

ГЛАВА 7. ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА (1989 – 2019 гг.)

Хоржан О., Бузу О.

1. Характеристика земельных отношений в предреформный период

Преобразование земельных отношений в 1989-2019 гг. в Республике Молдова не было случайным явлением. Настоятельная необходимость в социально-экономических реформах явилась объективной необходимостью, вызванной самим ходом истории развития общественных и экономических отношений. Особенно остро отставание ощущалось в области сельского хозяйства, где большинство стран всё с большим трудом обеспечивало своё население продовольствием, а промышленность сырьём на уровне современных требований.

Во второй половине 80-х годов XX века экономика и социально-экономические отношения в МССР находились в глубоком кризисе, что было вызвано следующими факторами:

- осознанием большей части населения необходимости демократических преобразований в обществе, в первую очередь, ликвидации монополии государства на собственность, в т.ч. и на землю;
- снижением эффективности и темпов роста экономики, в т.ч. сельского хозяйства, снижением урожайности сельскохозяйственных культур и объёмов сельскохозяйственного производства в целом;
- острой нехваткой рабочей силы в сельской местности и низким уровнем производительности труда, прежде всего в сельскохозяйственном производстве;
- разбалансированием между отдельными отраслями сельского хозяйства;
- отсутствием экономического интереса крестьян в результатах своего труда и дальнейшем росте сельскохозяйственного производства;
- бесплатное землепользование, отсутствие необходимых механизмов регулирования земельных отношений, соответствующих уровню развития производительных сил и требованиям современного научно-технического прогресса, способствовало их разбазариванию, неэффективному использованию, изъятию сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственного оборота для различных несельскохозяйственных целей;
- отсутствием в условиях господства государственной и колхозно-кооп-

перативной собственности на землю действенного механизма защиты сельскохозяйственных земель от эрозии, засоления и других негативных явлений, что привело к снижению продуктивности, уменьшению количества гумуса и других питательных веществ в почве, её загрязнению различными химическими веществами (гербицидами, пестицидами, нитратами и др.).

Проводившаяся в республике политика по всеобщей мелиорации, химизации и механизации сельскохозяйственного производства, выполнению Продовольственной программы, внедрению прогрессивных методов организации сельскохозяйственного производства и элементов рыночных отношений и другие, не приносили видимых результатов. Не дала ощутимого эффекта и широко разрекламированная в 70-80 годах прошлого века государственная программа по специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на основе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции. Связанные с ней постоянные изменения границ колхозов и совхозов, создание крупных межхозяйственных предприятий и агропромышленных комплексов привели к нарушению одного из главных принципов землеустройства – устойчивости землепользования, нарушению существовавших проектов землеустройства в том, что касалось системы севооборотов, борьбе с эрозией почв и другим отрицательным последствиям.

Таблица 1

Сравнительный анализ использования сельскохозяйственных земельных угодий в 1970 -1989 гг.

Виды сельскохозяйственных земельных угодий	1970		1989		Разница между 1970 г и 1989 г, тыс. га
	тыс. га	%	тыс. га	%	
Количество сельскохозяйственных землепользований	1878		1886		+12.0
Пашня	1898.1	70.5	1792.8	70,3	-105.3
Залежные земли	1.3	0.05	-	-	-1.3
Многолетние насаждения, в т.ч.: сады	430.4	16.0	455.7	17.9	+25.3
виноградники	147.4	5.5	200.6	7.9	+53.2
сенокосы	253.0	9.4	219.5	8.7	-33.5
пастбища	10.6	0.4	4.1	0.02	-6.5
Земли всех сельскохозяйственных землепользователей	353.7	13.1	299.3	11.7	-54.4
	2694.1	100.0	2551.9	100.0	-142,2

Источник: разработано автором на основе [12]

Так, площадь пашни в 1960 - 1990 гг. уменьшилась на 335.2 тыс. га, сенокосов – на 29.9 тыс. га, пастбищ – на 19.4 тыс. га и только под многолетними насаждениями она увеличилась на 78.8 тыс. га. Данные земельного монито-

ринга показали, что в течении 1982-1992 гг. от 16 до 21 тыс. га орошаемых земель подверглись процессам вторичного засоления и осолонцевания.

По данным земельного мониторинга в 1971-1990 гг. баланс гумуса в почве постоянно был отрицательным. Почвы Молдавии ежегодно теряли по 100-500 кг/га гумуса. Среднее содержание гумуса в пахотном слое почв уменьшилось на 0.5 – 0.6 %. 40% почв содержали всего 4% гумуса и только 10% - от 4% до 5%. Средневзвешенный бонитет обрабатываемых почв уменьшился с 70 до 65 баллов, что свидетельствует о снижении их биологической продуктивности.

В то же время в этот период зародились новые элементы в земельных отношениях:

- появились новые формы организации труда: подряд, семейный подряд, аренда, различные кооперативы и др.;
- среди части населения возродилось чувство мелкого предпринимательства.

2. Факторы, повлиявшие на форму и содержание земельной реформы 1990 г.

Сложившаяся ситуация в области земельных отношений была обусловлена следующими основными причинами:

- господством исключительно государственной собственности на землю и средства производства, отсутствием права частной собственности на них;
- чрезмерной централизацией управления земельными ресурсами, сосредоточенным, в основном, на уровне центральных органов государственной власти;
- отсутствием аргументированной государственной земельной политики в области законодательного, экономического и институционального регулирования земельных отношений;
- отсутствием соответствующего законодательного и экономического механизма обеспечения безусловного соблюдения земельного законодательства, экономических и других механизмов и рычагов эффективного управления земельными ресурсами;
- отсутствием системы качественных и хорошо организованных кадастровых услуг [3].

Вышеназванные причины, наряду с необходимостью модернизации экономики в целом, потребовали осуществление кардинальных социальных и экономических преобразований в стране, реструктуризации земельных отношений и проведение социально-экономической реформы, составной частью которой стала земельная реформа [3].

Специфической особенностью землепользования в Молдове, установившегося ещё в средние века, явилось наличие у каждого населённого пункта своего земельного фонда, пользоваться которым имели право только

жители этого населённого пункта. Исторически сложилось так, что молдавское село стало основной единицей как землепользования, так и землеустройства. В предприватизационный период стало ясно, что в тех сёлах, где было больше земли, фонд приватизации тоже будет больше. Поэтому по инициативе граждан в 1985-1990 гг были проведены работы по восстановлению исторических границ землепользований населённых пунктов.

3. Цель земельной реформы:

Земельная реформа в Республике Молдова предусматривала:

- изменение земельных отношений;
- демонополизацию государственной собственности на землю;
- признание земли как товара;
- развитие аграрного сектора на основе разнообразия форм собственности и организации производства;
- обеспечение и реализацию прав каждого гражданина на землю и её использование;
- децентрализацию управления земельными ресурсами;
- обеспечение приоритетов в области охраны земель и окружающей среды [3].

Для её успешной реализации было предусмотрено внедрение рыночного механизма создания и регулирования новых земельных отношений. Концепция реализации земельной реформы предусматривала, что экономический механизм должен основываться на следующих основных принципах:

- обязательное принятие во внимание действия объективных экономических законов;
- обеспечение учёта экономических интересов как государства, так и отдельных граждан и обладателей земли;
- экономическая защита сельскохозяйственных земель от необоснованного изъятия для несельскохозяйственных целей;
- экономическая защита земли от деградации и других негативных явлений;
- экономическое стимулирование рационального землепользования;
- экономическая эффективность внедряемых мероприятий.

В этой связи в механизме реализации земельной реформы предусматривались как бюджетные, так и внебюджетные источники финансирования:

- введение налога на землю;
- компенсационные выплаты за изъятие сельскохозяйственных земель для различных несельскохозяйственных целей;
- предусмотренные законом пошлины за сделки с объектами недвижимого имущества и их регистрацию;
- другие источники (сборы, штрафы, иностранные гранты и др.).

4. Процесс обеспечения земельной реформы:

Вопросы организации земельных преобразований постоянно находились в поле зрения как центральных, так и местных органов власти Молдовы от начала реализации реформ и потребовали осуществления соответствующих политических, юридических, экономических, инженерных, технических и других мероприятий.

Концептуальное начало этих преобразований было положено Парламентом Республики Молдова, который своим Постановлением от 19.02.1991 утвердил Концепцию аграрной реформы и социально-экономического развития страны, в которой определил основные направления и механизмы реорганизации аграрного сектора на основе принципов рыночной экономики [3]. В соответствии с этой Концепцией аграрная реформа в Республике Молдова включала следующие составляющие:

- разработку законодательной базы для проведения реформы;
- приватизацию земли;
- реорганизацию коллективных хозяйств и реструктуризацию долгов в аграрном секторе;
- создание и развитие предпринимательской инфраструктуры в области сельского хозяйства.

С начала земельных преобразований в 1992 г. была завершена программа приватизации земель сельскохозяйственного назначения “Земля” (*Pământ*) (1996-2000 гг.), внедрен Первый кадастровый проект (2000-2005 г), проект Поддержки приватизации земли (2003-2006 гг.) и Пилотный проект по консолидации сельскохозяйственных земель (2006-2009 гг.).

4.1. Разработка законодательной базы

Практически земельная реформа началась одновременно с принятием и введением в действие Закона о внесении поправки в Статью 82 Земельного кодекса МССР. В нём определялись:

- процедура предоставления земельных участков под жилые дома и частные хозяйства внутри населённых пунктов;
- процедура определения фонда сельскохозяйственных земель для приватизации, количество людей имеющих право на приватизацию и способ расчёта величины участка передаваемого каждому участнику в частную собственность;
- процедура получения в частную собственность участков-эквивалентов земли и других материальных ценностей, подлежащих приватизации из собственности бывших колхозов и совхозов.

В целом законодательная база земельной реформы была создана в последующие годы в результате принятия целого ряда законов и других подзаконных актов.

4.2. Программа приватизации земли и имущества

Приватизация земли организовывалась земельными комиссиями при сельсоветах (примэриях), которые определяли земельные участки, подлежащие передаче в натуре обладателям долей равноценной земли по их заявлениям, и заключали с Проектным институтом по землеустройству или другими юридическими лицами, имевшими соответствующую лицензию, договор на разработку проектов землеустройства. Расходы по разработке проектов землеустройства должны были покрываться за счет средств государственного и местных бюджетов. За счет средств государственного бюджета должны были осуществляются картографические и геодезические работы, заполнение и регистрация документов, удостоверяющих право собственности обладателя земли. Однако в последствии, в виду отсутствия необходимых финансовых средств этот порядок был изменён.

Процедура приватизации имущества колхозов и совхозов была установлена не Земельным кодексом, а рядом законов о государственной программе приватизации на 1993-1994, 1995-1996 и 1997-1998 годы. Приватизации подлежало всё имущество колхозов, совхозов, совхозов-заводов, межхозяйственных предприятий и объединений, сельскохозяйственных предприятий других видов, в том числе основные производственные фонды и оборотные средства, финансовые средства и финансируемое за счет собственных средств незавершенное строительство. В соответствии с этими законодательными актами всё имущество приватизированных предприятий, подлежало передаче его работникам и пенсионерам, а также бывшим работникам предприятия и работникам социальной сферы, в виде индивидуальной имущественной доли, выраженной в процентах. Расчёт стоимости доли имущества устанавливался комиссией по приватизации имущества сельскохозяйственного предприятия, созданными в соответствии с Постановлением Правительства N 361 от 10 июня 1993 года, на основе методик, утверждённых на общем собрании участников приватизации, учитывая персональный трудовой вклад каждого из них. Они должны были передаваться в собственность гражданам в 30-дневный срок после утверждения на общем собрании на основании их письменного заявления в комиссию по приватизации.

Однако эти «идеальные» доли имущества были частично выделены только на втором этапе приватизации имущества в случае выхода из сельскохозяйственного предприятия, что было связано с задолженностью большинства их перед кредиторами. Выделение на практике имущественных долей участникам приватизации стала невозможной в виду того, что многочисленные кредиторы требовали возвращения огромных долгов, оставшихся нереструктурированными и продолжавшими постоянно расти. Эта проблема явилась главным тормозом на пути реализации земельной реформы. Первым шагом для их решения стало принятие Парламентом дополнений к закону о Программе приватизации на 1997-1998 годы, позволившим пере-

дать в натуре участникам приватизации следующие активы, независимо от финансового состояния сельскохозяйственных предприятий – оросительные установки, многолетние насаждения и другие незавершённые объекты, расположенные на приватизируемых землях, тракторы, комбайны, машины и другие сельскохозяйственные средства производства, рабочий и продуктивный скот, посевной фонд и другое. Данное имущество подлежало передаче в натуре в установленные сроки лицам, которые имели на это право, независимо от финансового положения сельскохозяйственного предприятия и состояния расчетов с кредиторами. Кредиторам запрещалось претендовать на стоимостную долю имущества, переданную участникам приватизации, так как в соответствии с этим законом они не являлись правопреемниками сельскохозяйственного предприятия и не отвечали по его обязательствам. Благодаря этим дополнениям практически одновременно началась приватизация в натуре земли и других объектов недвижимого имущества, необходимых для сельскохозяйственного производства, а также стало возможным создание жизнеспособных сельскохозяйственных хозяйств и предприятий. В действительности выделение имущественных долей в подавляющем большинстве случаев ограничилось лишь установлением их «идеальной» величины.

Законодательно не была решена судьба колхозов и совхозов, которые аккумулировали к тому времени огромные долги в сумме 2 млрд. лей (MDL), постепенно лишаясь земли и имущества и фактически превращаясь в полных банкротов. В связи с этим Парламент принял Закон № 392-XIV от 13 мая 1999 о **реструктуризации сельскохозяйственных предприятий в процессе приватизации** (закон о долгах). Соответствующие поправки были внесены и в законы о налоговой службе и закон о бюджете. Настоящие законы распространялись на сельскохозяйственные предприятия, ликвидация которых проходила во внесудебном порядке, и текущие долги которых были полностью аннулированы в соответствии с этим законом. Прежние долги ликвидируемого сельскохозяйственного предприятия перед кредиторами передавались государству. Становясь дебитором по отношению к кредиторам, государство начинало с ними рассчитываться путём отсрочки уплаты налогов через выпуск облигаций (долговых обязательств), обязуясь выкупить их посредством фискального кредита в последующие 5 лет. Что касалось приватизируемых предприятий, то они погашали долги перед государством оставшимся имуществом, прежде всего социальными активами.

Появление в процессе приватизации большого количества землевладельцев, желавших открыть собственный бизнес, породило проблему привлечения дополнительных инвестиций в сельское хозяйство. К сожалению, банковская система, особенно на начальном этапе, не проявляла особого интереса к кредитованию хозяйств, что объяснялось высокими рисками в сельскохозяйственном бизнесе и отсутствием у предпринимателей и фермеров достаточных гарантий под выделенные кредиты. Кроме того, банки предлагали, в основном, краткосрочные кредиты (на 3-6 месяцев) под высокие проценты.

Для оказания помощи новым собственникам земли и создания альтернативной системы взаимного кредитования Парламент принял специальный Закон № 1505-ХІІІ от 18 февраля 1998 года о сберегательно-заемных ассоциациях граждан. Целью настоящего закона являлась реализация конституционного права граждан на свободное объединение для оказания финансовой взаимопомощи и защиты своих денежных средств посредством создания сберегательно-заемных ассоциаций... Этим ассоциациям предоставлялся ряд налоговых льгот, которые позволили ускорить процесс их создания в сельской местности, и стимулировал развитие финансовой инфраструктуры в аграрном секторе.

Позже был принят Закон № 73 от 12.04.2001 года о предпринимательских кооперативах, который позволил привлечь для системы взаимного кредитования фонды не только от физических лиц, но и от экономических агентов и существенно консолидировал финансовую базу в сельском хозяйстве [20].

Важным элементом аграрной реформы явилось создание рыночной инфраструктуры с чётким акцентом на производственные кооперативы, которые должны были выполнять функции купли и продажи продукции, производимой фермерами, поставок им горюче-смазочных материалов, удобрений, семян и других ресурсов, предоставления маркетинговых, консультативных и юридических услуг. Этот закон стал импульсом для создания в Молдове предпринимательских кооперативов западного типа.

Таким образом, в стране была создана юридическая база, которая должна была обеспечить успешное осуществление задач, поставленных в Концепции аграрной реформы, социально-экономического развития страны. В последующие годы продолжалось развитие законодательной базы, совершенствование налоговой системы, системы страхования и субсидирования в сельском хозяйстве, которые должны были соответствовать новым рыночным условиям.

4.3. Приватизация земли и реструктуризация коллективных хозяйств

Несмотря на то, что Конституция республики Молдова и новый Земельный кодекс узаконили частную собственность на землю, и Программа приватизации определила механизм приватизации земли и имущества коллективных хозяйств, процесс завершился только в 2001 году [21]. Этот процесс в Молдове протекал трудно и прошёл через несколько этапов.

Концепция приватизации сельскохозяйственных земель была изложена в новом Земельном кодексе, в соответствии с которыми необходимо было установить:

- земли, которые оставались в публичной (государственной) собственности и те, которые составляли приватизационный фонд в пределах административно-территориальной единицы;

- категории граждан, которые получали право на получение сельскохозяйственных земель в частную собственность;
- способ определения величины участка равноценной земли.

По Закону Республики Молдова № 668 от 23.11.1995 об утверждении Перечня предприятий, учреждений и организаций, земли сельскохозяйственного назначения которых остаются в собственности государства [14], эти земли были переданы в пользование институтам и организациям в области науки и образования.

Материалы по установлению фонда приватизации по каждой примэрии в отдельности были утверждены Решением Правительства Республики Молдова № 469 от 11.07.1994 „Об утверждении площадей государственных земельных фондов и фондов приватизации коммун”.

Концепция земельной реформы в Молдове, в отличие от других стран, где при приватизации земли применялся метод восстановления прав бывших земельных собственников, предусматривала использование метода социальной справедливости. Этот метод предусматривал, что в каждой административно-территориальной единице первого уровня (село, коммуна, город), величина предоставляемого равноценного участка – эквивалента должна быть одинаковой для каждого участника приватизации. Однако этот принцип был нарушен с самого начала, т.к. их размеры отличались даже в пределах одной и той же административно-территориальной единицы, а разница между ними отличалась в отдельных случаях в несколько раз.

В виду этих особенностей земельная реформа в Молдове была проведена в несколько этапов.

В дальнейшем был принят целый ряд других законодательных актов, юридически обеспечивших процесс реализации земельной реформы

5. Распределение земельного фонда

В соответствии с Земельным кодексом приватизация земли была осуществлена в соответствии с рядом принципов, таких как ограниченное количество участников приватизации земли, включавшее тех, кто непосредственно работал в сельскохозяйственной отрасли и в социальной сфере в сельской местности, а также обеспечение равных прав на землю и на её бесплатную приватизацию независимо от пола и национальности.

Земельным кодексом предусматривалась не один, а две фазы приватизации земли. В начале, и во многом формально, земельные комиссии в городах, сёлах (коммунах) установили размеры долевых участков – эквивалентов равноценной земли (в га или балл-гектарах) для каждого участника приватизации. Право на эту идеальную долю земли подтверждалось временным документом (титулом), выдаваемым примэрией города или села (коммуны). Затем земельный участок с точно установленными границами на местности передавался в частную собственность гражданину, пожелавшему выйти из колхоза или совхоза. Таким образом, реформа была осуществлена постепенно, в несколько этапов.

5.1. На начальном этапе (хаотичная приватизация до 1996 года)

Введение в действие Земельного кодекса в 1992 году стало официальным началом земельной реформы в Молдове. Это, с одной стороны, был период большой неопределённости и пассивности, а с другой – период отдельных попыток и хаотичной приватизации. В результате отсутствия определённых обязательств и политической воли со стороны Правительства твёрдо продолжать приватизацию земли первые пять лет после принятия поправок в Земельный кодекс не принесли видимого результата. Реформы разворачивались медленно и по разным моделям по стране.

В отдельных случаях на основе частной инициативы граждане, имевших право на приватизацию земли, выходили из состава коллективных хозяйств и образовывали индивидуальные хозяйства на маленьких участках земли без какой-либо формальной регистрации своих прав собственности.

Другие коллективные хозяйства продолжали экономическую деятельность без изменений.

И, наконец, третья группа коллективных хозяйств сделала определённые шаги в направлении их реорганизации и приватизации земли.

Все эти изменения были поверхностными: коллективные хозяйства изменяли свой юридический статус (реорганизовывались в кооперативы, акционерные общества, ассоциации и т.п.), другие делились на более мелкие коллективные хозяйства, а некоторые примэрии только рассчитали размеры участков-эквивалентов и выдали соответствующие справки.

В целом процесс деколлективизации был медленным, отражавшим политические дискуссии на тот момент – противостояние между реформистскими и консервативными силами. Распределение земли между крестьянами выявило целый комплекс проблем, сдерживавших ход аграрной реформы. Для начала экономической деятельности крестьяне, получившие в собственность землю, в массе своей не имевшие специального образования и начальный капитал, должны были:

- образовать и зарегистрировать собственное хозяйство,
- приобрести необходимый сельскохозяйственный инвентарь для обработки земли,
- получить документ на право обладания землёй для того, что зарегистрировать за собой право земельной собственности.

Несмотря на то, что Парламент принял целый ряд важных законов, которые позволили начать процесс приватизации и реорганизации коллективных хозяйств, до 1996 года большого прогресса в реализации аграрной реформы отмечено не было.

На этом этапе до начала массовой приватизации земли в Молдове 1126,8 тыс. семьям было выделено в качестве приусадебных участков 351 тыс. га земли или 10 % всей площади земельного фонда. Этот этап завершился вручением соответствующих временных документов, которые не указывали

точного, геодезически привязанного на местности размещения выделенного участка земли [5].

На этом этапе стало ясно, что решение проблемы приватизации земли требует выполнения огромного объёма работ, на которые требовались как финансы, так и специалисты в этой области.

В 1996-1997 гг Правительство Молдовы при поддержке Агентства Соединённых Штатов Америки (USAID) по международному развитию внедрило пилотный проект «Pămînt» («Земля») в 72 коллективных хозяйствах из 31 района Молдовы.

5.2. Эксперимент в колхозе «Маяк» и пилотный проект

В начале 1996 года Министерство приватизации Республики Молдова и USAID заключили договор с Центром по реформе частного бизнеса по разработке и внедрению методологии ликвидации и приватизации коллективного хозяйства «Маяк» в Ниспоренском районе, как пилотного проекта. Эксперимент успешно завершился, земли колхоза были приватизированы, а колхозники получили 1345 документов на право обладания землёй. Приватизация колхоза «Маяк» и утверждение частной собственности на землю явились тем историческим шагом, который окончательно и бесповоротно разрушил монополию государства на землю.

В 1996-1997 годах Правительство Молдовы при поддержке USAID распространило пилотный проект „Pămînt” на 72 коллективных хозяйства в 31 районе Молдовы. Предложенная методология в этих хозяйствах полностью основывалась на существовавшем законодательстве Молдовы и включала:

- выделение на местности участков земли из собственности коллективного хозяйства (с подготовкой и выдачей документов американской кампанией Booz-Allen and Hamilton) гражданам, имевшим право собственности на землю;
- выделение в натуре активов коллективных хозяйств, не имевших долгов (выдача справок на право собственности), гражданам, имевшим на это право;
- реорганизация коллективных хозяйств.

В виду того, что применяемая методология реорганизации и приватизации коллективных хозяйств предполагала также создание новых частных хозяйств, не обременённых долгами, выделение имущественных долей в полном объёме было возможно только в случаях, когда их коллективы не имели долгов. Это было возможно только тогда, когда колхозы и совхозы были в состоянии полностью рассчитаться по своим долгам и начать процедуру приватизации и ликвидации. В других случаях вследствие наличия долгов ни одно коллективное хозяйство не имели права распределить все свои активы. Они должны были резервировать часть своего имущества для расчётов по долгам.

Активы хозяйств были распределены на три категории:

1. собственность, предназначенная для последующего расчета по долгам с кредиторами коллективного хозяйства. В 90% случаев вновь образованные хозяйства-правопреемники были созданы на основе этой собственности с тем, чтобы выполнить свои финансовые обязательства;

2. социальные активы и коммунальные объекты, переданные местным властям или предприятиям-правопреемникам;

3. активы, не обременённые долгами, которые сформировали фонд приватизации и были распределены между участниками приватизации. На основе этих активов было создано примерно 1300 частных хозяйств.

Принимая во внимание создавшуюся на тот момент ситуацию с долгами было невозможным выработать единую методологию, которую можно было бы применить для приватизации всех хозяйств без нанесения ущерба кредиторам.

В случаях, когда приватизируемые хозяйства имели в собственности активы, которые нельзя было разделить в натуре между крестьянами (винзаводы, мельницы, маслобойки, другие перерабатывающие предприятия), но включённые в фонд приватизации, эти активы передавались предприятиям - правопреемникам, а крестьяне становились их соучредителями.

Однако ожидания, что предприятия-правопреемники рассчитаются по долгам за счёт продажи активов, предназначенных для этой цели, или за счёт доходов, полученных в результате их производственной деятельности, не оправдались. В большинстве случаев предприятия - правопреемники продолжали накапливать долги, которые быстро превращались в невозвратные, т.к. большинство из них не организовывали производственную деятельность в достаточном объёме.

Это была цена, заплаченная за успехи, достигнутые в реализации главных целей пилотного проекта: распределение в натуре земли и активов, не обременённых долгами, участникам приватизации и создание частных предприятий.

В целом, пилотный проект можно считать успешным, он позволил накопить ценный опыт, несмотря на то, что он как пилотный проект был реализован в рамках всего 72 хозяйств [9].

5.3. Национальная программа „Rământ” (этап массовой приватизации)

Национальная программа „Rământ” (НПП) была начата в марте 1998 г на основе Договора между Правительством Республики Молдова и USAID как продолжение пилотного проекта, с тем, чтобы завершить приватизацию в оставшихся 900 коллективных хозяйствах в строгом соответствии с существовавшим на тот момент национальным законодательством.

Накопленный опыт на первом этапе и принятый Закон № 187-XIV (Закон о частной собственности) позволил существенно продвинуться в деле приватизации земли, используя уже разработанную методику.

На первом этапе массовой приватизации были проведены необходимые подготовительные работы:

- инвентаризация земель сельскохозяйственных предприятий;
- уточнение и утверждение границ всех примырий и пользователей земли в целях их налогообложения;
- определение размера государственного земельного фонда (1,3 млн. га) и фонда приватизации земли (2,0 млн. га);
- создание условий для образования сельскохозяйственных предприятий различных организационно-хозяйственных форм на основе частной собственности.

На втором этапе массовой приватизации, который длился в течении 1998 - 2000 гг., была осуществлена реструктуризация сельскохозяйственного производства, граждане получили 2,2 млн. документов на право обладания землёй.

Будучи легализованными в своих правах на полученные участки - эквиваленты земли, граждане могли свободно выбрать организационно-юридическую форму хозяйствования.

В результате завершения процесса приватизации и реструктуризации коллективных хозяйств:

- было приватизировано 98.7% сельскохозяйственных земель (около 2,0 млн. га);
- 98.7% граждан, имевших на это право (около 2,2 млн. человек); получили документы, юридически закрепившие их право собственности на землю;
- был завершён процесс приватизации 1034 коллективных хозяйств;
- были ликвидированы 864 коллективных хозяйств.

В среднем каждый гражданин получил в собственность 1,48 га сельскохозяйственных земель. Самые меньшие участки - эквиваленты получили жители Страшенского и Ниспоренского районов – соответственно 0,87 га и 0,89 га, а самые большие – жители Кагульского и Вулканештского районов - 2,37 га и 2,77 га. Следует добавить, что это были не отдельные компактные участки земли, а разбросанные на значительные расстояния друг от друга участки различных земельных угодий: пашни, садов и виноградников, полученные участниками приватизации в соответствии с причитающейся им долей равноценной земли. В результате оказалось, что полученные участки земли, во-первых, были очень маленькими по площади, а, во-вторых, чрезмерно разбросаны в пространстве.

За счёт приватизированных коллективных хозяйств:

- были возвращены долги на сумму 2 млрд. лей;
- были переданы местным органам власти социальные активы на сумму 1.4 млрд. лей;

- за счёт их активов были компенсированы долги предыдущего периода на сумму 1.2 00 млрд. лей;
- были аннулированы долги предыдущего периода на сумму 90 млн. лей.

Приватизация земли и реструктуризация коллективных хозяйств кардинально изменили структуру сельскохозяйственных предприятий. Если до 1990 года сельскохозяйственное производство в Молдове держалось на 1200 колхозах и совхозах со средней площадью сельскохозяйственных земель 1500 гектаров, то после окончания приватизации осталось только 92 коллективных хозяйства, в основном государственные сельхозпредприятия научного профиля в области селекции и семеноводства, а также экспериментальные и научные хозяйства научно-исследовательских академических институтов и учебных заведений.

Всё же основными производителями в сельском хозяйстве оставались 2340 корпоративных предприятий типа акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а также производственные кооперативы и 262 тысячи крестьянских хозяйств.

После периода стагнации, длившегося пять лет с момента появления первых юридических документов, позволявших осуществить приватизацию и до реализации настоящего всеобъемлющего проекта земельной реформы, цели, поставленные программой «Rămînt» были достаточно амбициозными. На смену хаотичной, спонтанной и бессистемной приватизации пришла реальная и массовая приватизация земли и имущества, защищавшая права новых собственников постоянными титулами на право обладания полученным ими имуществом.

Программа „Rămînt” получила всеобъемлющую и всестороннюю поддержку со стороны Парламента, Президента, Правительства, а сам ход приватизации широко освещался в средствах массовой информации [9].

6. Землеустроительные и землемерные работы в процессе реализации земельной реформы

6.1. Землеустроительные и землемерные в процессе реализации земельной реформы

Проведение земельной реформы потребовало проведения большого объема землеустроительных, землемерных и кадастровых работ. Они включали в себя подготовительные, полевые и камеральные геодезические работы, разработку проектов организации территории, согласование, утверждение, оформление и сдачу материалов выполненных работ по каждому населённому пункту с последующей регистрацией приватизированных участков и имущества в кадастровых органах. Все земельно-кадастровые работы выполнялись в рамках действующего законодательства [15; 18; 19; 21].

Проект организации территории выполнялся на основе договора, заключённого между примэрией населённого пункта и проектным институтом по землеустройству. Однако в ходе массовой приватизации все проектные работы, по настоянию USAID, были переданы образованным в срочном порядке частным фирмам, получившим лицензии на этот вид деятельности.

Разработка проекта организации территории осуществлялась на основе имеющихся материалов почвенных обследований. В отдельных случаях выполнялись почвенные изыскания и составление новых почвенных планов.

Подготовительные работы включали:

- получение автором проекта у соответствующих служб схемы распределения земельного фонда примэрии и отграничения приватизационного фонда, от ранее разработанных проектов размещения крестьянских хозяйств и их ассоциаций;

- получение проектов внутрихозяйственной организации территории и схемы водоохраных зон и полос малых рек и водоёмов;

- получение информации о местоположении кабельных линий связи, существующих инженерных сооружений, охранных зон и условий их использования;

- проведение геодезических полевых и камеральных работ с целью получения достоверной планово-картографической основы для ведения проектных работ;

- полевыми геодезическими измерениями определялись границы и площади земельных угодий и полей пашни, включённых в приватизационный фонд, устанавливались координаты точек геодезического обоснования и проводилась их привязка к пунктам Государственной геодезической сети;

- в результате камеральной обработки полевых геодезических измерений подготавливали рабочую схему с измеренными угловыми и линейными параметрами, исходные координаты пунктов геодезической сети, и т.д.;

- составление технического отчёта и формирование технического дела (журналы полевых измерений, абрисы на опорные геодезические пункты, каталог координат на все пункты геодезического обоснования).

Проектные работы включали в себя:

- составление схемы противозерозионной организации территории на плановой основе масштаба 1:10000 или 1:5000, которая предусматривала размещение дорожной сети, залуженных водосборов и водотоков, защитных лесополос и насаждений, гидротехнических сооружений (в случае, если решение примэрии предусматривало, что площадь существующих и проектируемых дорог и объектов противозерозионного назначения должна быть исключена из площади приватизационного фонда, то автор проекта исключил эти площади из площадей соответствующих земельных угодий);

- на основании откорректированной таким образом площади приватизационного фонда и количества крестьян, имеющих право на полную или частичную долю равноценной земли, автор проекта рассчитывал площадь

или балло-гектары доли равноценной земли и представлял данные в при-
мэрию для утверждения;

- на основании решения общего собрания всех обладателей земли по во-
просу обсуждения, на каком поле и массиве многолетних насаждений будут
предоставлены земельные участки, автор производил их группирование;

- проектирование размещения земельных участков на пашне и много-
летних насаждениях;

- составление таблицы с указанием кадастрового номера каждого участка
пашни и участка с многолетними насаждениями и фамилии его обладателя.

Оформление и сдача материалов проводились следующим образом:

- разработанный проект организации территории с приложенными схе-
мами размещения участков с многолетними насаждениями и предваритель-
ными проектами размещения пашни представлялся автором в примэрию
для утверждения;

- по желанию заказчика за отдельную плату автор имел право перенести
проект в натуру.

Проект организации территории считался выполненным после приня-
тия примэрией решения об его утверждении и выделении земель на основе
уточнённого размера доли равноценной земли. На основании проекта ор-
ганизации территории, технического отчёта и других материалов исполни-
тель изготавливал 3 экземпляра землеустроительного дела на бумажном но-
сители и в электронной форме.

6.2. Кадастровые работы в процессе реализации земельной реформы.

Создание кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова

Успешное завершение земельной реформы в Республике Молдова было
бы невозможно без проведения большого объёма кадастровых работ и соз-
дания современной информационной кадастровой системы на основе када-
стра недвижимого имущества.

В Республике Молдова началом создания кадастра недвижимого иму-
щества считают 1998 год, когда был принят Закон о кадастре недвижимого
имущества [17]. Идея создания кадастра явилась достаточно прогрессив-
ным событием, отразившим настрой нового, складывающегося демократи-
ческого общества на прогрессивное развитие, равнение на передовой миро-
вой опыт в области регулирования имущественных отношений. С начала
90-х годов XX века, сразу после провозглашения независимости Респуб-
лики Молдова началась активная работа по созданию юридической основы,
которая бы регламентировала процесс приватизации и права собствен-
ности. В этот период в Республике Молдова применялись разные системы
учета объектов недвижимого имущества, отсутствовала законодательная
база в области регистрации прав на объекты недвижимости, в связи с чем

прослеживалась неуверенность по поводу надежности имущественных прав. Существовала сложная система передачи в собственность земельных участков. Система оценки недвижимого имущества не развивалась в течение многих лет, поскольку собственником всех объектов недвижимого имущества, за исключением индивидуальных жилых домов, было государство, и оценка стоимости объектов проводилась исключительно для целей учета. В процессе приватизации государственной собственности были выявлены большие недостатки в прежней системе регистрации прав на недвижимость.

В 1996 – 1997 гг. в Молдове при финансовой поддержке Всемирного Банка и при консультативной помощи международных фирм «UMA-GEOMATIC» (Канада) и «ILIS» (Голландия) были инициированы работы по внедрению первого пилотного проекта по созданию кадастра недвижимого имущества. В рамках проекта были разработаны проект Закона о кадастре недвижимого имущества, методология создания кадастра, изучены различные варианты институциональной системы кадастра. Была также разработана автоматизированная программа регистрации недвижимого имущества и прав на него, интенсивно проводилось обучение специалистов различных областей, связанных с созданием и развитием кадастровой системы. Проект дал импульс и развитию оценочной деятельности в Республике Молдова. Был изучен мировой опыт в этой области и разработана методология индивидуальной оценки недвижимого имущества, в которой, кроме описания рыночных подходов к оценке, рассматривалась также возможность их применения в условиях становления рынка в Республике Молдова [8].

Итогом работы пилотного проекта явилось принятие Парламентом Закона о кадастре недвижимого имущества. В контексте данного Закона кадастр недвижимого имущества представляет собой основной кадастр, являющийся единой многофункциональной системой государственной регистрации объектов недвижимого имущества и прав на них, а также стоимостной оценки этих объектов [17]. Целью создания кадастра является идентификация, описание, оценка, регистрация недвижимости и прав на нее; защита государственных и частных интересов в правоотношениях, связанных с недвижимостью; создание системы защиты обладателей имущественных прав на объекты недвижимого имущества; создание открытой системы информирования участников рынка недвижимости, органов государственной власти, в том числе налоговых органов. Главными задачами кадастра являются:

- создание цивилизованного рынка недвижимости, обеспечение гарантий имущественных прав на недвижимость;
- открытость информации кадастра для всех участников рынка недвижимости, органов публичного управления;
- увеличение доходов местных бюджетов и улучшение их структуры посредством установления оптимальных размеров платежей за использование недвижимости;

- привлечение инвестиций в недвижимость;
- эффективное и оперативное управление территорией.

Объектами регистрации в системе кадастра является недвижимость (земельные участки, строения, инженерные сети, другие объекты, неразрывно связанные с землей) и права (право собственности, право пользования, залог и т.п.).

Предполагалось, что кадастр недвижимого имущества будет создан в период 1998 – 2010 гг. Первый этап (1998 – 2003 гг.) предусматривал внедрение новой системы регистрации прав, содействие процессу приватизации земли; развитие рынка недвижимости. На этом этапе была разработана законодательная база кадастра, ускоренными темпами граждане получали землю, обеспечивалось информационное обеспечение населения, обучение кадров, была создана система кадастровых органов, активно велось создание кадастровой информационной системы. На втором этапе планировалось завершить массовую регистрацию всех видов объектов недвижимого имущества, расположенных на территории Республики Молдова, и выполнить оценку объектов недвижимого имущества в целях налогообложения. Ряд обстоятельств помешали осуществлению в намеченные сроки второго этапа создания кадастра:

- возникновение новых приоритетов в развитии страны отодвинуло создание кадастра на второй план;
- создание кадастра осуществлялось с 1998 года и в общественном сознании, а также в понимании органов центрального государственного управления стало делом обычным, рутинным и не представляющим какой бы то ни было новизны;
- длительный период создания кадастра в Республике Молдова и связанные с этим финансовые затраты стали вызывать отрицательное отношение к нему государственных лиц, от которых зависело принятие решения о финансировании работ по завершению кадастра;
- в условиях постоянного дефицита средств государственного бюджета чиновники высокого ранга не видели в создании кадастра видимой экономической отдачи, а социальные и экономические эффекты считали делом весьма отдаленной перспективы.

Перечисленные выше причины задержали развитие кадастра в Республике Молдова как минимум на 16 лет, так как в период 2003 – 2019 гг. выполнение работ по первичной массовой регистрации не финансировалось. Развитие кадастра осуществлялось только по пути селективной регистрации, проводившейся по обращению граждан и экономических агентов. Но даже при этом кадастр недвижимого имущества Республики Молдова, является одной из технически обоснованных кадастровых систем, созданных в странах СНГ и в Европе. Согласно данным Всемирного Банка, среди 189 стран мира Молдова в течении 2009-2018 гг. постоянно занимала 18-20 место в области регистрации недвижимого имущества. В 2019 году

положение Республики Молдова в этом рейтинге несколько ухудшилось: молдавская система регистрации собственности оказалась на 22 месте из 190 стран мира [2].

В настоящее время, на промежуточном этапе реализации государственной программы создания кадастра, можно подвести некоторые итоги, сопоставить достигнутое с поставленными целями и задачами. Первый и, вероятно, наиболее важный вывод состоит в том, что в Республике Молдова создана система кадастра. В международной практике применяют два подхода к созданию системы кадастра и регистра прав. Первый подход предполагает формирование единой системы, в которой и кадастр, и регистр прав представляют собой одну систему и осуществляются одним уполномоченным органом. Второй подход предполагает раздельное ведение разными организациями кадастра и регистра прав.

Особенностью институциональной структуры кадастра и регистра прав на недвижимое имущество в странах СНГ и странах Центральной Европы является интегрирование кадастра и регистра в единую систему. Это приводит к высокому уровню сопоставимости данных, к созданию достоверной базы данных для осуществления оценки в целях налогообложения, сокращению персонала, экономии технических и других видов ресурсов, является более удобным для потребителей информации, так как вместо двух учреждений необходимо обратиться только в одно. Единая система кадастра и регистра прав рекомендуется экономической комиссией ООН и подтверждается тенденциями интеграции, характерными для многих стран.

На основании представленных данных можно сделать вывод о том, что существование единой системы кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество создает предпосылки для формирования на этой основе и системы оценки недвижимости для целей налогообложения. Во всех этих случаях внедряется новая система оценки, предполагающая массовую оценку рыночной стоимости объектов. Существование раздельных систем кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество позволяет рассматривать разные варианты институциональной структуры системы оценки в целях налогообложения. Система оценки может осуществляться той же институциональной структурой, что и система кадастра.

Важным положительным выводом о кадастровой системе Молдовы является то, что кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова является единой многофункциональной системой, объединяющей кадастр, регистрацию прав и оценку недвижимого имущества для налогообложения. Сильной стороной многофункционального кадастра является создание единой базы данных в результате объединения функций кадастра недвижимого имущества и регистрации прав на объекты. При этом достигается сопоставимость данных системы кадастра и системы регистрации; любые изменения в методологии создания базы данных кадастра не требуют межведомственного согласования, а производятся внутри одной системы; единство базы данных

требует меньших затрат по ее обслуживанию по сравнению с обслуживанием двух отдельных баз данных; ведение единой базы данных позволяет экономить рабочее время, трудовые и финансовые ресурсы, связанные с ее созданием, обслуживанием, обновлением и обеспечением ее сохранности.

Если экономическая эффективность существования единой системы кадастра достаточно очевидна, недостатки такой системы менее заметны, однако они существуют и наиболее явно проявляются в социальной сфере. Мощные информационные системы требуют максимально высокой социальной ответственности трудовых ресурсов. Ведь случайно или умышленно допущенная ошибка может привести к многократному увеличению негативных последствий и как следствие – к утрате имущественных прав на объекты недвижимости.

Во многих странах существование отдельных систем кадастра и регистрации прав обусловлено традиционным развитием органов центрального управления. В иных странах эта ситуация обусловлена высокой конкуренцией между центральными органами власти и нежеланием создавать мощную организацию, обладающую всеми рычагами формирования, учета и оценки объектов недвижимого имущества.

Важнейшей проблемой создания современного кадастра недвижимого имущества является его финансирование.

В Республике Молдова кадастр недвижимого имущества как многофункциональный кадастр формируется в результате выполнения кадастровых (топографических) работ, с последующим сбором данных об объектах недвижимого имущества и их правообладателях и регистрацией этой информации. При этом первичная регистрация объектов недвижимого имущества выполняется за счет средств государственного бюджета, а селективные кадастровые работы с последующей регистрацией объекта и его правообладателя в реестре объектов недвижимого имущества, выполняемые при обращении граждан или экономических агентов, – за счет средств заказчиков. Тарифы для проведения массовой и селективной регистрации и соответствующих им кадастровых работ устанавливаются в абсолютном выражении по специально разработанной методологии и утверждаются Агентством земельных отношений и кадастра.

Несомненным достижением системы кадастра недвижимого имущества является создание сети кадастровых органов, включающих орган центрального публичного управления – Агентство земельных отношений и кадастра, специализированное предприятие в области кадастра и его филиалы (территориальные кадастровые офисы). Филиалы предприятия расположены во всех районных центрах Республики Молдова, в муниципиях и городах Чадыр-Лунга и Вулкэнешть. Функции системы кадастровых органов достаточно детально представлены в законодательстве о кадастре.

Агентство земельных отношений и кадастра обеспечивает проведение единой политики в области создания и ведения кадастра и оценки недвижи-

мости в целях налогообложения, организует и контролирует деятельность подведомственных ему организаций, в том числе специализированного предприятия в области кадастра и его филиалов; координирует на межведомственном уровне деятельность, связанную с созданием и ведением кадастра; выполняет другие функции.

Специализированное предприятие в области кадастра накапливает и хранит кадастровую информацию, создает и развивает информационную систему кадастра, является держателем центрального банка данных и осуществляет его администрирование, разрабатывает необходимые инструкции по поводу методов ведения кадастровой документации, порядка предоставления кадастровой информации, оценки недвижимого имущества в целях налогообложения; проектирует и устанавливает связь между электронной формой кадастрового регистра и электронными формами других регистров; предоставляет систематизированную кадастровую информацию органам публичного государственного управления, юридическим и физическим лицам.

Филиалы специализированного предприятия в области кадастра, в соответствии с законодательством, осуществляют государственную регистрацию объектов недвижимого имущества, составляя для каждого объекта недвижимого имущества кадастровое дело и другие документы, необходимые для ведения кадастра; передают данные реестра в центральный банк данных кадастра; предоставляют кадастровую информацию по запросам потребителей; обеспечивают сохранность и целостность кадастровой информации; выполняют оценку объектов недвижимого имущества в целях налогообложения и другие виды деятельности.

В период 1999 – 2018 гг. филиалы специализированного предприятия в области кадастра выполнили регистрацию 5,1 млн. объектов недвижимости, из которых более 3,5 млн. объектов – методами массовой регистрации. За указанный период зарегистрировано 3,8 млн. земельных участков сельскохозяйственного назначения, из которых 2,8 млн. участков зарегистрировано методами массовой регистрации; 710 тысяч индивидуальных жилых домов с приусадебными участками в городах и в сельской местности, 435 тысяч квартир. В общем количестве зарегистрированных объектов недвижимости удельный вес земельных участков составил 70%; жилых домов с приусадебными участками – 21%; квартир в многоэтажных жилых домах – 6 %, других объектов – 3% [1].

По состоянию на 01.04.2016 года в системе кадастра работало более 1.1 тыс. человека, из которых 42% работали в столице республики [12]. Один кадастровый офис обслуживает в среднем 107 тысяч человек, что соответствует ситуации, сложившейся во многих странах Восточной Европы [10].

Работы по созданию кадастра недвижимого имущества продолжаются. Исходя из приведенных выше данных, можно сделать выводы о том, что в Молдове создана система регистрации объектов недвижимого имущества

и прав, связанных с этими объектами. Создана также юридическая основа функционирования рынка недвижимости. Количество сделок с объектами недвижимого имущества из года в год увеличивается, чему в немалой степени способствует кадастр недвижимого имущества как гарант прав на недвижимость и правомерности совершаемых сделок. Разработана автоматизированная информационная система «LegalCad» как совокупность локальных баз данных об объектах недвижимости и их правообладателях. Данные об объектах недвижимого имущества, зарегистрированные в реестре, признаются достоверными. Филиалы специализированного предприятия в области кадастра несут ответственность за правильность и надежность данных кадастра недвижимого имущества.

В 2006 году в Республике Молдова была проведена институциональная реформа кадастровых органов, суть которой состояла в создании единого специализированного предприятия в области кадастра. Если ранее филиалы специализированного предприятия в области кадастра были государственными предприятиями со всеми необходимыми атрибутами и действовали на принципах полного хозяйственного расчета, то с 2006 года они были преобразованы в филиалы предприятия, что способствует более эффективному их управлению. Единая система кадастровых органов, управляемая из центра, позволяет оперативно внедрять новые методики выполнения работ, единообразие выполняемых работ, обеспечивает единую систему оплаты труда.

Формирование в системе кадастра недвижимого имущества его экономической составляющей способствует повышению функциональности кадастровой системы. Оценка недвижимого имущества в целях налогообложения использует информационную систему и базу данных кадастра для последующего создания нового слоя данных – технических характеристик объектов недвижимого имущества и их стоимости. В соответствии с технологией выполнения работ, оценка недвижимого имущества в целях налогообложения может выполняться только после проведения идентификации объектов недвижимого имущества и их правообладателей и после обязательной регистрации объектов недвижимости в системе кадастра. В ходе регистрации объектов недвижимости создается юридическая часть кадастра недвижимого имущества, в которой содержится следующая информация о каждом объекте недвижимости: уникальный кадастровый номер объекта, адрес и назначение объекта, информация о собственнике, о правах на объект недвижимого имущества. В процессе осуществления массовой оценки информация кадастра недвижимого имущества дополняется физическими и экономическими характеристиками оцениваемых объектов, а после выполнения оценки заполняется экономическая составляющая кадастра (ValueCad). В результате взаимодействия этих систем кадастровая база данных становится более полной и достоверной.

Однако, институциональная система кадастра и земельного управления недавно была существенно изменена. С 2016 года в Молдове осуществля-

ется реформа органов центрального отраслевого управления, которая, имея вполне разумные задачи по оптимизации государственного управления Республики Молдова, сокращению количества министерств, исключению дублирующих функций, сокращению количества государственных чиновников.

В области земельного администрирования прежде всего была **нарушена система кадастровых органов**. В 2017 году при создании нового Агентства государственных услуг, государственное предприятие «Кадастр» было передано из подчинения Агентства земельных отношений и кадастра в новое Агентство [4]. При этом предприятие потеряло свой юридический статус и было преобразовано в департамент Агентства государственных услуг. Территориальные кадастровые офисы – филиалы предприятия «Кадастр» были преобразованы в Территориальные кадастровые службы с сохранением прежних функций. Эти институциональные изменения привели к разрыву технологических и функциональных связей с Агентством земельных отношений и кадастра. Таким образом, существенно замедлились и стали менее эффективными информационные потоки между органом, разрабатывающим политику, стратегии и программы развития в области кадастра, и органом, отвечающим за ведение многоцелевого кадастра недвижимого имущества и выполнение работ по оценке в целях налогообложения.

Подобное разрушение технологических связей произошло и при формировании новой структуры Агентства государственной собственности, функции которого были существенно расширены за счет передачи в подчинение этой структуре всех государственных предприятий страны. В том числе, из состава Агентства земельных отношений и кадастра было передано два государственных предприятия – Институт по организации территорий и Предприятие по защите почв и земельным улучшениям. Одновременно Агентство государственной собственности получило новые функции, ранее осуществляемые Агентством по кадастру – делимитация государственной собственности и собственности местных органов управления. В этом случае происходят те же негативные явления, что и в первом случае.

И в первом, и во втором случае эффективность работы обеих институций сильно пострадала. Введение единых тарифов на заработную плату не заинтересовывает работников кадастровых служб выполнять большие объемы работ и влияет в конечном итоге на увеличение текучести кадров. Кроме того, необходимо отделить предоставление государственных услуг по регистрации имущества от выполнения кадастровых работ и работ по оценке недвижимого имущества в целях налогообложения. Эти работы являются комплексными, выполняются как в камеральных условиях, так и с выходом на земельные участки, требуют выполнения измерений с использованием геодезических инструментов. Все эти работы нельзя рассматривать как государственные услуги. Кроме того, их эффективное выполнение требует развития соответствующей инфраструктуры.

Разработка государственной политики в вышеназванных областях выходит далеко за пределы компетенции соответствующих министерств. Таким образом, в результате этих преобразований, Агентство земельных отношений и кадастра лишается всех стратегических преимуществ, которые создавались годами путем тщательного анализа и применения лучшего мирового опыта.

В результате осуществления реформы начался переход от высокоинтегрированной структуры к дезинтегрированному состоянию, которое существенно ослабит отрасли и виды деятельности, регулируемые Агентством земельных отношений и кадастра. Теория американского ученого Ицхака Айдизеса убедительно доказывает, что отсутствие у системы интеграции приводит к разложению системы [9]. Реформа привела к тому, что вместо развития системы земельных отношений и кадастра происходит дезинтеграция прогрессивной организационной структуры отраслевого управления, достижения которой были признаны во всем мире.

Окончательное решение о реформировании структуры Агентства земельных отношений и кадастра еще не принято. Очевидно, комплексность задач, решаемых Агентством, невозможность вместить даже отдельные направления деятельности в рамки существующих министерств, большой общественный резонанс, связанный с изменением роли и статуса Агентства в национальной экономике требуют дополнительных обоснований со стороны Центра Реформ

7. Завершение земельной реформы и ее результаты

7.1. Распределение земли по статусу собственности, по статусу собственников, по видам угодий, и т.д.

Распределение земли по категориям назначения в настоящее время представлено в таблице 2 [12]

Таблица 2
Распределение земельного фонда по категориям земель (на 01.01.2019 г.)

Категории земель	Площадь	
	тыс. га	%
1. Земли сельскохозяйственного назначения	2073.0	61.3
2. Земли населённых пунктов	314.0	9.3
3. Земли промышленности и т.д.	59.6	1.8
4. Земли, предназначенные для охраны природы, здоровья, отдыха и т.д.	4.1	0.001
5. Земли лесного фонда	448.0	13.2
6. Земли водного фонда	86.7	2.6
7. Земли резервного фонда	399.3	11.8
Всего земель	3384.7	100.0

Источник: разработано автором на основе [12]

Как видно, наибольшую площадь – 2073.02 тыс. га или 61.25% занимает категория земель сельскохозяйственного назначения, а наименьшую – земли промышленности и транспорта, водного фонда и земли, предназначенные для охраны природы, здоровья, отдыха и т.д., что подтверждает статус Молдовы, как аграрного государства, приобретённый после проведения земельной реформы.

Динамика изменения площадей сельскохозяйственных земель за 1995-2019 гг. по формам собственности представлена в таблице 3

Таблица 3

Динамика распределения сельскохозяйственных земель по видам собственности за 1995-2019 гг.

Виды собственности	1995		2019	
	тыс. га	%	тыс. га	%
1. Всего сельскохозяйственных земель в структуре земельного фонда	2556.7	100	2496,4	97.6
2. Распределение по видам собственности, в т. ч.:		100		100
- собственность государства	1086.9	57.5	300,2	12.0
- собственность административно-территориальных единиц		-	343,7	13.8
- частная собственность	1469.8	42.5	1852,6	74.2

Источник: разработано автором на основе [12]

Динамика структуры сельскохозяйственных земельных угодий за 1995-2019 гг. приведена в таблице 4.

Таблица 4

Динамика структуры сельскохозяйственных земельных угодий за 1995-2019 гг.

Использование земель по видам земельных угодий	1995		2019	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Сельскохозяйственные земли, всего в т. ч.	2556,7	100.0	2496.4	100
Пашня	1758.7	68.8	1838.5	73.6
Многолетние насаждения в т. ч.:	430.7	16.9	286.6	11.5
сады	208.3	8.2	131.2	5.2
виноградники	202.6	7.9	133.2	5.3
Сенокосы	2.1	0.1	2.0	0.1
Пастбища	365.2	14.3	339.1	13.6
Брошенные земли	-	-	30.2	1.2

Источник: разработано автором на основе [12]

Обращает на себя внимание факт увеличения за эти годы удельного веса пашни с 1758.7 тыс.га до 1838.49 тыс. га и сокращение площади многолетних насаждений с 430.7 тыс. га до 286.61 тыс. га, так же появление такого феномена как брошенные земли.

Большинство сельскохозяйственных угодий сосредоточено в частной собственности (от 94.1% до 83.2%) и только большая доля пастбищ – 88.5%

находится в собственности административно-территориальных единиц (таблица 5).

Таблица 5

Распределение сельскохозяйственных земельных угодий по видам собственности (на 01.01.2019 г.)

Виды сельскохозяйственных земельных угодий	Всего, тыс. га / %	Площадь, тыс. га / %		
		Собственность государства	Собственность самоуправлений	Частная собственность
1. Пашня	1838.5 / 100	236.2 / 12.8	30.7 / 1.7	1571.6 / 85.5
2. Многолетние насаждения, в т. ч.:	286.6 / 100	29.6 / 10.3	7.6 / 2.7	249.4 / 87.0
сады	131.2 / 100	20.0 / 15.3	2.0 / 1.5	109.2 / 83.2
виноградники	133.2 / 100	7.1 / 5.3	0.8 / 0.6	125.2 / 94.1
3. Сенокосы	2.0 / 100	0.8 / 36.8	0,9 / 42.2	0.4 / 20.6
4. Пастбища	339.1 / 100	33.4 / 9.9	300.3 / 88.5	5.4 / 1.6
5. Брошенные земли	30.2 / 100	0.2 / 0.8	4.2 / 14.0	25.7 / 85.2

Источник: разработано автором на основе [12]

Анализ динамики перераспределения земель сельскохозяйственного назначения по видам собственности и категориям обладателей земли за 1995 – 2017 гг. показывает резкое сокращение как по количеству, так и по общей площади обладателей земли государственной формы собственности (таблица 6). Но их средние площади остаются достаточно стабильными и достаточными для ведения устойчивого и конкурентоспособного товарного производства, чего нельзя сказать о землевладениях частной формы собственности. При резком увеличении их количества резко сократилась и средняя площадь одного землевладения, которая составляет всего 1.33 га, что свидетельствует об их чрезмерной раздробленности и необходимости консолидации сельскохозяйственных земель именно в этом секторе.

Приватизация земли и реструктуризация коллективных хозяйств кардинально изменили структуру сельского хозяйства. Если до 1990 г. сельскохозяйственное производство Молдовы опиралось на 1200 коллективных и государственных хозяйств, имевших в среднем площадь 1500 га, то теперь осталось только 92 хозяйства такого типа. Это, в основном, государственные предприятия научного профиля, в области селекции и производства семян, а также экспериментальные предприятия и сельскохозяйственные научно-исследовательские академические институты.

Всё же основными производителями сельскохозяйственной продукции являются те 2340 кооперативных предприятий в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а также производственные кооперативы и 262 тыс. индивидуальных хозяйств.

Таблица 6

**Динамика распределения земель сельскохозяйственного назначения
по видам собственности и категориям обладателей земли
за 1995 – 2017 гг.**

Виды собственности и категории обладателей земли	Количество обладателей земли		Общая площадь, тыс. га		Средняя площадь, га	
	1995	2019	1995	2019	1995	2019
1 Обладатели земли, находящейся в публичной собственности государства	1199	283	456.2	272.73	403	963
1.1 Государственные предприятия	296	73	365.8	179.1	1235	2452
1.2 Научно-исследовательские, учебные заведения	63	77	43.2	20.9	686	271
1.3 Вспомогательные хозяйства	31	10	0,50	0,13	16.1	13
1.4 Сортоиспытательные участки	-	16		0.91	-	57
2 Обладатели земли, находящейся в частной собственности	44 тыс.	1,28 млн.	1594.0	1705.3	37,0	1,33
2.1 Сельскохозяйственные кооперативы	116	2185	77.6	82.52	669	38
2.2 Акционерные общества	100	804	189.7	29.63	1897	37
2.3 Колхозы	549	-	1250.3	-	2277	-
2.4 Межхозяйственные предприятия	48	-	3.1	-	772	-
2.5 Общества с ограниченной ответственностью	-	34125	-	780.58	-	23
2.6 Крестьянские хозяйства	42,9 тыс.	312,3 тыс.	54,9	493.47	1,3	1.6
2.7 Ассоциации крестьянских хозяйств	241	-	20,2	-	83,8	-

Источник: разработано автором на основе [20]

Среди собственников земли, находящейся в частной собственности, большинство как по количеству, так и по занимаемой площади составляют крестьянские (фермерские) хозяйства. Анализ этой организационно-юридической формы землевладений показал, что, несмотря на возлагавшиеся на них надежды в начале земельной реформы, они так и не стали ведущей силой в сельском хозяйстве. Среди них как по площади – 62.47%, так и по количеству – 95.86% преобладают относительно малые, площадью до 5 га крестьянские (фермерские) хозяйства, состоящие из 2-13 мелких, разбросанных на большие расстояния друг от друга участков. На них невозможно организовать современное высокоэффективное сельскохозяйственное производство. Следует отметить и появление крупных фермерских хозяйств со средней площадью до 100 га и более (таблица 7).

Существующие проблемы в области регулирования земельных отношений, землеустройства и кадастра, устойчивого развития сельского хозяйства не могут быть решены без консолидации сельскохозяйственных земель силами самих нежизнеспособных крестьянских хозяйств, в условиях отсутствия у них финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов

Таблица 7

Распределение крестьянских хозяйств по площади (на 01.01.2019 гг.)

Градация крестьянских хозяйств по средней площади, га	Количество		Площадь			
	Количество	%	всего		в т.ч. собственная площадь	
			тыс. га	%	тыс. га	%
до 1 га	116247	37.22	70.04	14.19	69.56	99.31
1-4,99	183144	58.64	238.26	48.28	236.84	99.40
5-9,99	4194	1.34	23.0	4.66	21.43	93.17
10-49,9	3616	1.16	55.81	11.31	34.45	61.73
50-99,9	907	0.29	24.63	4.99	10.09	40.97
более 100	4231	1.35	81.73	16.56	13.52	16.54
Всего	312339	100	493.47	100	385.90	78,20

Источник: разработано автором на основе [20]

7.2. Оценка положительных и негативных аспектов проведенной земельной реформы

7.2.1. Положительные аспекты проведения земельной реформы

Каждая реформа может считаться положительной, если она достигает поставленные цели и даёт положительные результаты в социально-экономическом развитии страны. Анализируя итоги проведённых земельных преобразований, декларированных в Концепции аграрной реформы и социально-экономического развития страны [3], можно утверждать, что поставленные цели формально достигнуты.

Земельные отношения кардинально изменены и носят рыночный характер, хотя до конца и не отрегулированы. Произошла демонополизация государственной собственности на землю. Развитие аграрного сектора проходит на основе разнообразия форм собственности и организации производства. Обеспечено право каждого гражданина на землю и свободное её использование на основе собственной воли [13-20]. Произведена децентрализация управления земельными ресурсами и созданы соответствующие структуры на всех уровнях исполнительной власти, обеспечивающие выполнение данной функции государственного управления. Но главным достижением всё же следует считать создание рынка земли и недвижимости, являющимися основой рыночной экономики.

В 1991 году, когда началось осуществление общенациональной программы приватизации, для Молдовы понятия «рынок недвижимости» и «рыночная стоимость» были относительно новы, в связи с чем возможны проблемы с их применением, особенно если учесть наличие различных определений и толкований.

С начала 90-х годов в Молдове осуществляется переход к рыночным отношениям во всех сферах экономики. Право частной собственности на

недвижимое имущество было признано Законом о собственности. Закон признает различные права на объекты недвижимого имущества, включая:

- право собственности;
- право хозяйственного ведения;
- право оперативного управления;
- право пользования в нескольких видах (бессрочное право пользования, арендное право, право пользования унаследованным имуществом, пожизненное право проживания, право пользования нежилыми помещениями, ипотека, сервитут, право доверительного управления).

Каждое из этих прав подлежит регистрации в установленном порядке и фиксируется в реестре объектов недвижимого имущества соответствующего территориального кадастрового офиса в соответствии с Законом о кадастре недвижимого имущества № 1543-ХІІІ от 25 февраля 1998 года [17].

Закон о приватизации, принятый в 1991 году, послужил основой для передачи государственного имущества в частную собственность. Приватизация в Молдове проводилась в несколько этапов:

На первом этапе (1991–1993) были разработаны основные нормативные акты, регламентирующие процесс приватизации, в частности, уже упоминавшийся Закон о приватизации, Закон о приватизации жилищного фонда, Государственная программа приватизации на 1993–1994 гг., и др. Эти документы отражали концепцию приватизации государственной собственности, механизм приватизации, порядок и способы ее проведения, особенности приватизации в различных отраслях экономики.

На втором этапе (1994–1996) началось осуществление на практике приватизации жилищного фонда, промышленных предприятий и коммерческих объектов. Продажа объектов промышленного и коммерческого назначения осуществлялась с помощью аукционов. Проводились два вида аукционов – аукционы «по подписке», с помощью которых было приватизировано большинство крупных коммерческих объектов и промышленных предприятий, и традиционные аукционы, на которых «с молотка» продавались относительно небольшие объекты коммерческого назначения.

На втором этапе приватизации государственного имущества основным средством оплаты были боны народного достояния (ваучеры). Боны народного достояния – это специальные государственные ценные бумаги, которые выдавались гражданам Республики Молдова для приобретения государственного имущества в процессе приватизации. Сумма стоимости ваучеров состояла из двух частей – стоимости ваучеров, одинаковой для всех граждан Молдовы, включая детей, родившихся к моменту начала выдачи ваучеров, и стоимости ваучеров, начисленной гражданам в зависимости от общего стажа их работы на предприятиях, в учреждениях и организациях Молдовы. Граждане Молдовы могли принимать непосредственное участие в приватизации жилищного фонда, участвовать в аукционах по подписке на промышленные предприятия лично либо с помощью посредников – про-

фессиональных участников рынка ценных бумаг – трастовых компаний, инвестиционных фондов, брокеров.

На втором этапе приватизации фактически сформировался первичный рынок недвижимости и большая часть государственного жилищного фонда, значительная часть коммерческих объектов и промышленных предприятий перешла в частную собственность. К концу 1996 года в Молдове было приватизировано свыше 86% квартир, около 80% объектов коммерческого назначения, 70% промышленных объектов. Земля, в том числе и земля сельскохозяйственного назначения, на тот момент ещё оставалась в государственной собственности.

В период 1994 – 1996 гг. велась активная работа по дальнейшему развитию нормативной базы приватизации. Парламент Молдовы применял Закон об акционерных обществах [13], Закон о залоге [16] и другие законы. Совершенствовались методы оценки государственного имущества. Постановление Правительства № 287 от 13 мая 1994 года утвердило Методические указания по определению оценочной стоимости имущественного комплекса арендного предприятия. В 1995 году Правительство приняло Постановление № 645 «Об оценке недвижимого имущества юридических и физических лиц Молдовы», в котором указывается, что определение стоимости недвижимого имущества должно производиться независимо от принадлежности объекта оценки, способа возведения и цели оценки за исключением стоимости налогооблагаемого имущества. В 1996 году также был принят ряд нормативных актов, регламентирующих определение восстановительной стоимости в действующих ценах; стоимости одного квадратного метра общей площади строительства с учетом коэффициентов потребительских качеств помещений, порядок продажи активов, не используемых в технологическом процессе предприятий.

Процесс приватизации оказал значительное влияние на формирование рынка недвижимости. Наблюдался активный рост числа сделок купли-продажи, обмена, раздела, передачи в залог, аренды, иных сделок с объектами недвижимого имущества. Развитие рынка недвижимости происходило неравномерно по регионам Молдовы и категориям недвижимого имущества. Наибольшее количество сделок происходило в Кишиневе и крупных городах республики. Самыми распространенными являлись сделки с квартирами в многоэтажных жилых домах и небольшими коммерческими объектами. В городах в сделки с недвижимостью ежегодно вовлекались в среднем около 10% индивидуальных жилых домов, 8,5% квартир, около 3% коммерческих объектов. Сделки купли-продажи промышленных предприятий встречались крайне редко.

Право собственности на земельные участки под приватизированными промышленными предприятиями и коммерческими объектами еще не реализовано. Постановлением Правительства № 562 от 23 октября 1996 года был утвержден порядок купли-продажи земельных участков под привати-

зированными и подлежащими приватизации промышленными предприятиями. В соответствии с указанным порядком цена на приватизируемый земельный участок определялась в зависимости от его местоположения, степени его благоустроенности и наличия инженерных сетей. К нормативной стоимости земельного участка применялись повышающие или понижающие коэффициенты, отражающие влияние вышеупомянутых факторов. Таким образом была предпринята попытка дифференциации стоимости земельных участков в зависимости от рыночных факторов.

Однако дальнейшее развитие событий показало, что лишь немногие предприятия сумели приватизировать необходимые им земельные участки. Это объясняется различными обстоятельствами. Как правило, большинство промышленных предприятий пользовались значительными по площади земельными участками – от 5 до 60 и более гектаров. К середине 90-х годов многие предприятия уже находились в состоянии глубокого экономического кризиса и не могли выделить соответствующие финансовые ресурсы для приватизации земли. Кроме того, хотя рынка земельных участков в то время еще не существовало, руководство предприятий считало стоимость приватизации необходимых земельных участков чрезвычайно высокой. В последующие годы предпринимался ряд мер по снижению нормативной стоимости земельных участков, но ожидаемого эффекта это не дало.

Третий этап приватизации охватывает 1997–1998 годы. В этот период продолжалось формирование рынка недвижимости. Приватизация осуществлялась планомерно, согласно Программе приватизации на 1997-1998 годы. Начало третьему этапу приватизации положил Закон Республики Молдова о нормативной цене и порядке купли-продажи земли № 1308-XIII от 2 апреля 1997 года [19]. В законе рассматривалось понятие «нормативная цена», специфика продажи земель, находящихся в государственной и частной собственности, особенности купли-продажи приусадебных земельных участков, земель застройки в муниципалитетах, городах и селах. Закон определял систему обслуживания процесса купли-продажи земли, особенности определения нормативной цены земли при ее принудительном отчуждении. Наиболее важна в законе была идея о том, что земля, в том числе и земля сельскохозяйственного назначения, становится объектом купли-продажи [19].

Процесс приватизации сельскохозяйственных земель осуществлялся в рамках Национальной программы «Rământ». Жители сел, бывшие члены колхозов и совхозов, получали документы на право собственности на земельные участки. Наделение граждан землей производилось бесплатно, из состава земельных угодий бывших колхозов и совхозов. Площадь выделяемого земельного участка зависела от ряда факторов, включая стаж работы в колхозе и трудовой вклад потенциального собственника земли. Земельные участки, выделенные таким образом, назывались «равноценными долями земли». Органы местного самоуправления получили полномочия принимать решения о передаче таких земельных участков в частную собственность.

В отношении земельных участков в населенных пунктах было принято Постановление Правительства о некоторых мерах по ускорению процесса приватизации. Это постановление утвердило Положение о порядке передачи в частную собственность приусадебных земельных участков в городской местности. Для приусадебных земельных участков органы местного публичного управления устанавливали нормативы площади, бесплатно передаваемой в собственность владельцам индивидуальных жилых домов. Для различных населенных пунктов применялись разные нормативы отвода участков – от 0,04–0,06 га в городах до 0,15–0,25 га в сельских населенных пунктах. Излишки площади приусадебного участка могли быть приватизированы собственниками домов. В том случае, если собственник дома отказывался приватизировать «излишек» земли, а расположение и площадь участка позволяли сформировать еще один объект недвижимости, излишняя земля решением местного органа управления изымалась.

На третьем этапе приватизации происходило дальнейшее развитие методологии оценки. Было принято Постановление Правительства № 374 от 6 апреля 1998 года об утверждении Положения о залоге (ипотеке) земель и размещенных на них объектов недвижимости. В Положении указывалось, что залоговая цена на начальном этапе переговоров, равная нормативной цене земли, может в дальнейшем корректироваться путем переговоров между залогодателем и залогодержателем с учетом текущей конъюнктуры цен на земельные участки.

Принимались нормативные документы, регламентирующие оценку стоимости недвижимого имущества для целей налогообложения, оценку подлежащего реализации арестованного и конфискованного имущества. Большое влияние на совершенствование методологии оценки оказало Постановление Правительства об определении стоимости нежилых помещений, подлежащих приватизации, в котором была представлена система коэффициентов, учитывающих воздействие рыночных факторов на восстановительную стоимость здания. Представленная методика оценки предусматривала учет фактора размещения объекта, качества инфраструктуры, предназначения и текущего его использования. Для рассматриваемого этапа развития рынка недвижимости эта методика была весьма прогрессивной и способствовала осуществлению процесса последовательного приближения восстановительной стоимости зданий и сооружений к рыночной стоимости.

Четвертый этап приватизации начался в 1999 году и продолжается до настоящего времени. В этот период совершенствуется законодательство и методология оценки. Неоднократно вносятся изменения в Земельный Кодекс. Органы местного управления отвечают как за фактическое выделение (разметку на местности) равноценных долей земли, так и за передачу в частную собственность приусадебных земельных участков в сельской местности. Это, несомненно, повлияло на развитие рынка недвижимости. К концу 1999 года уже около миллиона граждан подобным образом получили сельскохозяйственные участки с выдачей документа частной собственности.

Особое внимание уделяется приватизации предприятий-монополистов, предприятий энергетического сектора, инфраструктурных отраслей. В настоящее время происходит изменение подходов к оценке объектов недвижимого имущества. После принятия Закона об оценочной деятельности в 2002 году, единственной базой оценки, определяемой для целей приватизации объектов недвижимого имущества, становится рыночная стоимость. Все большее внимание уделяется вопросам государственного регулирования рынка недвижимости, формированию его инфраструктуры.

Развитие системы кадастра недвижимого имущества, проведение массовой первичной регистрации объектов недвижимого имущества, которая началась в 1998 г. и продолжается по настоящее время, позволяет достаточно достоверно представить статистическую характеристику рынка недвижимости. В настоящее время в Молдове существует около 5,7 млн. объектов недвижимого имущества. По количеству объектов недвижимости, Молдова сопоставима с такими европейскими странами как Дания и Швеция. Рассматривая объекты по функциональному назначению, можно выделить рынок квартир (425 тысяч объектов), рынок индивидуальных жилых домов (около 1 миллиона объектов), рынок промышленной и коммерческой недвижимости (около 120 тысяч объектов), рынок объектов сельскохозяйственного назначения (около 4 миллионов объектов). Можно выделить также такие небольшие сегменты рынка недвижимости, на которых объектами сделок выступают гаражи, дачные участки, и др. С географической точки зрения различные тенденции характеризуют рынок столицы республики и рынок остальных городов, рынок объектов недвижимости в сельской местности.

Активность рынка определяется количеством сделок с объектами недвижимого имущества, проводимых в течение определенного периода времени. Анализируя этот показатель за период 2000 - 2018 гг., можно сделать вывод о том, что в целом рынок недвижимости Молдовы достаточно активен. Он находился на этапе развития с 2000 г. по 2008 г., а с 2009г. по 2012 г. рынок недвижимости прошел этап стабилизации и последующего спада. За последние пять лет (2013-2018 гг.) количество сделок с объектами недвижимого имущества начало увеличиваться и превысило уровень 2009 года. В 2018 году количество сделок на 18% превысило количество сделок, зарегистрированных в 2009 году. Динамика сделок с объектами недвижимости представлена на рисунке 1.

Рынок недвижимости Молдовы, несмотря на скромные масштабы страны, сильно отличается географически. Наиболее активный рынок сложился в столице – Кишиневе. В 2018 году здесь было совершено 15% от общего количества заключенных в республике сделок купли-продажи объектов недвижимого имущества [11].

Структура сделок с объектами недвижимости, осуществленных в республике в 2018 году, представлена в таблице 8.

Наибольшее количество сделок по купле-продаже недвижимости осуществляется в муниципиях Кишинев, Кагул и Бельцы. В муниципали-



Рис. 1. Динамика сделок с объектами недвижимости в Молдове за 1999 - 2018 гг

Источник: разработано автором на основе [11]

Таблица 8

Структура осуществленных сделок в крупнейших районах и муниципиях в 2018 г.

Муниципий/район	Структура сделок в % к итогу			
	Купля - продажа	Наследование	Дарение, обмен	Прочие
Всего в Молдове	36.7	26.9	17.7	18.7
Кишинев	49.7	14.0	10.3	26.0
Бельцы	42.5	20.8	14.4	22.3
Кагул	46.1	27.2	14.6	12.1
Дрокия	42.8	24.5	23.6	8.1
Оргеев	32.0	31.0	21.6	15.4
Теленешты	26.8	34.4	23.9	15.5
Страшены	28.9	32.5	20.1	18.5
Унгены	34.1	30.2	19.0	16.7
Всего в Молдове	36.7	26.9	17.7	18.7

Источник: разработано автором на основе [10]

В Кишиневе в 2018 году преобладали сделки купли-продажи объектов (49.7%), прочие (26.0%), наследование (14.0%). Структура сделок сохраняется примерно такой же в течении анализируемого периода. В 2009 г. сделки купли продажи в Кишиневе составляли 39.1%.

Анализ структуры сделок купли-продажи по объектам недвижимого имущества, определенной на основании данных таблицы 9, показывает, что в 2009 г. доля квартир в общем количестве сделок составила 54.4%, доля индивидуальных жилых домов – 7.7%, земельных участков, предназначен-

ных под строительство – 25,2%, объектов коммерческого и промышленного назначения – 4.6%.

Таблица 9

**Сделки купли-продажи по видам объектов недвижимости
в Кишиневе в 2009-2018 гг.**

Тип объекта недвижимости	2009	2010	2013	2015	2018	Структура, %
Квартиры	6632	7577	8939	10211	13 876	73.7
Жилые дома	936	945	1082	1129	589	3.1
Коммерческие здания	622	891	937	1074	998	5.3
Сельскохозяйственные земли	562	458	1026	864	197	1.1
Земля под строительство	3072	3737	2817	2450	518	2.8
Другие объекты недвижимости	375	511	1102	1293	2646	14,0
Итого	12199	14119	15883	17021	18824	100

Источник: разработано автором на основе [11]

В 2018 г. структура сделок купли-продажи объектов недвижимости существенно изменилась. В общем объеме сделок, зарегистрированных в Кишиневе, доля квартир составила около 73.7%, индивидуальных жилых домов – 3.1%, земельных участков, предназначенных под строительство – 2.8%, объектов коммерческого назначения – 5.3%, прочие – 27.4%, наследование – 19.7% от общего числа заключенных сделок [11]. Несколько иная структура сделок по видам объектов недвижимого имущества сложилась в Республике Молдова (таблица 10).

Таблица 10

Сделки купли-продажи по видам объектов в Республике Молдова

Год	Земля под строительство	Квартиры	Земля с/хоз. назначения	Жилые дома	Коммерческие объекты	Другие объекты недвижимости	Итого
2009	10 476	11 004	111 420	7 003	1 987	1 294	143 184
2010	10 861	12 357	67 331	6 831	2 422	1 472	101 274
2013	9 058	14 196	72 641	7 476	2 463	2 253	108 087
2015	8 375	15 120	77 417	7 581	2 656	2 414	113 563
2018	8 155	20 407	90 533	7 850	2 433	4 464	133 842

Источник: разработано автором на основе [11]

Если в 2009 г. в общем объеме доля сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения составляла 77,8%, то к 2018 г. она снизилась до 68%. В 2018г. увеличился удельный вес сделок с квартирами (с 7.7% в 2009 г. до 15.3% в 2018 г.), с жилыми домами (с 4.9% в 2009 г. до 5.9% в 2018 г.), с коммерческими объектами (с 1,4% в 2009 г. до 1.8% в 2018 г.).

В структуре сделок с объектами недвижимости в целом по Республике Молдова по всем видам объектов, за исключением индивидуальных жилых домов, преобладают сделки купли-продажи (таблица 11).

Таблица 11

Структура сделок в Республике Молдова в 2015 г. и в 2018 г. %

Объект сделки	Год	Купля – продажа	Наследование	Дарение, обмен	Прочие
Земля сельскохозяйственного назначения	2015	36.4	31.2	20.7	11.7
	2018	40.3	28.7	20.2	10.8
Земли под строительство	2015	42.1	22.4	15.2	20.3
	2018	38.3	25.5	15.7	20.5
Квартиры	2015	38.9	18.3	10.7	32.1
	2018	45.0	16.0	11.4	27.6
Жилые дома	2015	20.2	37.0	21.8	21.0
	2018	20.4	35.7	23.0	20.9
Объекты коммерческого назначения	2015	56.4	7.2	6.5	29.9
	2018	60.0	7.0	7.8	25.2
Другие объекты недвижимости	2015	47.2	13.3	11.2	28.3
	2018	57.0	10.0	9.0	24.0

Источник: разработано автором на основе [10]

На втором месте по степени распространенности находится регистрация прав наследования на земельные участки (под строительство и сельскохозяйственные), прочие виды сделок с квартирами, объектами коммерческого назначения и другими видами объектов недвижимости. В общем объеме сделок с индивидуальными жилыми домами преобладает регистрация прав наследования (37%), дарение, обмен (21,8%), прочие сделки (21,0%), наименее распространенные сделки по купле-продаже (20,2%).

В течении анализируемого периода основным объектом сделок во всех районах республики являлись земельные участки сельскохозяйственного назначения. Однако количество сделок купли-продажи с этими объектами снижается. В 2015 г. общее количество сделок по продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения составило около 68% от уровня 2009 года (таблица 12).

За анализируемый период на 18,4% увеличилось количество регистраций прав наследования, на 92% увеличилось количество сделок дарения, более чем в два раза возросло количество прочих сделок. В 2018 году впервые за анализируемый период количество зарегистрированных сделок с землей сельскохозяйственного назначения превысило уровень 2009 года. Структура сделок тем не менее, существенно изменилась. Увеличилось количество сделок по всем видам сделок, кроме купли-продажи земельных участков.

Важным показателем развития экономики страны является развитие ипотеки (таблица 13).

За период 2009 – 2018 гг. в Молдове в 2,45 раза увеличилось количество регистраций ипотек. Ипотечное кредитование под залог земельных участков сельскохозяйственного назначения было развито в течении всего анали-

Таблица 12

Динамика сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения в Республике Молдова в 2009-2018 годах

Сделка	2009	2010	2013	2015	2018
Купля -продажа	114420	67331	72641	77417	90 533
Динамика сделок – всего	100%	59%	63,5%	67,7%	79%
Наследование	56006	55066	63910	66300	64 611
Динамика сделок – всего	100%	98%	114%	118,4%	115,4%
Дарение, обмен	22808	25885	41437	43868	45 420
Динамика сделок – всего	100%	113,5%	181,7%	192,3%	199%
Прочие	10672	11608	17974	24854	24 320
Динамика сделок – всего	100%	108,8%	168,4%	232,9%	228%
Итого	200906	159890	195962	198225	224 884
Динамика сделок	100%	79,6%	97,5%	98,7%	112%

Источник: разработано автором на основе [10]

Таблица 13

Количество зарегистрированных ипотек в Республике Молдова в 2009-2018 годах

Объекты недвижимости	2009	2010	2013	2015	2018
Земельные участки под строительство	556	1 074	1 209	925	855
Квартиры	3 193	4 577	6 541	6 020	8114
Земельные участки сельскохозяйственного назначения	3 500	4 124	7 966	12 344	15786
Жилые дома	1 566	2 451	2 811	1 936	2145
Объекты коммерческого назначения	2 903	4 381	4 413	3 420	3214
Другие объекты	556	613	1 108	544	844
Итого	12 664	17 220	24 048	25 189	30 958

Источник: разработано автором на основе [10]

зируемого периода, однако доля этих объектов в общей структуре ипотеки существенно изменилась. Если в 2009 году доля этих объектов в общем количестве ипотек составляла 27,6%, то в 2018 году она увеличилась до 51%. Ипотечное кредитование под залог квартир составляет в 2018 году около 26%, под залог объектов коммерческого назначения – 10,4% от общего количества зарегистрированных ипотек.

Финансово-банковский кризис разразившийся в Республике Молдова в 2015 году, несомненно оказал определяющее влияние на количество и структуру зарегистрированных ипотечных кредитов. Если в 2014 г. структура ипотек была более пропорциональной и разнообразной, то в 2015 г. снизилась на 12% доля квартир, на 23% доля жилых домов, на 18% - доля объектов коммерческого назначения как объектов залога. При этом более чем на 42% возросло количество ипотек под залог земельных участков сельскохозяйственного назначения. Эта ситуация вполне объяснима, так как именно земля сельскохозяйственного назначения в период кризиса является наиболее надежным активом и практически не подвержена девальвации.

*7.2.2. Анализ хода реализации земельной реформы
в Молдове в 1992-2019 гг.*

Наряду с положительными итогами реализации земельной реформы, на наш взгляд, были и упущения, имеющие серьёзные социально-экономические последствия для развития страны [24]:

- в основу изменения общественного строя и разработки земельной реформы были положены больше политические, чем экономические принципы;
- акцент был поставлен не на увеличении эффективности использования и охрану земель, а на скорейшую ликвидацию крупных коллективных хозяйств и ускоренное образование широкой прослойки земельных собственников;
- не была выработана единая хорошо продуманная концепция этих преобразований;
- не существовали прогнозы развития форм землевладения и землепользования на перспективу;
- земельные преобразования, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, перераспределение земель осуществлялись в очень сжатые сроки, без необходимых обоснований;
- мероприятия, связанные с проведением земельной реформы, не были обеспечены необходимыми финансовыми ресурсами со стороны государства;
- не был изучен опыт других государств в проведении подобного рода реформ.

Погрешности, допущенные в проведении земельной реформы в Молдове, вызвали появление целого ряда отрицательных последствий, сказывающихся на развитии земельных отношений и сельского хозяйства в стране, к наиболее важным из которых можно отнести:

- снижение роли государства в осуществлении землеустройства в целях регулирования земельных отношений, которая в основном свелась к проведению кадастровых работ;
- потеря государством функций планирования, прогнозирования и организации рационального использования и охраны земельных ресурсов;
- образование крестьянских (фермерских) хозяйств осуществлялось без учёта природных, социально-экономических, экологических и других условий;
- отсутствие проектов внутривладельческой организации территории вновь образованных сельскохозяйственных предприятий;
- резкое снижение площадей многолетних насаждений вследствие потери традиционных рынков сбыта плодоовощной продукции, возросших транспортных и других расходов, дисбаланса цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, появления таможенных барьеров и т.д.;
- появление хаоса в использовании земель, несоответствия земельных отношений новым условиям рыночной экономики, недостатков в организации территории (чересполосица, вкрапливания, дальнотелье и другие);

- отсутствие законодательной базы, регулирующей в достаточной мере земельные отношения в новых условиях;

- нарушение взаимных экономических, технологических и организационных связей в сельском хозяйстве, условия реорганизации коллективных хозяйств повлекло за собой ухудшение использования продуктивных земельных угодий и средств производства, неразрывно связанных с землей.

Экономические результаты реализации земельной реформы в Молдове в 1992-2018 гг. можно отнести к наиболее главным отрицательным последствиям непродуманного осуществления земельных преобразований.

В условиях Молдовы, которая не обладает крупными энергетическими и минеральными ресурсами, развитой промышленностью, агропромышленный комплекс представляет основу её экономики, а сельское население – большинство жителей страны. Доля продукции аграрно-промышленного комплекса во внутреннем валом продукте ещё десять лет назад составляла около 35% и 65% в структуре экспорта. В настоящее время площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, составляет 1690,4 тыс. га, или 85%, а площадь земель, принадлежащих государству и административно-территориальным единицам, сократилась до 294,2 тыс. га, или 15%.

Всего на сегодняшний день в кадастре недвижимого имущества зарегистрировано более 85% всех объектов недвижимости и выдано более 3 млн. актов на право обладания земельными участками сельскохозяйственного назначения, приусадебными землями и земельными участками под жилыми домами и огородами, находящимися в черте населённых пунктов [11]. Однако земельные преобразования не привели к росту сельскохозяйственного производства и улучшению жизни большинства населения, экономика страны и её социальная сфера находятся в глубоком кризисе. Прежде всего, это связано с негативными результатами проведённой земельной реформы по приватизации земли, появлением большого количества мелких, ориентированных на натуральное хозяйство крестьянских хозяйств. Об этом свидетельствует и анализ состояния главного участника земельного рынка - крестьянских (фермерских) хозяйств.

Создание единой кадастровой системы, гарантирующей регистрацию прав на недвижимость и предоставление достоверной информации о ней, дало толчок развитию рынка недвижимости и, прежде всего, земельного рынка. Развитие земельного рынка за годы проведения реформ изменило и структуру обладателей земель сельскохозяйственного назначения. Постоянно снижается количество сельхозпредприятий с государственной формой собственности, но при этом возрастает их средний размер. Что же касается обладателей земли, находящейся в частной собственности, то в последние

годы наблюдается тенденция к незначительному снижению их количества при незначительном росте средней площади. Растёт количество корпоративных сельхозпредприятий и площадь земель, находящихся в их собственности, хотя средняя площадь этих хозяйств снижается. Также отмечается рост средней площади по отдельным видам землепользований. Это свидетельствует о постоянных подвижках в структуре сельхозпредприятий и на земельном рынке.

Продолжает деградировать окружающая среда в виду нерационального использования природных ресурсов, интенсивной эксплуатации сельских земель, использования в сельском хозяйстве отсталых и опасных с экологической точки зрения технологий, загрязнения почв, воды и воздуха. Ускоренными темпами идёт процесс деградации главного природного богатства – почв, что снижает их бонитет и продуктивный потенциал. Главным бичом является эрозия почв. Благодаря пересечённому рельефу, частым проливным дождям, чрезмерной доле пропашных культур в структуре посевов, большой распаханности земель, интенсивность эрозионных процессов на почвах Молдовы является одной из самых высоких в мире. Всё больший размах приобретают оползневые процессы, которые активизировались в последние годы в результате чрезмерного сведения лесов и незаконной вырубки лесных полос.

Для решения всех имеющихся социально-экономических проблем требуются огромные инвестиции в основной капитал на развитие сельского хозяйства, но, несмотря на их ежегодный рост, они явно недостаточны.

Таблица 14

**Ежегодные инвестиции в основной капитал
на развитие сельского хозяйства, млн. лей**

1995	2000	2006	2008	2010	2013	2014	2016
90.7	58.9	489.2	1020.2	992.2	1851.8	2332.7	1801.8

Источник: разработано автором

Как видно, существующее землепользование и состояние агропромышленного комплекса не соответствуют ставившимся в начале проведения аграрной реформы задачам по кардинальному улучшению организации использования земельных ресурсов и повышению эффективности сельскохозяйственного производства. На современном этапе их совершенствование должно способствовать созданию условий для рационального использования земель, повышения их плодородия, равноправного развития всех форм хозяйствования, оптимального размещения на территории производительных сил, ликвидации, недостатков в организации территории и производства.

По мнению ученых главной причиной сложившегося положения в сельском хозяйстве и социальной сфере является отсутствие чёткой, хорошо продуманной, обоснованной с научной точки зрения стратегии раз-

вития агропромышленного комплекса, чрезмерная раздробленность сельскохозяйственных земель и малоземелье (чрезвычайно малая площадь крестьянских (фермерских) хозяйств, составляющих большую долю в структуре производства сельхозпродукции. Это является серьёзным препятствием для рационального управления земельными ресурсами и эффективной организации сельхозпроизводства и землепользования. Существующие проблемы в области регулирования земельных отношений, землепользования и устойчивого развития сельского хозяйства не могут быть решены без консолидации земель, силами мелких нежизнеспособных землепользователей, лишённых финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов. Поэтому ключевой проблемой сегодня становится консолидация земель, тенденция к которой наблюдается в последние годы. Эти задачи могут быть решены только в том случае, если будут найдены надёжные и долговременные внешние источники финансирования, как иностранные инвестиции, гранты, кредиты, проекты, так и внутренние доходы от национальной экономики.

Опыт внедрения в Молдове пилотных проектов по консолидации земель показал, что для доведения уровня сельхозпроизводства, жизни населения и развития наших сёл до среднеевропейского при нынешних темпах развития агропромышленного комплекса потребуются десятилетия напряжённейшего труда и громадных капитальных вложений [23]. Для этого необходимо: изучить существующий опыт проведения земельных преобразований в тех странах, где достигнуты положительные результаты, и исправить ошибки, допущенные в процессе проведения аграрной реформы; провести системный анализ положения дел, создать целостную, хорошо продуманную систему реформирования сельского хозяйства, развития экономической и социальной инфраструктуры в сельской местности; определить задачи и приоритеты в их решении; усовершенствовать законодательную базу; найти экономические и финансово-кредитные рычаги управления этими процессами; усовершенствовать механизм государственного регулирования экономических и земельных отношений, управления земельными ресурсами, которые должны довести уровень существующего землепользования до современных требований [23; 24].

8. Использование земли после завершения земельной реформы

В конце XX века в Республике Молдова в результате непродуманной приватизации сельскохозяйственных земель было образовано более миллиона мелких крестьянских (фермерских) хозяйств со средней площадью 1,4 га, разбитых на 2-4, а в некоторых случаях на 7-12 отдельно расположенных друг от друга на расстоянии 5-15 км участков, нередко, длинной стороной вдоль склона. Это вызвало появление в использовании земель целого ряда крупных проблем и недостатков [23]. Полученные участки являются, в пер-

вую очередь, очень маленькими, а во вторую, чрезмерно раздробленными (рисунок 2).



Рис. 2. Раздробленная структура землевладений в селе Копанка

Источник: Данные отчёта Мирового банка [49]

Такие землевладения не пользовались спросом на рынке земли, а их стоимость в среднем колебалась в пределах 2000-3000 евро за гектар, и только вблизи крупных городов достигает 5000 - 6000 евро/га

В последние годы к существующим проблемам в организации эффективного использования земель добавилась ещё одна – проблема управления брошенными землями, на которых прекращено сельскохозяйственное производство, а сами они превратились в рассадник распространения сорняков, вредителей и болезней [24] (рисунок 3). Таких земель по данным Земельного кадастра в 2015 г. было 40,7 тыс. га [12].



Рис. 3. Участок брошенных сельскохозяйственных угодий в селе Кошница

Источник: Фото автора

Эти земли не используются в сельскохозяйственном или ином экономическом обороте, ухудшают экологическую ситуацию на прилегающих землях, становясь очагами распространения сорной растительности, вредителей и болезней. Проведённая в стране в период 15 марта-15 апреля 2011 года общая сельскохозяйственная перепись выявила наличие 246.9 га таких земель, что составляет порядка 10 % от их общего количества и на наш взгляд более реально отражает существующее положение [7].

В то же время эти данные сильно разнятся (в 8 раз) с данными Земельного кадастра, приведёнными в таблице 15.

Таблица 15

**Динамика изменения площадей брошенных земель
в Республике Молдова, тыс. га**

Категории земель по назначению и видам собственности	2000	2005	2010	2015
Земли сельскохозяйственного назначения всего, из которых:	3.5	12.0	30.2	38.1
земли публичной собственности государства	0.1	0.04	0.04	0.08
земли публичной собственности административно-территориальных единиц		0.3	0.95	0.58
Земли частной собственности	3.4	11.62	29.2	37.4 4
Земли населённых пунктов	-	0.08	0.06	0.06
Земли промышленности, транспорта, связи и другого специального назначения	-	-	0.1	0.1
Земли, предназначенные для охраны природы, здоровья, отдыха, земли историко-культурного значения, земли пригородных и зелёных зон	-	-	0.01	0.01
Земли лесного фонда	-	-	0.02	0.02
Земли водного фонда	-	0.03	0.03	0.03
Земли резервного фонда	2.9	3.78	3.78	3.67
Всего земель, из которых:	6.4	15.85	34.2	42.0
Земли собственности государства	Не	0.04	0.18	0.22
Земли собственности административно-территориальных единиц	установлено	4.1	4.8	4.32
Земли частной собственности		11.68	29.2	37.4 6

Источник: разработано автором на основе [12]

Как видно, за последние 15 лет площадь этих земель увеличилась в 7 раз, а непосредственно сельскохозяйственных – в 11 раз и продолжает расти. Это подтверждают и данные общей сельскохозяйственной переписи, которая, к тому же, позволяет отнести к одному из определяющих факторов появления феномена брошенных земель чрезмерную раздробленность хозяйств и их малые площади, где невозможно добиваться высокой эффективности сельхозпроизводства и рационального использования земли [7]. Хотя сейчас доля брошенных земель ещё незначительна (около 1.5%), уже необходимо разрабатывать юридические и экономические механизмы для борьбы с этим феноменом.

Главная проблема в изучении феномена брошенных земель заключается в том, что нет чёткого понимания того, что следует считать брошенными землями, как оценивать их негативное влияние на экономику, природу и социальные последствия. В отдельных случаях эти изменения в землепользовании могут расцениваться как положительные – в случаях, когда они временно выводятся из сельскохозяйственного оборота в целях их консервации, для сохранения и восстановления естественных ландшафтов, природы и биоразнообразия, мест обитания несельскохозяйственной флоры и фауны, плодородия почв и др. В других случаях они могут иметь отрицательные последствия - ухудшение экономической и экологической ситуации, нарушение естественных условий обитания **важных** представителей культурной и полудикой флоры и фауны и т.д. Нельзя относить к категории брошенных земель и участки, занятые чёрным паром, используемые для получения зелёных удобрений, экстенсивные и низкопродуктивные пастбища и т.д. [6].

Исходя из теоретических предпосылок, изложенных в исследованиях [6] и собственных исследований, предлагается следующее определение категории брошенных земель: «Брошенные земли представляют собой участки земли, неиспользуемые для экономических или экологических целей более одного года, на которых приостановлено сельскохозяйственное производство, выведенные из сельскохозяйственного или экологического оборота и покрывшиеся дикой травяной или древесной растительностью, ухудшившие экологическую ситуацию как на них самих, так и на прилегающих землях, и ставшие очагами распространения сорняков, вредителей и болезней».

Но во всех случаях на этих землях необходимо проводить мониторинг и управлять ими для того, чтобы не допустить нерационального и неэффективного использования земельных ресурсов. Необходимо знать их локализацию и площади, чтобы вовремя принимать необходимые меры для борьбы с этим явлением. В Молдове брошенные земли неравномерно распределены как по территории, так и по видам землепользователей (таблица 16).

Таблица 16
Использование сельскохозяйственных земель по регионам развития

Регионы развития	С/х земель всего, тыс. га	Неиспольз. с/х земли, тыс. га	Неиспольз. с/х земли по региону, %	Неиспольз. с/х земли по стране, %
Молдова, всего	2241.4	246.9	11.0	100
Кишинёв	27.2	3.7	13.6	1.5
Север	791.9	25.0	3.2	10.1
Центр	707.4	114.2	16.1	46.3
Юг	563.2	81.9	14.5	33.2
АТО Гагауз Ери	151.7	22.0	14.5	8.9

Источник: разработано автором на основе [7]

Больше всего брошенных земель находится в Центральном регионе развития, как в пределах самого региона (16.1 %), так в сравнении со всей страной (46.3 %). Меньше всего их в Северном регионе – соответственно 3.2 % и 10.1 %. В муниципалитете Кишинёва, включающем в себя город и прилегающие сёла, хоть и сосредоточено меньше всего неиспользуемых сельхозземель (1.5 %), но по относительному показателю (13.6 %) их количество больше, чем в среднем по стране (11.0 %) и близко к показателю Центрального региона развития, где он расположен.

Если рассматривать структуру неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в разрезе юридических лиц (таблица 17), то видно, что больше всего их, как в абсолютном выражении (186.3 тыс. га), так и в относительных показателях (75,5 %), находится в сельхозпредприятиях, относящихся к категории физических лиц, представленных крестьянскими хозяйствами, индивидуальными и семейными предприятиями и др.

Таблица 17

Структура неиспользуемых сельскохозяйственных земель по юридическим формам сельхозпредприятий

Форма сельхозпредприятия	Земли сельскохозяйственного назначения			
	Используемые	Неиспользуемые		
	тыс. га	тыс. га	% от всех неиспользуемых	% от используемых
Юридические лица	1189.0	60.6	24.5	5.1
Физические лица	752.4	186.3	75.5	24.8
Всего по стране	1941.4	246.9	100	12.7

Источник: разработано автором на основе [7]

Такое положение объясняется, прежде всего, их малыми размерами и чрезмерной раздробленностью (таблица 18).

Таблица 18

Степень раздробленности сельхозпредприятий различных юридических форм собственности

Форма сельхозпредприятия	Всего			Среднее	
	Площадь, тыс. га	Количество, тыс.	Количество участков, тыс.	Количество участков в хозяйстве	Площадь одного участка, га
Юридические лица	1270.3	4.8	49.3	10.3	25.8
Физические лица	97.,2	897.7	2605.4	2.9	0.4
Всего по стране	2241.4	902.5	2654.7	2.94	0.8

Источник: разработано автором на основе [6]

Основная площадь брошенных земель сосредоточена на землях частной собственности. Так, средняя площадь одного сельхозпредпри-

ятия, относящегося к категории юридического лица (ООО, сельскохозяйственные кооперативы, акционерные общества и др.) составляет 264.8 га, в то время как площадь тех, которые относятся к физическим лицам, прежде всего крестьянские хозяйства – всего 1.1 га при средней по стране 0.8 га. И хотя среднее количество участков в одном хозяйстве, имеющем статус юридического лица самое большое (10.3), их средняя площадь значительно больше (25.8 га), чем в хозяйствах со статусом физического лица (0.4 га).

9. Выводы и предложения

Изменение форм собственности, переход к рыночной экономике, а также связанные с этим процессы приватизации предприятий и собственности, трансформации структуры, размеров и расположения производства, разработка элементов рыночного механизма регулирования экономики ведут к кардинальным изменениям земельных отношений и коренным земельным преобразованиям.

В этих условиях существующие теории и методы землеустройства, как комплексной системы по организации рационального использования и охраны земель, укрепления новых земельных отношений должны быть глубоко переосмыслены и в дальнейшем развиты [22].

1. Прежде всего, землеустройство является главным рычагом реализации земельной реформы и должно представлять собой хорошо организованную систему, регулируемую и финансируемую государством, которая включает в себя земельно-кадастровую службу, интегрированную в государственную систему управления, научно-исследовательские и проектные институты, учебные заведения по подготовке и переподготовке высококвалифицированных кадров, а также по повышению их квалификации.

Это позволит успешно проводить в жизнь единую государственную земельную политику, создать единую земельно-кадастровую информационную систему (Банк кадастровых данных и другие), вести земельный кадастр, кадастр недвижимости и другие виды специальных кадастров, эффективно осуществлять мониторинг земель в целях обеспечения сделок с землёй и другими видами недвижимого имущества, недопущения нарушений земельного и имущественного законодательства, осуществления экспертизы и контроля за использованием земель, решения земельных и имущественных споров, организации и проведения землеустроительных работ на основе единой адекватной методологии и единой технологии.

2. В условиях перехода к рыночным земельным отношениям и формирования нового земельного строя государственный характер землеустройства должен не только не ослабляться, но, наоборот, существенно усиливаться. Для достижения этой цели необходимо:

- завершить разработку и утверждение нового Земельного кодекса;
- совершенствовать законодательную базу земельной реформы;
- взять под государственный контроль проблемы подготовки кадров, комплектования земельно-кадастровых служб высоко квалифицированными кадрами, соблюдения нормативов и инструкций по вопросам выполнения земельно-кадастровых работ (аттестации и лицензирования специалистов);
- создать единую ГИС;
- осуществить переход к автоматизированному проектированию земельно-кадастровых работ на основе цифровых карт и моделей земли с использованием современной вычислительной техники,
- провести инвентаризацию всех земель и объектов недвижимости в черте и за чертой населённых пунктов;
- с помощью государственных земельно-кадастровых служб разработать и реализовать специальные программы по освоению новых и восстановлению нарушенных земель, увеличению почвенного плодородия, борьбе с эрозией, засолением, заболачиванием почв и другими негативными явлениями, предотвращению экологических катастроф и т.д.;
- создать специальные структуры для регулирования земельных отношений и обеспечения земельных и имущественных транзакций в условиях рыночных отношений: Земельные банки, земельные и имущественные суды, Агентства по недвижимости и оценке имущества, общественные и неправительственные организации инженеров-землеустроителей, геодезистов, оценщиков и другие;

В целях ускорения земельной реформы будет необходимо осуществить следующие мероприятия:

1. Внимательно изучить результаты земельной реформы, выявить главные тенденции, региональные особенности и проблемы и на этой основе разработать меры по их устранению.

2. Реализация земельной реформы привела к образованию многочисленных организационно-юридических форм сельскохозяйственных землевладений и землепользований, вызвала необходимость выполнения значительных объёмов земельно-кадастровых работ при приватизации земли и передачи её в частную собственность, выдаче документов, удо-

стоверяющих право обладания землёй, консолидации чрезмерно раздробленных сельскохозяйственных земель и их оценки для целей налогообложения и транзакций. Это ставит задачу необходимости укрепления земельно-кадастровых служб, непосредственно занимающихся решением этих вопросов.

3. В результате реализации земельной реформы образовалось большое количество сельскохозяйственных предприятий, которые в обязательном порядке должны располагать земельно-юридическими правоустанавливающими документами. Однако, в результате многочисленных юридических, геодезических и технических ошибок, допущенных во время их проектирования и организации и в последующий период (проблемы наследования, изменение персональных данных, несоответствующее проекту расположения земельных участков и другие) эти документы потеряли свою значимость (стали бесполезными и недействительными), не позволяют их владельцам осуществлять различные сделки с их имуществом и участвовать в различных проектах. Более того, сейчас около 15% землевладельцев вообще их не имеют, т.к. процесс учёта и регистрации земли и имущества ещё не завершён.

4. Реализация земельной реформы вызвала появление целого ряда новых землеустроительных и кадастровых работ, значительно увеличила их объёмы, изменила содержание и требования, предъявляемые к ним. Основными из них являются:

4.1. Для исключения хаоса при проведении земельных преобразований, неудобств в организации территории, появления недостатков землеустроительных и землепользований, все последующие изменения в образовании и реорганизации сельскохозяйственных предприятий следует проводить в обязательном порядке только в рамках землеустройства на основе планирования и прогнозирования использования земельных ресурсов, предварительных проработок в форме землеустроительных и генеральных схем, технико-экономических обоснований территориальной организации производства.

4.2. Образование новых форм сельскохозяйственных предприятий проводилось в спешке, без учёта многих социально-экономических и экологических факторов, природных и других условий, что способствовало механическому распределению земельных участков равноценной земли, чрезмерной раздробленности сельскохозяйственных земель, серьёзно нарушило эффективность организации сельскохозяйственного производства, его структуры и стабильности. Кроме того, сельскохозяйственные предприятия малых размеров в условиях отсутствия достаточной эко-

номической поддержки со стороны государства и необходимых ресурсов, являются неконкурентоспособными на рынке и не могут определять продовольственную политику в ближайшем будущем. Поэтому необходимо осуществить их реорганизацию в рамках консолидации сельскохозяйственных земель. Для достижения этой цели следует разработать и внедрить экономический механизм и рыночные рычаги стимулирования развития производства (система цен, налогов, субсидий, сборов, кредитно-финансового механизма и т.д.).

4.3. Внедрение экономического механизма в земельные отношения и организацию сельскохозяйственного производства, увеличивает роль землеустроительных проектов (бизнес-планов), где сосредоточена информация о качестве земель, их продуктивных и территориальных особенностях. Это будет способствовать формированию реального экономического механизма регулирования земельных отношений (применение дифференциальных цен, величины земельного налога, арендной платы и т.п.) и установлению обоснованных требований к определению режима землепользования в том, что касается соблюдения земельного, экологического, лесного, водного и других видов законодательства.

4.4. При организации новых сельскохозяйственных предприятий, установления их границ на местности, выдаче документов на право обладания землёй и других земельно-правовых документов, проведении топографических съёмки, других изысканий и исследований для целей землеустройства необходимо соблюдать требования существующих технических нормативов (единой системы координат, требования к точности и ошибкам измерений и т.д.). Без этого невозможно дигитализировать данные измерений, необходимые для применения технологий по автоматизации земельно-кадастровых работ, автоматизированных систем проектирования, создания Земельно-кадастровой информационной системы.

5. Рыночные условия существенно изменяют методологию землеустроительного проектирования. В условиях плановой экономики главная задача инженера-землеустроителя во время проектирования состояла в согласовании производственного плана с возможностями проектируемого участка земли, что не предполагало принятие во внимание каждый раз биоклиматических ресурсов, продуктивного потенциала хозяйства и вело к негативным экономическим и экологическим последствиям. Рыночная экономика диктует другие подходы. Она определяет адаптивный, природный характер организации территории, когда на основе учёта агро-ландшафтных свойств участка земли, рыночной конъюнктуры, производствен-

ного потенциала и перспектив развития хозяйства формируется реальная, экономически эффективная, взвешенная и экологически обоснованная программа его деятельности.

6. В связи с тем, что землеустройство является составной частью экономического механизма страны, в условиях рыночных отношений оно находится под влиянием объективных экономических законов и законов природы. Поэтому при землеустройстве необходимо устанавливать взаимно гармоничные отношения с окружающей средой и направлять экономическую деятельность на сохранение экологического равновесия в природных экосистемах, которые обеспечивают жизненные потребности человека. Это требует формирования таких хозяйств, в которых хозяйственные природно-территориальные комплексы были бы уравновешены с точки зрения регулирования процессов потребления-восстановления ресурсов, а так же установления приоритета критериев охраны природы

7. Все землеустроительные работы необходимо проводить комплексно, в технологической и информационной взаимосвязи, начиная с топографо-геодезических съёмок, почвенных, геоботанических, гидрогеологических, геологических, климатических и других исследований и изысканий и заканчивая землеустроительным проектированием. Только в случае такого подхода могут быть выработаны аргументированные с научной точки зрения решения по рациональному использованию земель.

Список литературных источников

1. Buzu, O. Issues on Rural Property Assessment and Valuation in the Republic of Moldova (Вопросы оценки недвижимости в сельской местности) (2019) / 14th Mass Appraisal Valuation Symposium. Bled, Slovenia, 11-12 June 2019. <https://app.box.com/s/ugcy01tusoan6zj6a0wael8z3lsy0pnx/file/476698350015>
2. Doing Business (Бизнес) (2019). A World Bank Group Flagship Report. 16th edition. Washington DC. ISBN 978-1-4648-0667-4.- 311 p. http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf
3. Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 510a din 19.02.1991 cu privire la Concepția reformei agrare și a dezvoltării social-economice a satului (О концепции аграрной реформы и социально-экономического развития страны) (1991). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&>

- view=doc&id=309181&lang=1 (на румынском).
4. Legea Guvernului (Закон о Правительстве) (2017). No 136, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, No252, art.412. (на румынском).
 5. Muravschi, A. Dezvoltarea rurală în Moldova (studiu de caz). / Institutul de politici publice. (Развитие сельских территорий (тематическое исследование) (2002) – Chişinău, 2002. – 22 с. (на румынском).
 6. Pointereau P. and al. Analysis of Farmland Abandonment and the Extent and Location of Agricultural Areas that are Actually Abandoned or are in Risk to be Abandoned (Анализ брошенных фермерских земель и масштабов и расположения сельскохозяйственных земель, которые не используются в настоящее время или подвержены риску быть брошенными) (2008). <http://publicationsjrc.ece.europa.eu/repository/handle/11111111/116>
 7. Recensămîntul general agricol 2011- Rezultatele preliminare (Общая сельскохозяйственная перепись 2011. – Предварительные результаты.) (2011). www.statistica.md-public-files-publicatii_electronice-Recensamint_agricol-ecensam_agr_2011_prelim.pdf.url. (на румынском).
 8. Țurcan N., Vuzu, O. (1997) Metodologia de evaluare a bunurilor imobile (Методология оценки недвижимого имущества) - Chişinău: Institutul de cercetări științifice în domeniul informației tehnico-economice. - 19 p. (на румынском).
 9. Айдизес И.К. (2018). Управление жизненным циклом корпораций, Москва. 496 с.
 10. Бузу О., Гуцу В., Гуцу Д.(2004) Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого. Кишинев. – 80 с.
 11. Данные Агентства Государственных услуг. www.asp.gov.md
 12. Данные Агентства земельных отношений и кадастра, 2016.
 13. Закон Республики Молдова Nr. 1134 от 02.04.1997 об акционерных обществах (1997). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326515&lang=2>
 14. Закон Республики Молдова Nr. 668 от 23.11.1995 об утверждении Перечня предприятий, учреждений и организаций, земли сельскохозяйственного назначения которых остаются в собственности государства (1995). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312860&lang=2>
 15. Закон Республики Молдова Nr. 361 от 10.06.1993 об утверждении Положения о Комиссии по приватизации имущества сельскохозяйственного предприятия (1993). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=301364&lang=2>
 16. Закон Республики Молдова N 449-XV от 30.07.2001 о залоге. (2001).

<http://www.law-moldova.com/laws/rus/zaloghe-ru.txt>

17. Закон Республики Молдова о кадастре недвижимого имущества (1998). № 1543-XIII, Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.44-46, art.318
18. Закон Республики Молдова Nr. 1353 от 03.11.2000 о крестьянских (фермерских) хозяйствах (2000). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311579&lang=2>
19. Закон Республики Молдова Nr. 1308 от 25.07.1997 о нормативной цене и порядке купли-продажи земли (1997). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313289&lang=2>
20. Закон Республики Молдова Nr. 73 от 12.04.2001 года о предпринимательских кооперативах (2001). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311718&lang=2>
21. Кодекс Nr. 828 от 25.12.1991. Земельный кодекс (1991). <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313324&lang=2>
22. Ноур, В., Хоржан, О. (1999). Совершенствование управления земельными ресурсами в условиях земельной реформы в Молдове - Землеустройство и земельный кадастр. Теория, методика, практика/ Тезисы Международной научно-технической конференции «Землеустроительная наука и образование XXI века», посвящённой 220-летию со дня образования Государственного университета по землеустройству. М., 1999, С.141-143.
23. Хоржан, О. (2005). Консолидация земель – ключевая проблема устойчивого развития сельского хозяйства. Baltic surveying'05. Proceedings of International Scientific – Methodical Conference – Jelgava, LUA, 2005, С. 43 - 49.
24. Хоржан, О. (2012). Проблема брошенных земель в Республике Молдова: состояние, тенденции и меры борьбы. Baltic Surveying'12. Proceedings of the International Scientific-Methodical Conference on the Land Management. Tartu: Estonian University of Life Sciences, 2012, С. 34-41.