

УДК 338.43.02 (575.2)

**ЗЕМЕЛЬНАЯ И АГРАРНАЯ РЕФОРМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*А. Абдурашитов*

Анализируются земельная и аграрная реформы в Кыргызской Республике. Отмечена необходимость предельной мобилизации сил и ресурсов для завершения реформ.

*Ключевые слова:* земельная реформа; аграрная реформа; этапы земельной и аграрной реформы; сельхозкооперативы; сервисные службы.

---

**LAND AND AGRARIAN REFORMS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

*A. Abdurashitov*

The article considers land and agrarian reforms in the Kyrgyz Republic. It notes the necessity to focus all efforts and resources to finish the reforms.

*Key words:* land reform; agrarian reform; stages of land and agrarian reform; agricultural cooperatives; service divisions.

Земельный фонд Кыргызской Республики имеет свои особенности из-за преобладания в нем горных территорий. Из 10655,4 тыс. га сельскохозяйственных угодий только 1275,9 тыс. га, или 12,0 %, составляют пахотные земли, из них орошаемые 863,3 тыс. га, или 8,1 %. Преобладающую часть составляют пастбища – 9068,7 тыс. га (85,1 %) [1]. Произошли коренные изменения в использовании земельного фонда за годы осуществления земельной реформы, начиная с 1991 г. Введение частной собственности на землю привело к другим подходам, порядкам и отношениям к использованию и обработке земель. Так, во многих регионах проблемы в использовании пашни возникают из-за малых земельных долей или земельных участков крестьян и фермеров. В использовании пастбищ существуют проблемы другого характера: за эти годы восстановился травостой на отгонных пастбищах из-за сокращения поголовья скота и нежелания фермеров выгонять малочисленный скот на отдаленные пастбища в связи с лишними транспортными и другими расходами. Однако интенсивно используются и деградируют пастбища, находящиеся вблизи населенных пунктов.

Земельная реформа, начавшаяся в 1991 г., является одной из самых сложных, противоречивых и в то же время удачных из всех проводимых в стране реформ. В ее проведении учеными-экономистами страны обозначены два этапа [2, с. 176–177].

*Первый (начальный) этап* (1991–1993 гг.). Проведение земельной реформы началось после при-

ятия закона “О крестьянских хозяйствах” в феврале 1991 г. Закон уполномочивал местные Советы народных депутатов выделять землю для создания крестьянских хозяйств. Колхозы и совхозы были обязаны выделять землю всем работающим и живущим в сельской местности и желающим создавать крестьянские хозяйства. К концу 1991 г. было организовано почти 2 тыс. крестьянских хозяйств, имевших в распоряжении 5 % всей земли сельхозпредприятий.

В апреле 1991 г. был принят закон “О земельной реформе”, согласно которому в каждом районе необходимо было создавать специальный земельный фонд для организации крестьянских хозяйств на неиспользуемых и малопродуктивных землях колхозов и совхозов.

В результате за 1991–1993 гг. было создано 18 тыс. крестьянских хозяйств. Они владели всего 6 % орошаемой пашни и не могли оказать ощутимого влияния на положение дел в целом по отрасли.

Несмотря на то, что по объективным причинам крестьяне и фермеры изначально были наделены худшими землями, на начальном этапе земельной реформы была создана первичная законодательно-нормативная база для наделения земель крестьян. Была проведена соответствующая организационно-методическая работа.

В целом за три года земельной реформы, несмотря на то, что допускались половинчатость и непоследовательность, был получен бесценный опыт по созданию новых форм хозяйствования в сельском хозяйстве.

*Второй этап* – этап становления и развития (1994–2000 гг.). Отсчет второго этапа земельной реформы начался с издания Указа Президента КР от 22 февраля 1994 года “О мерах по усилению земельной и аграрной реформы”, согласно которому все колхозы и совхозы должны были провести реорганизацию и распределить земельные доли между всеми жителями хозяйства, а имущественные паи – между его работниками. Свидетельства на право пользования земельной долей выдавались в виде аренды сроком на 49 лет. Земельные доли подлежали покупке, продаже, сдаче в аренду, залогу и передаче в наследство. Это было важнейшим шагом к введению частной собственности на землю. Крестьяне на деле убедились, что теперь исключена опасность национализации земельных наделов. Поддержка земельной реформы приобрела массовый характер, и уже через год возникла необходимость продления срока землепользования до 99 лет.

Во всех регионах подавляющее большинство колхозов и совхозов было реорганизовано. К концу 2000 г. было создано 180 тыс. крестьянских хозяйств. За этот период свои земельные доли получили более 2,5 млн сельских жителей, или 510 тыс. семей.

Логическим завершением второго этапа земельной реформы стало решение вопроса о частной собственности на землю. Эта норма была введена законом “Об управлении землями сельскохозяйственного назначения”. В данном законе, где запущен механизм купли-продажи земель, также надежно защищены интересы крестьян.

Одним из наиболее серьезных факторов, сдерживающих рост в сельскохозяйственном производстве, является ограниченность земельной площади. Для дальнейшего повышения эффективности работы частных землевладельцев есть необходимость расширения земельных участков на добровольной основе путем создания производственных кооперативов.

Первые два этапа земельной реформы по времени совпадают с аграрной реформой в целом.

Формирование аграрного рынка началось с момента обретения Кыргызстаном независимости. Колхозно-совхозная система, потеряв огромные дотации, лишившись гарантированных государственных закупок продукции, оказалась в глубоком системном кризисе. Стремительно падала урожайность сельскохозяйственных культур, падеж скота достигал угрожающих размеров. В стране, только обретшей независимость, возникла реальная угроза продовольственной безопасности.

Было два варианта, два пути решения проблемы.

*Первый вариант* заключался в том, чтобы попытаться сохранить на плаву колхозы и совхозы,

которые не могли существовать без дотаций, раньше выделяемых из союзного бюджета. На это требовалось около 1 млрд сом. в год. Такими деньгами страна не располагала.

*Второй вариант* подсказывал не только опыт развитых стран, но и просто здравая экономическая логика. Только предоставив хозяйственную свободу крестьянам, передав в их собственность землю, скот, технику и другие основные средства, государство могло рассчитывать на то, что они будут кормить себя и страну. Кыргызстан, естественно, выбрал второй путь – путь прогрессивный и правильный, но в то же время нелегкий и сложный.

Кыргызстан выбрал модель аграрной реформы, когда для всех были созданы равные стартовые условия: свою земельную и имущественную долю могли получить все, кто жил на селе – работающие, безработные, младенцы и пенсионеры, врачи и учителя.

Были отменены принудительные госзаказы, сохранились лишь закупки в государственный резерв в части продовольственной пшеницы. Это означало освобождение цен и предоставление экономической свободы новым землевладельцам.

В 90-е гг. XX в. сельские товаропроизводители платили в общей сложности 13 видов налогов и отчислений в бюджет. Сложную систему налогообложения следовало упростить, чтобы она, во-первых, была понятна и удобна каждому фермеру и, во-вторых, не подавляла, а поощряла крестьянскую инициативу и предприимчивость. Поэтому был разработан и введен единый земельный налог.

В то же время на начальном этапе аграрных реформ имели место половинчатость и непоследовательность. На их темпы и качество повлияла и слабость местной исполнительной власти. Все полномочия в тот период находились в руках руководства колхозов и совхозов. Их закат совпал с началом аграрной реформы, и они отрицательно повлияли на ход преобразований. По этой причине и процесс реорганизации в первое время шел не везде гладко, а кое-где допускались факты злоупотреблений и “прихватизации”.

В начале 90-х гг. обанкротился Агропромбанк, не особо заботившийся о возврате выдаваемых средств. Образовался вакуум в сельской банковской системе. Правительство выделяло кредиты сельхозпроизводителям то через Минсельхоз, то через местные администрации, а то и через общественные организации. Поскольку все эти структуры не имели опыта в банковском деле, вся эта практика кредитования села была обречена на неудачу.

В 1996 г. была создана Кыргызская сельскохозяйственная финансовая корпорация, позднее преобразованная в “Айылбанк”, а затем и финансовая

компания по поддержке и развитию кредитных союзов. Эти организации со временем состоялись как рыночные кредитные учреждения, они охватили сеть филиалов все регионы республики.

Были и просчеты в проведении аграрной реформы. К ним относится нанесенный урон семеноводческим и племенным хозяйствам из-за противодействия противников перемен. Если бы эти хозяйства были своевременно реформированы, как намечалось в самом начале аграрной реформы (отделение их от колхозов и совхозов и создание специализированных хозяйств на рыночной основе), то на сегодня на аграрном рынке мы имели бы сильную семеноводческую и племенную базу.

При всех упущениях, тактических просчетах, допущенных в ходе преобразований, аграрная реформа достигла своих целей. Кардинально изменилась ситуация в сельском хозяйстве. С 1996 г. в отрасли началась стабильный рост. Обеспечена продовольственная безопасность страны, в том числе ее зерновая независимость. К 2000 г. объем валовой продукции сельского хозяйства достиг уровня времен Советского Союза, увеличилось производство всех видов продукции, а производство пшеницы, картофеля, овощей, масличных и бахчевых культур увеличилось более чем в два раза.

За вторым этапом аграрной реформы должен был последовать *третий, заключительный этап*. Его начало было обозначено в 2001 г. на республиканской научно-практической конференции по сельскому хозяйству с целью дать импульс реформам. Однако они так и не получили своего развития. У крестьян возникла острая проблема, связанная с низкой доходностью и убыточностью производства в силу объективных причин. Они

- начали терять прибыль, терпеть убытки из-за перепроизводства. Проблема уже приобретает системный характер;
- недополучают немало доходов из-за реализации своей продукции в сырьевом виде. Уровень переработки сельхозпродукции составляет всего лишь около 15 %;
- продолжают получать низкие доходы из-за реализации своей продукции только на внутреннем рынке. Агропромышленную продукцию мы импортируем больше, чем экспортируем. В структуре экспорта преобладает доля сельскохозяйственного сырья.

К настоящему времени на селе доминируют мелкотоварные крестьянские хозяйства, которые на большие доходы рассчитывать не могут. У них много затрат при производстве, транспортировке и сбыте продукции. Мелкие земельные наделы не позволяют применять севообороты, что резко сни-

жает урожайность сельскохозяйственных культур. Это было известно еще в самом начале реформы. Выбранная модель земельно-аграрной реформы, когда всем крестьянам создавались равные стартовые условия, не позволяет избежать мелкотоварности из-за ограниченности имеющихся земель.

На 1 января 2012 г. зарегистрировано более 345 тыс. крестьянских хозяйств [3, с. 89]. Если учесть, что в ходе реформы земельные доли получили 510 тыс. семей, то преимущественная часть фермерских хозяйств состоит из одной семьи. Эксперты еще в начале реформ прогнозировали оптимальное количество – 80 тыс. хозяйств. Фактическое количество более чем в 3–4 раза превышает прогнозный показатель.

Вдобавок к этому, за прошедшие годы не удалось решить вопрос с обеспечением крестьян необходимыми ресурсами. Потребность полевых семян и удобрений удовлетворяется примерно на 40 %, племенное дело запущено, с каждым годом обостряется проблема с обеспечением крестьян техникой.

Все вышеперечисленные проблемы должны быть решены на третьем, заключительном этапе аграрной реформы. Первые два этапа реформы основным ставили вопрос о земле. На завершающем этапе главный вопрос аграрной реформы – развитие кооперации.

Принципиальное отличие кооперативов от колхозно-совхозной системы, которая создавалась и управлялась государством, заключается в том, что они создаются исключительно на принципах добровольности, самостоятельности, доходности самими крестьянами и ими же управляются.

Кооперация рассматривается как основной путь преодоления мелкотоварности в сельском хозяйстве и образования крепких, жизнеспособных хозяйств. Собственники малых земельных и иных ресурсов нуждаются не только в производственных кооперативах, но большей частью в товарно-сервисных кооперативах и кооперативах по переработке и экспорту продукции.

Во всем мире кооперация доказала свои экономические преимущества. Ярый сторонник кооперативного движения А. Чайнов убедительно доказывал: “Крестьяне, не прибегая к наемному труду и концентрируя с помощью кооперации свои усилия, могут настолько поднять производительность своих хозяйств, что будут реально конкурировать с капиталистическими предприятиями” [4, с. 14].

Правовой основой для реализации задачи заключительного этапа аграрной реформы является закон “О кооперативах”, принятый 30 апреля 2004 года. В последующем в этот закон были внесены

изменения и дополнения, и на сегодняшний день в Кыргызстане действует один из самых прогрессивных законов о кооперации в СНГ. Данный закон соответствует всем международным основам кооперативного движения.

Возникшую при этом правовую форму кооператива можно определить как “независимое, добровольное объединение людей в целях удовлетворения общих экономических, социальных и культурных потребностей в рамках совместного предприятия, контроль в котором осуществляется демократически” [5, с. 4]. В данном определении содержатся исторически сложившиеся наиболее важные кооперативные принципы:

- независимость – от государства и его органов;
- добровольность – члены могут свободно вступать в кооператив и выходить из его состава по определенным правилам;
- членами кооператива могут быть как физические, так и юридические лица;
- основное предназначение любого кооператива – выполнение экономических и социальных, а также других потребностей своих членов, в первую очередь, обучение членов кооператива;
- совместная собственность и совместное предприятие;
- демократический контроль со стороны членов кооператива, при этом каждый имеет одинаковые права и обязанности;
- самопомощь – не государство, а кооператив должен удовлетворять потребности фермеров – членов кооператива.

Данный закон принят взамен ранее действовавшего закона “О кооперации”. Его принятие было продиктовано необходимостью приведения правовой базы развития кооперативов в соответствие с реальным положением дел в аграрном секторе страны. Он также должен соответствовать международным стандартам и тем самым обеспечить развитие экономически эффективных кооперативов.

В нынешних условиях наиболее актуальным направлением является концентрация усилий сельхозпроизводителей на интенсификации производства и оптимизации сбыта произведенной продукции. Как показывает опыт многих развитых стран, наиболее эффективным средством достижения этих целей являются создание и развитие товарных и сервисных кооперативов.

Пока практическая реализация планов по развитию кооперации идет крайне неудовлетворительно. Настало время предпринять решительные действия по осуществлению заключительного этапа аграрной реформы – оживления кооперативного движения на селе.

Для этого необходимо:

- инициировать создание модельных кооперативов в регионах, чтобы в последующем повсеместно распространить их опыт;
- открыть филиалы “Айылбанка” в каждом крупном селе, чтобы кооперация охватила и сферу кредитования;
- сельские банки и ныне действующие кредитные союзы должны составить основу кредитной кооперации;
- провести переаттестацию специализированных семеноводческих и племенных кооперативов и оказать им целевую государственную поддержку;
- обеспечить доступ к технике, используя преимущества кооперации, когда объединяются ресурсы членов кооператива;
- гарантировать обеспечение кооперативов удобрениями, средствами химической защиты, ветеринарными препаратами путем создания соответствующих сервисных служб;
- развивать перерабатывающие кооперативы, кооперативы по маркетингу.

Завершающий этап аграрной реформы исключительно сложен по своим задачам, и его реализация требует предельной мобилизации сил и ресурсов. Вместе с тем, земельная реформа была начата и проведена в гораздо худших условиях – в условиях системного кризиса и неопределенности, но она была проведена успешно. Ныне мы имеем принципиально иную ситуацию. Крестьян-собственников агитировать и убеждать в необходимости объединения усилий для повышения эффективности производства нет смысла. Минсельхозу совместно с местной исполнительной властью необходимо провести методическую и организационную работу по созданию производственных, сервисных, обслуживающих, снабженческих, сбытовых и других кооперативов с учетом местных, региональных особенностей.

#### Литература

1. Распределение земельного фонда КР по видам угодий на 1 января 2012 г. <http://www.gosreg.kg>
2. Аюпов А.Н. Региональная экономика: учебник / А.Н. Аюпов, А. Абдурашитов, Н.А. Бровко. Бишкек: КРСУ, 2007. 305 с.
3. Кыргызстан в цифрах: статсборник. Бишкек: Нацстатком КР, 2013. 332 с.
4. Чаянов В. А.В. Чаянов – человек, ученый, гражданин / В. Чаянов. М.: МСХА, 1998. 228 с.
5. Закон КР “О кооперативах” от 11 июня 2004 г. № 70 (в редакции Закона КР от 25 февраля 2005 г. № 37). Бишкек: ГТЦ, 2005. 104 с.