**История реформирования земельных отношений в России**

Идея столыпинской реформы заключалась в разверста-нии общинной собственности и упрочении земли в качестве личной собственности крестьян. Общинное землепользование в силу неподвижности данной формы земельной собственности-сковывало сельскохозяйственное производство, а учитывая место последнего в общественном производстве, — и экономику в целом.

Аграрная реформа была рассчитана на 20 лет. Основными ее направлениями были создание земельного фонда за счет покупки частных и государственных земель через крестьянский банк; обеспечение финансовой и материальной базы частных хозяйств; обеспечение доступа сельскохозяйственной продукции, производимой единоличными крестьянскими хозяйствами, на внутренний рынок; организация агроэкономической помощи крестьянам, исключение спекуляции землей.

Длительный срок проведения столыпинской реформы предполагал, естественно, сосуществование общинного и частного земледелия. Но вектор преобразования земельных отношений указывал в сторону формирования частной земельной собственности в качестве преобладающей. В результате за 1906—1915 г. г. доля личных крестьянских хозяйств в общей площади сельскохозяйственных угодий достигла 14%, а в 1913 г. Россия по производству зерна вышла на второе место в мире после США. Ценность столыпинской реформы для наших дней состоит в том, что реформирование отношений земельной собственности осуществлялось во взаимосвязи с развертыванием земельного рынка, особенно при активном использовании банковского капитала. Это, в свою очередь, укрепляло денежную систему, курс рубля и т.д.

Переход от плана к рынку застает положение, когда земельный фонд страны, находящийся в государственной собственности, передан в бессрочное пользование колхозам и совхозам. Попытки в течение 1991—1996 г. г. изменить сущность земельных отношений не увенчались успехом. В результате сохраняются коллективные сельскохозяйственные предприятия, использующие 83% площади сельскохозяйственных угодий в стране и производящие только 60% сельскохозяйственной продукции, тогда как остальные 40% продукции производится в личных подсобных хозяйствах, использующих 5% площади сельскохозяйственных угодий.

При таком соотношении основных показателей сельскохозяйственного производства оно убыточно и практически находится на содержании у государства, а по существу — у всего общества. Данное состояние земельных отношений приводит к деформации системы отношений в целом, с точки зрения основ рыночной экономики.

Основная проблема состоит в том, каким путем, методом трансформировать земельные отношения. Если исходить из законов рыночной экономики, то принцип тут такой: либо соединение земли как объекта собственности и объекта хозяйствования в руках одного физического или юридического лица, например, фермерского хозяйства, либо разъединение, то есть аренда земли. В странах с нормальной рыночной экономикой господствующими являются данные формы земельных отношений. Высокая эффективность сельскохозяйственного производства свидетельствует о том, что эти формы земельных отношений соответствуют характеру и уровню развития производительных сил в аграрном секторе рыночной экономики.

Каким образом преобразовать земельные отношения переходной российской экономики на основе рыночных принципов?

Рассмотрим несколько возможных направлений.

В настоящее время реформирование земельных отношений осуществляется в виде паевой приватизации земли. Основой служат постановления Правительства "О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области" и "О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев". На наш взгляд, схема трансформации земельных отношений, принятая в этих актах, теоретически недостаточно проработана. Так, предусмотренный этой схемой порядок аукционного распределения и последующей возможной продажи или аренды земельных паев ограничивается рамками конкретного коллективного сельскохозяйственного предприятия. Преимущественное право покупки земельных долей имеет участник сельскохозяйственного предприятия. Создается своего рода замкнутый, локальный мини-рынок земли. Это положение усиливается тем, что земельные паи оцениваются только натуральными измерителями, то есть в баллах и балло-гектарах, В этих законодательных актах, помимо краткосрочной аренды земельного пая или его продажи, никакие иные формы реализации земли не предусмотрены.

На преодоление недостатков принятой схемы паевой приватизации земли был, очевидно, направлен Указ Президента Российской Федерации "О реализации конституционных прав граждан на землю". При всей его рыночной направленности нельзя не отметить внутренней противоречивости данного акта. С одной стороны, право частной собственности на землю и земельный рынок становится вроде бы экономической реальностью. Так, в 1996 г. предусматривалось завершить выдачу членам сельскохозяйственных организаций — собственникам земельных паев свидетельств на право собственности на земельные доли, с выделением таковых в натуре. В Указе содержится право отчуждать земельный пай в разной форме (продажа, аренда и т.д.). С другой стороны, предписывается пользователям земельных участков, сиречь коллективным сельскохозяйственным предприятиям, в течение 1996 г. заключить договоры со всеми собственниками земельных долей. То есть Указ содержит фактически две основополагающие и вместе с тем взаимоисключающие друг друга правовые нормы. Если все собственники земельных долей заключат с коллективным сельскохозяйственным предприятием договоры того или иного вида, то коллективное сельскохозяйственное предприятие как было, так и остается юридическим лицом. Собственник земельной доли как был членом коллективного сельскохозяйственного предприятия, так им и остается. То есть реализация данного Указа сохраняет на экономической арене коллективные сельскохозяйственные предприятия в качестве субъектов земельных отношений. Тем самым сохраняются и все проблемы, которые так или иначе связаны с этими предприятиями в современной российской экономике. Больше того, положение коллективных сельскохозяйственных предприятий даже упрочивается, как это ни парадоксально. Если раньше они были только бессрочными пользователеми, то теперь их статус расширяется за счет права владения, пользования и распоряжения землей. А право собственников земельных долей отчуждать эти доли сворачивается. Тем самым основная идея земельной реформы на современном этапе развития российской экономики — привести в движение отношения земельной собственности — фактически не реализуется. Правовая неопределенность земельных отношений не устраняется, а, пожалуй, только усиливается.

Какой же оказывается земельная собственность, которую использует коллективное сельскохозяйственное предприятие в результате паевой приватизации земли? В терминах Гражданского кодекса это будет, очевидно, коллективно-долевая собственность. Исходя из сущности этой формы собственности, распоряжение, владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников. Результаты труда от использования имущества, находящегося в данной форме собственности, поступают в состав общего имущества и распределяются между участниками долевой собственности соразмерно их долям. Расходы по содержанию имущества, находящегося в долевой собственности, каждый участник ее обязан осуществлять соразмерно своей доле.

В рыночной экономике, применительно к вещественным факторам производства, в данном случае — к землям сельскохозяйственного назначения, могут иметь место разные титулы земельной собственности, согласующиеся в той или иной мере с характером экономического оборота то-варо-материальных ценностей. Но нельзя не видеть различной интенсивности движения разных форм собственности, вытекающих из разного объема прав, которыми обладает земледелец. Одно дело, когда он обладает правом владения, пользования и распоряжения объектом собственности, равно как и результатами своего труда. Другое дело, когда право собственности на средства производства и продукты труда принадлежит разным лицам в виде, например, коллективно-долевой собственности.

Поэтому если речь идет о создании земельных отношений в рамках рыночной экономики, то становится очевидно, что сфера действия в экономическом пространстве форм земельной собственности, которые в силу их юридической сущности ведут к ограничению прав владения и распоряжения объектами собственности и результатами труда, должна быть ограничена. Чем? Понятно, что той формой собственности, которая является основой рыночной экономики, то есть частной земельной собственностью. С ее помощью должно производиться не менее 2/3 продукции сельского хозяйства.

Основная проблема состоит в том, как создать частную земельную собственность и земельный рынок в условиях, когда 85% земель сельскохозяйственного назначения находится в пользовании коллективных сельскохозяйственных предприятий,

Необходим, видимо, еще один законодательный акт, в котором на основе Конституции и Гражданского кодекса был бы непротиворечиво изложен порядок приватизации и разгосударствления земли главным образом сельскохозяйственного назначения. При этом схема паевой приватизации земли должна быть скорректирована в части принципов. Речь должна идти об установлении статуса коллективных сельскохозяйственных предприятий и их судьбы как земельных собственников.

Представляется, что надо пересмотреть положение, в соответствии с которым коллективное сельскохозяйственное предприятие остается в качестве пользователя или владельца земли, исходя из чего собственники земельных долей должны заключать с ним договор той или иной формы. Объявление получателя земельной доли собственником ее с правом отчуяедения таковой всеми регламентируемыми законодательством способами должно быть исчерпывающей, самодостаточной нормой земельного права.

В этом случае наиболее естественным способом распоряжения земельным собственником своей долей будет, скорее всего, присоединение ее к площади земельного участка, находящегося в личном подсобном хозяйстве. Напомним, что эти хозяйства производят в настоящее время около 40% валовой продукции сельского хозяйства и используют только 5% площади сельскохозяйственных угодий в стране, то есть примерно 0,05 га на одно хозяйство, тогда как на одно коллективное хозяйство приходится порядка 20 тыс. га, на одно фермерское хозяйство —40 га. В США на одно фермерское хозяйство приходится в среднем 100—200 га.

Право реализации собственниками земельных долей не коллективному сельскохозяйственному предприятию, а друг другу в рамках данного сельскохозяйственного коллектива, а также право отчуждения земли на национальном земельном рынке (земельные аукционы, земельные биржи и т.д.) и привело бы к подлинной трансформации существующих земельных отношений и естественному, эволюционному преобразованию сохраняющегося по сей день колхозно-совхозного строя. При этом органом, осуществляющим такого рода преобразования, может быть руководство самого коллективного сельскохозяйственного предприятия. Такой подход к приватизации и разгосударствлению земель сельскохозяйственного назначения исходя из сложившегося фактического состояния земельных отношений позволил бы привести в движение земельную собственность и обеспечить ее более рациональное распределение между земледельцами. Он фактически должен обеспечить преобладание фермерских принципов хозяйствования на земле. Тем самим устранилась бы неоднородность и неопределенность земельных отношений, связанная с существованием коллективных сельскохозяйственных предприятий. Это сделало бы российский аграрный сектор с точки зрения земельных отношений таким же, как в современных странах с нормальной рыночной экономикой.

Представляется, что предложенная схема трансформации существующих земельных отношений достаточно теоретически обоснована. При ее реализации могут быть использованы многие законодательные акты, в которых, в частности, расписан способ формирования земельных паев. Существует и достаточно аргументированная методика определения народнохозяйственной ценности земли и нормативов платы за землю.

Конечно, необходим Земельный кодекс как несущая конструкция земельного права. В его основе должно лежать понимание титула земельной собственности как юридической формы экономических отношений. Тем самым, узаконивая тот или иной титул земельной собственности, следует исходить из органической взаимосвязи форм земельной собственности и форм отчуждения объекта собственности. При этом нормы Земельного кодекса должны ориентировать изменение земельной собственности в направлении экстенсификации имущественных отношений и сведения отношений, основанных на административном и ином властном подчинении одной стороны другой, — к минимуму.

Приватизация земель, служащих пространственным базисом (земли населенных пунктов, промышленности, транспорта и т.д.), в определенной мере обеспечена действующим законодательством. Среди этих земель первоочередное значение имеют земли городов. Хотя эти земли занимают не больше 1% общей земельной площади страны, но в городах проживает большая часть населения. Эти земли имеют важное значение для экономики городов, особенно в условиях рынка. Бюджет города в своей доходной части во многом пополняется за счет платы за землю в составе платы за недвижимое имущество. Приватизация и разгосударствление данной категории земель могут быть поставлены в зависимость от статуса населенного пункта. Так, решением правительства г. Москвы земля предоставляется только в аренду.

Действующее пореформенное законодательство, регламентирующее приватизацию земли и ее стоимостную оценку, разработано в основном применительно к землям сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов. Земли лесного и водного фондов в соответствии с действующим законодательством приватизации не подлежат, так как остаются в государственной собственности лесной фонд и водные ресурсы. В составе земель Российской Федерации половина приходится на земли лесного фонда. Вместе с землями сельскохозяйственного назначения они занимают почти 90% всех земель. Земли лесного фонда являются основным средством производства в лесном хозяйстве. Все это предопределяет ту большую роль, которую играют земли данной категории в системе отношений земельной собственности.

Законодательство, однако, и в данном случае страдает нечеткостью и противоречивостью. Лесной фонд остается в собственности государства. Все остальные субъекты лесных отношений выступают либо владельцами лесного фонда, либо его пользователями. Элементом рыночных отношений является только аренда лесного фонда. Но в условиях, когда лесной фонд является исключительной собственностью государства, а рынок лесного фонда отсутствует, арендные отношения превращаются в номинальные, то есть их воздействие на эффективность производства минимальна. Арендные отношения могут удовлетворительно работать только в контексте с другими рыночными формами. Это же касается и платы за пользование лесным фондом. Государство, вводя плату за пользование каким-либо производственным ресурсом, одновременно должно предоставлять хозяйствующему субъекту возможность воздействовать на эту плату. Это достигается с помощью частной собственности и рынка продуктов и ресурсов. Если же этих экономических форм почему-либо нет, то плата за ресурсы превращается в инструмент однонаправленного действия — перемещения части стоимости продукции от хозяйствующего субъекта к государству.

Сохранение лесного фонда в собственности государства и запрещение рынка объясняется, как правило, необходимостью уберечь леса от возможных негативных воздействий рыночных критериев. Но практика показывает, что эффективность лесного хозяйства в странах с нормальной рыночной экономикой намного выше, чем в плановой. Так стоит ли с таким упорством консервировать в законодательстве монополию государственной собственности на лесной фонд? Например, инвестиции, столь необходимые лесному хозяйству в настоящее время, можно было бы получить лесохозяйственным предприятиям под залог участков лесного фонда. Это же касается и водных ресурсов.

При подготовке данной работы были использованы материалы с сайта http://www.studentu.ru