: Утвержден Постановлением Правительства КР от 22.06.2004 г.

моменты аренды (субъекты, сроки аренды). Общие положения об аренде недвижимости в ГК КР рассматривают аренду земли как синоним имущественного найма, без учета естественных природных качеств сельскохозяйственных земель и специфики сельскохозяйственного труда (сезонность, зависимость от климатических атмосферных условий)⁹. Вопросы установления обязанности арендатора в публичных интересах учтены не в достаточной мере. Например, природоохранные мероприятия при использовании ядохимикатов, пестицидов и т.д., в виде норм об обязательной регистрации химикатов и пестицидов.

Существующие законодательные положения недостаточны для надлежащего регулирования правоотношений по договору аренды сельскохозяйственных земель. В ГК КР преобладают диспозитивные нормы в отношении таких существенных условий договора, как срок и арендная плата, которые оставляют сторонам слишком широкие возможности для определения условий договора и большую свободу распоряжения земельным участком. Поэтому необходимо внесение публичного начала в договорные отношения в целях защиты интересов слабой стороны в договоре (в данном случае арендатора), стимулирования его заинтересованности в создании стабильного хозяйства, а также защиты интересов общества от возможных вредных последствий, к которым могут привести произвольно составляемые арендные договоры.

Установление сторонами договора аренды условий и порядка пользования земельным участком должны подчиняться императивным требованиям специального Закона «Об аренде сельскохозяйственных земель», который необходимо принять. Правовой основой для его принятия является п.2 ст.543 ГК КР, предусматривающий возможность принятия закона, устанавливающего особенности сдачи в аренду земельных участков, в т.ч. сельхозземель. В нем должны быть предусмотрены: особенности договора аренды сельхозземель; права и обязанности; квалификационные требования для потенциальных арендаторов (профессиональные навыки, возраст); допустимые максимальные и минимальные размеры сельскохозяйственных земельных участков, которые могут образоваться в результате арендных операций (с учетом видов культур, размера хозяйства и др.).

Очевидно, что особенностью института сельскохозяйственной аренды, как и всего земельного права, является тесное переплетение в нем частноправовых и публичноправовых элементов.

Публичные интересы требуют наличия специфичных форм государственного вмешательства в регулировании отношений между арендодателем и арендатором. При этом государственное регулирование отношений сельскохозяйственной аренды сопровождается существенными ограничениями гражданско-правового принципа свободы договоров. Государство вынуждено для усиления гарантий и защиты, прав тех, кто обрабатывает землю, идти на ограничение свободы договоров, путем установления императивных, обязательных положений.

Анализ законодательства стран с развитой рыночной инфраструктурой показывает, что институт сельскохозяйственной аренды основывается на следующих принципах¹⁰:

- 1) обеспечение устойчивости арендных отношений;
- 2) всесторонней защиты прав и законных интересов арендаторов;
- 3) эффективного использования земли, сданной в аренду.

В целях придания необходимой стабильности арендным отношениям и стимулирования к активной деятельности арендатора в них устанавливаются различные правовые гарантии:

⁹ Иконицкая И.А., Краснов Н.И., Павлова Э.И., Самончик О.А., Фомина Л.П. Договоры в сфере земельных отношений в сельском хозяйстве. // Государство и право. - 2000. - №7. - С.32-34.

¹⁰ См.: Косанов Ж.Х. Правовые проблемы аренды сельскохозяйственных земель. // Фемида. - 2002. - №2. - С.36.

- нерасторжимость договоров сельскохозяйственной аренды до истечения срока его действия, и строгий перечень случаев одностороннего расторжения договора аренды. Хотя это и общепризнанный гражданско-правовой принцип, закрепленный в ГК, но не всегда соблюдаемый арендодателями в силу недостаточной защиты прав арендатора по причине несовершенства функционирования судебной системы. Содержание данной гарантии находит воплощение в нормах гражданского законодательства о недопущении одностороннего отказа от договора; не применении изменений законодательства в случае ухудшения положения арендатора; не прекращении права аренды при переходе права собственности на арендуемую землю другому лицу (ст.556 ГК КР). В перечень оснований досрочного расторжения договора аренды, необходимо, также включить желание арендодателя самостоятельно вести сельскохозяйственное производство после истечения одного сельскохозяйственного года;

- установление и изменение размера арендной платы на основе объективных критериев: качество почвы, доходности земельного участка (стоимости урожая) с учетом не только кадастровой оценки; стабильность положения арендатора, поскольку большая продолжительность срока аренды предполагает более высокий размер арендной платы;

- длительные и автоматически возобновляемые сроки действия договора аренды,

право пролонгации аренды по ее окончании, т.е. арендатор должен иметь приоритетное право на заключение нового договора, если арендодатель изъявит желание сдать в аренду земельный участок на новый срок (ст.560);

- право аренды по наследству после смерти арендатора в пользу супруга, детей, родителей, работавших вместе с арендатором, в пределах срока действия аренды (п.2,ст.556 ГК КР);

- право арендатора на выкуп арендуемой земли при наличии законодательных условий для такого выкупа (ст.563 ГК КР); Например, несельский житель после двухгодичного использования сельхозземли и жительства в сельской местности;

- право на получение компенсации за вынужденный отказ от земли, например, при изъятии у собственника земли для государственных и общественных нужд (п.4, ст.65 Земельного кодекса);

- запрещение или ограничение строгим перечнем передачи права аренды третьим лицам (в субаренду, залог, в качестве вклада в юридические лица), например, государственных земель. Слишком свободное распоряжение арендатором земельным участком создает условия для манипуляции в ущерб интересам арендатора, арендодателя и сельхозпроизводства.

Таким образом, для развития арендных отношений с землями сельскохозяйственного назначения, на наш взгляд, в действующем законодательстве Кыргызской Республики необходимо усилить правовые гарантии осуществления и защиты права аренды на уровне, близких к механизмам обеспечения права собственности, т.е. законодательство, в том числе в публичных интересах, должно встать на защиту прав и законных интересов арендатора как равноправного производителя сельскохозяйственной продукции, и приближения статуса арендаторов к правам собственника земли в весьма разнообразных формах арендных отношений.

Так, в контексте рассматриваемой проблемы о развитии аренды земель сельскохозяйственного назначения иностранными лицами, возможно, следует исключить запрет на предоставление им в аренду земель сельскохозяйственного назначения. Для этого необходимо устранить существующую в земельном законодательстве неопределенность относительно арендных прав иностранцев на сельхозземли. Отдельной проблемой является определение земельной доли как объекта гражданского оборота. Предоставление в аренду земельной доли, выделенной в натуре, потребует скорейшего решения проблемы оборота земельной доли в рамках земельного законодательства.

Следует согласиться с Павловой Э.И., что «аренда сельскохозяйственных земель в России могла бы стать составной частью аграрной политики, одним из главных ее

направлений и средством решения многих ее проблем, таких как создание жизнеспособных аграрных хозяйств и обеспечение населения страны отечественной сельскохозяйственной продукцией»¹¹.

Для того чтобы учесть все эти моменты аренды и сформировать полноценный земельно-правовой институт сельскохозяйственной аренды в Кыргызской Республике необходимо, разработать и принять специальный закон «Об аренде сельскохозяйственных земель», в котором были бы учтены специфика аренды земель сельскохозяйственного назначения, либо внести изменения и дополнения в действующее законодательство с расширением норм об аренде земель в целом, сельскохозяйственного назначения, в частности.

При этом необходимо обеспечить комплексный подход к совершенствованию законодательства, а главное единообразное видение путей его развития. В этих целях ощущается потребность в разработке Концепций развития гражданского, земельного и аграрного законодательств, и в целом Концепции правовой политики, т.е. стратегического плана правовой политики государства в целом, и в гражданском, земельного и аграрном законодательствах, в частности. У государства должно быть четкое видение и программа системного научно обоснованного, последовательного использования механизма правового регулирования для достижения стратегических государственных целей, правового обеспечения экономики, гарантированности прав и свобод личности. Необходим документ, содержащий анализ законодательства и правового механизма, в том числе в отраслевом разрезе, с выявлением серьезных недостатков, пробелов, противоречивых положений, потребностей и направлений регулирования общественных отношений и предусматривающий предложения по принятию, изменению соответствующих законов и иных нормативных актов на единой концептуальной основе. Такие правовые Концепции должны разрабатываться в контексте социально-экономических направлений и приоритетов развития общества, государства и экономики, траженные в таких основных программных документах как Стратегия развития страны на 2009-2011 годы, Концепция аграрной политики КР и др.¹²

Литература

1. *Гражданский кодекс КР. – Ч.1.-2. – Бишкек: Академия, 2009.*
2. Узакбаев А.Н. Правовая реформа в аграрном секторе / Юристы и аграрии за «круглым столом»: Материалы обсуждения правовых вопросов аграрно-земельной реформы в Кыргызстане. – Бишкек: Просвещение, 2004. - С.16-19.

¹¹ Павлова Э.И. Зарубежный опыт правового регулирования аренды сельскохозяйственных земель // Государство и право. -2002. -№12. -С.69.

¹² См.: Узакбаев А.Н. Правовая реформа в аграрном секторе./ Юристы и аграрии за «круглым столом» (материалы обсуждения правовых вопросов аграрно-земельной реформы в Кыргызстане – Б. «Просвещение», 2004. - С.16-19.