ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ОСОБАЯ СФЕРА АГРАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Кресникова Надежда Ивановна
Ведущий научный сотрудник Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова, доцент Государственного университета по землеустройству, доктор экономических наук

Отношения собственности на землю сельскохозяйственного назначения

Собственность, рассматриваемая как общественная категория, представляет собой возможность использования экономических благ. Хозяином является тот, кто распоряжается благом. Наиболее распространенным является понимание собственности, которое сводит ее основное содержание к проблеме владения [6, с. 60]. В частности, ответ на вопрос, кому принадлежит земельный участок, важен, но он ограничивает содержание собственности на землю лишь юридическими отношениями. Что касается экономического аспекта земельных отношений в аграрном секторе экономики, то он выражается в способе реализации собственности на землю, формах присвоения земли сельскохозяйственного назначения и результатов сельскохозяйственного производства.

Таким образом, юридическое и экономическое понятия собственности различны. Юридические правила частной собственности восходят к общественным соглашениям. С экономической точки зрения собственность есть владение благами, необходимыми для достижения хозяйственных целей человека. Такое владение представляет собой физическое отношение к благам и не учитывает социальных отношений между людьми или правового порядка. Иначе говоря, не имея прав на то или иное благо, им можно владеть, например, украв. Смысл же правовой концепции собственности как раз в том, что она делает различие между физическим *владею* и правовым *должен владеть*. Правовая концепция собственности проявляется через формализм закона, не интересующегося экономическим смыслом происходящего. Однако закон не может вполне абстрагироваться от существенных экономических различий. Так, специфика земли как средства производства в сельском хозяйстве отчасти является причиной того, что оборот земель сельскохозяйственного назначения рассматривается законом *особенным* образом.

Право собственности на землю включает в себя право пользования этим активом, право изменения формы и конфигурации земельного участка (разделить, выделить, объединить и т.д.), а также право передачи всех или некоторых прав на него по своему усмотрению (так называемое *дискреционное право*). Право собственности представляет собой исключительное право, но собственность не является неограниченным правом. Экономика, основанная на частной собственности, предполагает отдать важнейшие из прав собственности на землю из рук государства в руки землепользователей, которые могут передавать права в соответствии с принципом свободы договора. Однако данная схема включает некоторые ограничения на индивидуальные права собственности. Так, имеются отдельные прерогативы у государства, которое довольно часто вводит ограничения исключительных прав, например, путем установления категорий земель и зонирования территории с самыми различными целями. Очень заметны ограничения на отчуждение земли. И, конечно же, государство оставляет за собой право устанавливать налоги на землю. Для этого вводится налоговое законодательство. Таким образом, *собственность на землю дает собственнику дискреционные права по распоряжению принадлежащими ему земельными угодьями в определенных институциональных рамках*.

Что касается формы собственности, то она может скрывать процессы, весьма различные по своему социальному и экономическому содержанию. Например, за частной собственностью может скрываться как мелкое производство, основанное на использовании собственного труда производителя, так и крупное капиталистическое производство, основанное на эксплуатации чужого труда. Форма собственности в обоих случаях является частной, а экономическое содержание разное. Это один из многих примеров, демонстрирующий наглядность известной со времен К. Маркса истины: форму нельзя принимать за содержание, она лишь искаженно его отражает [1, сс. 60, 61]. И если по своей юридической форме собственность остается неизменной, то по экономическому содержанию она может меняться.

С экономической точки зрения интересно, прежде всего, натуральное (физическое) владение. Экономический смысл правового термина *должно принадлежать* заключается лишь в оказании поддержки приобретению, сохранению и возврату *натурального владения* [6, с. 29].

Обладание землей как фактором аграрного производства имеет экономический смысл только потому, что ведет в конечном итоге к присвоению продукции и соответствующих доходов от сельского хозяйства. Работа и хозяйствование на земле есть экономическая форма реализации собственности на сельскохозяйственные угодья, а экономическое содержание этой собственности состоит из конкретных отношений и категорий, таких, как управление, цены, кредитование, налогообложение и т.д. Благодаря механизму их обновления совершенствуются земельные производственные отношения. Хозяйское отношение к использованию земли и результатов сельскохозяйственного производства — это форма проявления отношений собственности на землю. В общепринятом же смысле такая собственность означает непосредственную власть распоряжаться в установленных

рамках земельными угодьями.

В рыночной экономике отношения собственности на землю как фактор производства проявляются не только в форме личного интереса земельного собственника, но и в сфере обмена и потребления. В любом развитом обществе производство основано на разделении труда, поэтому владение средствами производства обретает двузначность: физическое владение (непосредственное) и социальное владение (косвенное). Материально сельскохозяйственными угодьями владеет тот, кто физически распоряжается ими и производительно их использует. В социальном же плане землей как средством производства владеет тот, кто, не имея возможности физически или юридически распоряжаться ею, может косвенно воздействовать на результаты ее использования. Такое воздействие связано, в основном, с куплей-продажей продукции сельского хозяйства на рынке.

Следовательно, *натуральное владение в обществе с разделением труда — это и владение производителя, и владение потребителя*. Так, земля и другие средства производства сельского труженика, живущего за счет личного подсобного хозяйства вне системы обмена (рынка), принадлежат и служат только ему одному. Но крестьянин, который производит для рынка и покупает на рынке, не всегда определяет цели своего производства, чаще это делают потребители. *В обществе с разделением труда никто не является исключительным собственником средств производства*. Все эти средства предоставляют услуги каждому, кто покупает или продает на рынке [там же, сс. 31, 32]. Таким образом, реализация отношений собственности на землю в аграрном секторе экономики требует увязки личного и общественного, что происходит повседневно на рынке благодаря взаимодействию спроса и предложения на продукцию сельского хозяйства.

Экономические стимулы, порождаемые условиями режима частной собственности, в целом способствуют эффективному, нерасточительному использованию ресурсов. Права собственности индивидов, установленные в соответствии с принципом частной собственности (то есть санкционированные имущественные права), могут передаваться по взаимному согласию. Однако, в ряде случаев, если издержки так называемой *спецификации* и предоставления прав собственности, а также издержки мониторинга и защиты полных или ограниченных прав собственности сравнительно высоки, общая собственность может оказаться более предпочтительным решением. Под спецификацией прав на землю обычно понимают определение субъектов, объектов прав, системы земельных правомочий, которыми располагает каждый данный субъект. Иными словами, это формальное четкое установление того, кто, какими землями и в каких рамках вправе распоряжаться по своему усмотрению.

Распределение прав собственности на землю влияет на так называемую *аллокацию* земельных ресурсов (предоставление прав на использование земли). Как известно, центральной идеей *теоремы Коуза* в ее общем виде является вывод, согласно которому каким бы ни было распределение прав, если транзакционные издержки полагаются равными нулю, то индивиды будут (в идеале) обмениваться некоторыми из своих прав до тех пор, пока не будет достигнута *Парето-эффективная аллокация ресурсов*, то есть пока предельные выгоды от передачи прав в точности не сравняются с предельными потерями. Другая более узкая интерпретация этой концепции состоит в том, что фактически сложившееся организационное устройство не зависит от исходного распределения прав собственности [7, с. 119].

Права могут переуступаться или продаваться другой стороне подобно любому иному товару. И естественно ожидать, что передача прав на землю действительно будет осуществляться. В общем, посредством обмена такими правами можно получить определенный выигрыш, и поэтому субъекты земельных отношений часто находят выгодным продавать свои права (например, права аренды земельных участков). Обладая одинаковыми правами собственности, посредством обмена можно прийти к Парето-эффективной аллокации земельных ресурсов.

В России при передаче прав на земельные участки возникли практические проблемы, связанные с межеванием, регистрацией и другие. Возможно, права собственности на землю в стране были плохо определены. В теореме Коуза утверждается, что исходная структура распределения прав собственности или законных правомочий не влияет на экономическую эффективность, поскольку оптимальная по Парето аллокация возникает независимо от этого.

Для достижения столь позитивного результата обычно перечисляются следующие основные требования: 1) беззатратные переговоры; 2) полностью определенные права собственности; 3) отсутствие эффекта богатства. В такой специфической среде транзакционные издержки равны нулю. Существование беззатратных транзакций представляет собой обязательное условие для соблюдения теоремы Коуза.

Это очень сильное допущение, поскольку реальные условия далеки от идеала. Требование, согласно которому добровольные переговоры приводят к полностью эффективному результату, неправдоподобно. Отсюда следует, что действия, основанные на индивидуальных правах собственности и частных переговорах, могут нередко приводить к менее эффективным результатам, чем действия правительства, даже если бюрократические решения оказываются неоптимальными [там же, сс. 123, 124].

Как полагает современный классик экономической теории прав собственности, американский ученый Эрик Грундвиг Фуруботн, несмотря на возможную критику идеализированной теоремы Коуза, можно показать, что общий

подход, на котором Коуз сделал особый акцент, представляет несомненный практический интерес. Коуз отнюдь не считал, что случай с нулевыми транзакционными издержками служит адекватным отражением реального мира. Он назвал этот случай «очень нереалистичным допущением» и использовал его только как удобный способ описания того, что может происходить в неоклассическом мире с нулевыми транзакционными издержками. Он пишет, что «если мы начинаем учитывать издержки рыночных транзакций, становится ясно, что перераспределение прав будет предприниматься только тогда, когда увеличение ценности производства в результате перераспределения обещает быть большим, чем издержки на его осуществление». Этот подход поднимает общий вопрос о возможных альтернативах рыночной организации, таких как фирма или прямое государственное регулирование. Институциональные реорганизации, приводящие к фактическим Парето-улучшениям, следует трактовать как действительно редкие события [там же, сс. 127, 139]. Таким образом, нет причин рассчитывать на то, что начальный запас прав на землю в России будет эффективным по Парето.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации *частную собственность на землю* образует собственность граждан и юридических лиц (статья 15). Что касается *государственной собственности*, то согласно норме пункта 1 статьи 16 такой собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальной собственности.

Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований еще не завершено. По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Министерства экономического развития Российской Федерации (Росреестр) на 1 января 2010 года право собственности на земельные участки из земель всех категорий у Российской Федерации возникло на площади 346,7 млн. га, что составило 22% от общей площади земель государственной и муниципальной собственности (1576,4 млн. га). В собственности субъектов Российской Федерации зарегистрировано 7,2 млн. га, муниципальной собственности — 2,4 млн. га земель.

Из всех земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в *государственной и муниципальной* собственности, доля площади разграниченных земель составляет всего 4,5% (таблица 1). Это является одной из причин медленных темпов процесса приватизации государственных земель сельскохозяйственного назначения, передачи их, в том числе за плату, в частную собственность.

Таблица 1 — Разграничение государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения на собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность

	Площадь по состоянию на 1 января 2010 г., тыс. га				
	Всего в государственной и муниципальной собственности	Всего разграничено	из них		
			в собственности Российской Федерации	в собственности субъектов Российской Федерации	в муниципальной собственности
Земли сельскохозяйственного назначения	270677,3	12206,1	3632,1	6412,0	2162,0

В России в сфере *частной* собственности на землю сельскохозяйственного назначения свыше 85% переданных гражданам земель составляют земельные доли, среди которых имеются невостребованные земельные доли. Собственники последних в установленный срок не получили свидетельства о праве собственности на земельные доли либо, получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению этими долями. Условно землю сельскохозяйственного назначения в частной собственности можно подразделить на следующие группы:

1) земельные доли сельскохозяйственных предприятий любого размера и различных организационно-правовых форм (акционерные общества, сельскохозяйственные производственные кооперативы и проч.), осуществляющих свою деятельность в товарном сельскохозяйственном производстве в соответствии с законодательными актами. Собственники этих долей вправе выделить в их счет земельные участки на местности;

2) земли сельскохозяйственного назначения частных товарных личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств, в основном, не разделенные на земельные доли. Так, в большинстве крестьянских хозяйств собственником земли является глава хозяйства;

3) земли сельскохозяйственного назначения в личных подсобных хозяйствах, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, других хозяйствах населения, производящих сельскохозяйственную продукцию главным образом для личного потребления.

Среди других форм частной земельной собственности, владельцы и пользователи которой в той или иной мере

занимаются сельскохозяйственным производством, можно отметить земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, сенокошения и выпаса скота, для животноводческой деятельности, а также земельные доли без права выделения в их счет участков на местности, в частности, на территории племенных хозяйств и некоторые другие. Однако доля частной собственности в совокупной площади указанных земельных участков незначительна. В основном эти участки предоставляются гражданам на праве аренды из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Судить о размерах частной собственности на землю в аграрном секторе экономики России можно по данным Росреестра в таблице 2.

Таблица 2 — Распределение в стране земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности

Вид собственности	Площадь, тыс. га							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Частная	124892,5	125571,8	125908,7	125757,3	126024,7	128366,6	128951,7	129306,7
Государственная и муниципальная	275854,2	267591,0	275064,3	275801,7	276526,4	274810,4	273361,2	270677,3
Всего	400746,7	393162,8	400973,0	401559,0	402551,1	403177,0	402312,9	399984,0

Изменения структуры собственности на землю сельскохозяйственного назначения в значительной степени касаются общей (долевой или совместной) собственности граждан на землю. После вступления в январе 2003 г. в силу Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» наблюдается смена собственников долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет их перехода в собственность юридических лиц. Так, по данным Росреестра в 2009 году юридическими лицами приобретено прав на доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения площадью 100 тыс. га. Всего же в стране юридические лица выкупили у граждан доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения площадью более 520 тыс. га.

Таким образом, в стране частный сектор уже имеет значительную долю в общей структуре прав на используемые для сельскохозяйственного производства земли. Более трети всех таких земель находится в частной собственности. Развитие *частного землепользования* в аграрном секторе экономики России зависит от выполнения следующих основных условий.

1. Рост приватизации земли и совершенствование механизмов оборота земель сельскохозяйственного назначения, в основном, за счет развития инфраструктуры земельного рынка.

2. Стимулирование приватизации земли и земельного оборота с помощью кредитной политики. Это основывается на развитии земельного ипотечного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей. Их рациональный интерес в получении кредитных средств под залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения ускорит оформление земли в соответствии с законодательством для свободного гражданского оборота.

3. Абсолютная безопасность частной земельной собственности. Безусловно, такая гарантия должна предусматриваться законом. Интерес инвесторов для капиталовложений в аграрный сектор экономики и сельскохозяйственную земельную собственность напрямую зависит от государственного поручительства того, что последняя не будет конфискована или экспроприирована.

В свое время венгерский экономист Я. Корнаи заметил: «Государственную собственность следует продавать в частные руки только при условии, если эта сделка будет выгодной с макроэкономической точки зрения и если будут гарантии того, что новый собственник поведет дела лучше, чем прежний. Давайте не будем забывать, что первостепенной задачей приватизации является возрождение той побудительной силы, которой обладает частная собственность» [3, с. 59]. Как показывают данные таблицы 2, в сфере сельскохозяйственного землепользования России государственный сектор остается доминирующим.

Земельная доля как объект отношений частной собственности

на сельскохозяйственные угодья

В России введение рыночной экономики опиралось на идею тотальной приватизации основных средств, в том числе земли. Право пользоваться государственной землей колхозов и совхозов делилось между легитимными гражданами. Как уже подчеркивалось, спецификация прав собственности на земельные ресурсы была сопряжена с большими издержками (на межевание, землеустройство, регистрацию прав на земельные участки и проч.). Поэтому некоторые права собственности невозможно было предоставить в полном объеме. В связи с этим на первом этапе земельной реформы при реорганизации сельскохозяйственных предприятий земля передавалась в коллективную (совместную

или долевую) собственность. Впоследствии земля реорганизованных предприятий передавалась в собственность гражданам с выдачей им свидетельств о праве собственности на *земельные доли*, которые с той поры представляют особую форму частной собственности на землю в аграрном секторе страны.

Земельные доли, возникшие в начале 1992 г., когда в частную собственность почти 12 млн. человек перешло 115 с лишним млн. га сельскохозяйственных угодий, не отграничены на местности, имеют размер, определенный в гектарах и балло-гектарах, учитывающих не только площадь, но и качество соответствующих земель.

Согласно Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельная доля, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу настоящего Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (статья 15). Показательно, что в Земельном кодексе Российской Федерации к объектам земельных отношений относятся: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков (статья 6). Таким образом, в перечне объектов земельных отношений земельная доля как таковая отсутствует.

По состоянию на 1 января 2010 г. по данным Росреестра земельные доли граждан (включая право в общей совместной собственности) занимали площадь 104,3 млн. га, что составило 78,1% площади земель всех категорий, находящихся в частной собственности (133,5 млн. га), и 6,1% площади земельного фонда страны (1709,8 млн. га). В некоторых субъектах Российской Федерации, в свое время отложивших приватизацию земель сельскохозяйственного назначения, в настоящее время ведутся работы по наделению граждан земельными долями. В частности, в течение 2009 г. в Республике Калмыкия было передано в общую долевую собственность гражданам 164,0 тыс. га государственных и муниципальных земель.

В начале земельной реформы в России при наделении сельского населения земельными долями планировалось решить три экономические задачи [5, с. 100]:

1) обеспечить реорганизацию колхозов и совхозов;

2) обратить членов трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий в земельных собственников;

3) оптимизировать сложившуюся систему сельскохозяйственного землепользования путем применения институтов земельного рынка.

Фактически две первые задачи были решены. Что касается третьей поставленной задачи, то в сложившихся институциональных условиях ее решение оказалось проблематичным. Предполагалось, что последующее перераспределение прав на использование земли в сельском хозяйстве путем рыночного оборота будет способствовать концентрации земли у наиболее эффективных сельхозтоваропроизводителей, поскольку рыночные силы разрушают те институты прав собственности, которые плохо отвечают новым экономическим возможностям. Если существующая структура прав ограничивает или блокирует реакции на изменения в экономических процессах, то наличие неиспользуемых потенциальных выгод приведет к тому, что индивиды будут мобилизовать усилия для создания более подходящих данным условиям прав собственности. Ожидалось, что рыночные силы могут устранить неэффективные структуры прав собственности и обеспечить внедрение новых типов институциональных устройств, которые лучше приспособлены для использования альтернативных экономических возможностей, поскольку новые права собственности возникают в ответ на желания людей приспособиться к последствиям новых внешних положительных или отрицательных экономических эффектов. Но этот механизм действует в *здоровой* экономической среде рыночных отношений.

Чтобы определить степень реалистичности решения третьей задачи на практике, требуется объективный анализ экономической сущности земельных долей как специфической формы частной собственности на сельскохозяйственные угодья.

Владельцы земельных долей обладают определенным набором прав на сельскохозяйственные угодья. Они наделены властью решать, как следует использовать долевую земельную собственность. Общая картина распоряжения земельными долями выглядела следующим образом. Из 12 млн. дольщиков почти 5,5 млн. передали земельные доли в аренду без выделения на местности земельных участков, в основном, тем же хозяйствам, которые ранее пользовались соответствующими сельскохозяйственными угодьями. Около 2 млн. собственников передали земельные доли или права пользования ими в уставные капиталы сельскохозяйственных организаций. Примерно 300 тыс. граждан выделили на местности земельные участки в счет земельных долей для ведения крестьянского (фермерского) или личного подсобного хозяйства. Что касается оставшихся владельцев, вес которых составил почти 30% от первоначального общего количества собственников земельных долей, то они последними не распорядились. Большое число собственников даже не получили правоустанавливающие документы на землю, некоторые, получив данные документы, никогда не предпринимали попыток распорядиться принадлежащей каждому из них земельной долей [там же, с. 111]. Таким образом, в аграрном секторе экономики России в процессе предоставления прав

собственности на землю сразу же возникла проблема невостребованных земельных долей.

Как в свое время заметил российский экономист Н.Я. Петраков, «…Атрофия рыночного мышления — фактор весьма существенный. Опасно не учитывать его при разработке путей перехода к рынку в нашей стране…» [3, с. VI].Иными словами, важна траектория предшествующего развития страны. В России были три главные причины того, почему введение прав частной собственности на сельскохозяйственные угодья оказалось не столь успешным.

Во-первых, за небольшим исключением среди самих работников сельскохозяйственных предприятий и других легитимных обладателей прав на земельные доли не было активных претендентов на получение прав собственности на землю. Не было веры в то, что будут экономические доходы и что эти доходы будут доступны всем и, следовательно, что правовая реорганизация общественных социалистических хозяйств принесет выгоды.

Во-вторых, земля ранее находилась в пользовании сельскохозяйственной организации и, хотя формально не было юридических сторон с подкрепленными законом имущественными правами, волей-неволей требования организации приходилось примирять с требованиями новых земельных собственников.

В-третьих, в каждой сельскохозяйственной организации число оказавшихся легитимными сторон (собственников) было велико, большинство из них не понимало процесса приватизации, его цели, это было, в основном, юридически безграмотное население деревни, которое слабо себе представляло, каким образом можно распорядиться земельной долей. Существовала серьезная *асимметрия информации* о последствиях того или иного распоряжения правами на землю.

Что касается правомочий, которые включает традиционная концепция земельной собственности, то их три вида [2, с. 356]:

1) владение — юридическая возможность держать объект земельной недвижимости в своей власти,

2) пользование — закрепленная правом возможность использовать полезные свойства земли и извлекать из этого доходы,

3) распоряжение — право передавать другим лицам отдельные правомочия или в целом само право собственности на землю.

Таким образом, в случае полной необремененной собственности на землю собственник имеет определенные права, включая право владения и пользования, право присвоения сельскохозяйственной продукции и дохода от использования земли и право на отчуждение последней. При этом собственник может передать одно или несколько таких прав другим. Даже если собственник передал все свои права, пока он держит землю у себя (не продал ее), он остается собственником данной земли.

Земельная доля, находящаяся в общей собственности, означает признанные законом права в общей земельной недвижимости. Никакой конкретной земли у собственника нет. Владелец прав на земельную долю сам не несет никакой ответственности за состояние земельных угодий и не может проконтролировать деятельность землепользователя (сельскохозяйственной организации или фермера), который использует его землю в общем массиве. Ему трудно осуществлять регулярный мониторинг этой деятельности и при необходимости использовать юридические способы воздействия на такого землепользователя. Собственник земельной доли полностью лишен возможности обеспечить защиту своей земли. Он имеет какие-то определенные права в имуществе, но не владеет самим имуществом. Для дольщика наиболее значимым оказывается вознаграждение, заключающееся не в удовлетворении от улучшения деятельности предприятия, а в денежной или натуральной плате, которую ему реально удается присвоить в течение того периода времени, пока он распоряжается *виртуальной* земельной долей. Преследуя свои узкие личные интересы, собственники таких земельных долей способны подталкивать политику предприятия в нежелательном направлении. С общественной точки зрения такая форма прав собственности неэффективна, так как не порождает стимулы, способствующие достижению хороших экономических результатов. Собственник имеет лишь правовое подтверждение собственности, фактически же он отчужден от своей собственности. Собственность, принадлежащая каждому, не принадлежит никому.

В стране до сих пор нет консенсуса ни среди политиков, ни среди чиновников, ни среди прочих заинтересованных субъектов общественной системы по поводу изменений в законодательстве о правах на землю. И хотя государство играет важную роль в возникновении прав собственности, в процессе приватизации государственной земли в аграрном секторе экономики собственность, в основном, попала в руки тех, кто не столь уж умеет или может ее поддерживать и хозяйствовать рачительно. В частности, земельные сособственники должны были быстро сформировать общественные органы управления, чтобы разработать в рамках закона местные правила, определяющие порядок предоставления прав на использование сельскохозяйственной организацией или другими пользователями принадлежащей этим сособственникам земли и механизм защиты этих прав. Эти правила впоследствии могли бы быть включены в законодательство отдельных регионов и федеральное законодательство,

поскольку местные правила и региональные законы должны регулярно учитываться при пересмотре федерального земельного законодательства.

По российскому законодательству у собственника земельной доли имеется лишь набор прав в недвижимости, которая представлена общим земельным массивом. Когда участник долевой собственности передает в рамках закона свои права другому лицу, то фактически лишается самой земли. Так, согласно Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» *без выделения* земельного участка в счет земельной доли участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности. Он имеет право передать свою земельную долю в доверительное управление либо продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину – члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности (абзац 2 пункта 1 статьи 12).

Собственник конкретного определенного на местности и зарегистрированного установленным образом земельного участка, например, фермер, может отчуждать некоторые из своих прав, юридически не передавая при этом само право собственности на землю. В частности, он может передать залогодержателю право на отчуждение заложенного земельного участка в случае невыполнения своих обязательств перед ипотечным кредитором. До этого случая он остается и собственником, и пользователем заложенной земли.

Совместная собственность не может быть ничем иным, как основанием для приобретения благ из общего запаса. Каждый сособственник — владелец той части общего земельного массива, которую он может использовать для себя. Фактом является то, что без всякого раздела земельного участка каждый сособственник является собственником своей земельной доли, а значит, имеет право на часть дохода сельскохозяйственного производителя, которому переданы права на использование такой доли.

Успех любой попытки изменить распределение продукции сельского хозяйства неизбежно зависит от власти над средствами производства (над землей). Следовательно, *распоряжаться сельскохозяйственными угодьями — это, прежде всего, физически владеть ими*. В соответствии со статьей 12 (абзац 2 пункта 1) Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» только *после выдела земельного участка в счет земельной доли* участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом, чем предусмотрено для случаев распоряжения земельной долей без ее выделения на местности.

В одиннадцатилетний период (1998 – 2009 гг.), по данным Росреестра, в счет земельных долей из земель сельскохозяйственного назначения образовано земельных участков, зарегистрированных в частной, государственной или муниципальной собственности на общей площади, составившей менее 10% первоначальной площади сельскохозяйственных угодий, которыми были наделены граждане в виде земельных долей (таблица 3).

Таблица 3 — Изменение в стране площади земельных долей граждан за период 1998 – 2009 гг.

	Общая площадь земельных долей, млн. га			**Количество граждан - собственников земельных долей, млн.**		
	1998 г.	**2009 г.**	**снижение к 1998 г.**	**1998 г.**	**2009 г.**	**снижение к 1998 г.**
Передано гражданам земель реорганизованных сельскохозяйственных предприятий с правом собственности на земельную долю	115,4	104,3	- 11,1	11,8	9,8	- 2,0

В России сложившаяся структура прав собственности на землю оказалась не в состоянии защитить интересы земельного дольщика. Во-первых, доли не были распределены раз и навсегда. Общая площадь в свидетельствах на право собственности на земельную долю часто не соответствует натуральной совокупной площади земель, распределенных по долям. Нужны работы по *инвентаризации* земель, на основании которой можно будет вносить обоснованные корректировки в соответствующие правоустанавливающие документы. Во-вторых, учитывая, что основная часть дольной земли находится в аренде, существует общая неопределенность и асимметрия информации по поводу относительной ценности самой аренды земель. В данном случае, как правило, арендная плата определяется не арендодателем, а арендатором, который устанавливает порой очень низкую арендную плату по остаточному принципу. Требуется экономическое регулирование взаимоотношений между арендатором и собственником земли.

В целом попытки реформировать систему земельных отношений в России показали, что эффекты распределения земли играют огромную роль в экономике. Если реорганизация прав собственности на землю является

крупномасштабной и существенно влияет на экономическую деятельность в аграрном секторе экономики, то возникают серьезные проблемы, затрагивающие благосостояние сельского жителя. По сути, *собственникам виртуальных земельных долей не предоставлены права полной частной собственности на сельскохозяйственные угодья*. В данном случае право собственности превращается в формальный титул, дающий право на некоторый доход, но очень слабо экономически связанный с правомочиями владения и пользования соответствующим земельным участком. Что касается *невостребованных* земельных долей, то это фактически обезличенная собственность на землю. По сведениям Росреестра по состоянию на 1 января 2010 г. в собственности граждан находилось 119,5 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, в том числе 103,4 млн. га — в общей долевой собственности, из которых 24,3 млн. га (23,5%) — это невостребованные земельные доли. Считалось, что в период командной экономики земля принадлежала всем и никому. Получается, что в настоящее время на значительной площади земель сельскохозяйственного назначения прежняя, обезличенная государственная собственность заменена такой же обезличенной частной собственностью.

Отчуждаемая в частные руки земля, в том числе государственная, должна продаваться по реальной рыночной цене. Но сельское хозяйство относится к капиталоемким, в основном малоприбыльным, отраслям, распространенным по территории и зависимым от природных факторов. У представителей отечественного крестьянства, включая сельскохозяйственные организации, нет средств не только для того, чтобы выкупить землю по рыночным ценам, но и обработать ту землю, которая находится у них в пользовании. Повсеместно отмечается добровольный отказ сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель. Банкротятся сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства. При этом часто вопрос дальнейшей судьбы соответствующих земельных участков остается не решенным. По состоянию на 1 января 2010 года, по данным Росреестра, общая площадь земельных участков обанкротившихся и прекративших свое существование сельскохозяйственных организаций составила 16,4 млн. га. В 2009 году площадь сельскохозяйственных угодий всех производителей сельскохозяйственной продукции сократилась на 247,8 тыс. га, а площадь пашни — на 27,5 тыс. га. К основным причинам сокращения площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, относится не только прекращение деятельности предприятий и организаций в связи с их неудовлетворительным экономическим состоянием, но и невозобновление сельхозпроизводителями истекшего срока договора аренды (или права временного пользования) государственных земель сельскохозяйственного назначения.

Разбазаривать земельные ресурсы, раздавать их всем и каждому нельзя. Государство обязано заботиться о невостребованной земле, по крайней мере до тех пор, пока она не перейдет к рачительному хозяину. В 2010 г. по информации из Росреестра большая часть освободившихся угодий была переведена в фонд перераспределения земель. Площадь сельскохозяйственных угодий этого фонда увеличилась и составила 285,2 тыс. га, при этом площадь пашни увеличилась на 34,0 тыс. га. Около 328,3 тыс. га земель общей долевой собственности приобретено субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, большая часть из таких земель принадлежит Белгородской области. В сравнении с предшествующим годом в этом субъекте Российской Федерации площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, увеличилась на 49,5 тыс. га за счет выкупа у граждан в установленном порядке земельных долей. Целенаправленная работа по консолидации продуктивных земель на территории Белгородской области осуществляется государственным специализированным учреждением «Фонд государственного имущества Белгородской области», которое от лица субъекта Российской Федерации уполномочено приобретать земельные доли граждан с целью передачи их в управление ОАО «Белгородский земельный фонд» для дальнейшего использования в сельскохозяйственном товарном производстве.

Социальная функция собственности на средства производства (в том числе на землю) заключается в передаче благ в руки тех, кто лучше умеет ими распоряжаться, то есть в руки наиболее опытных предпринимателей (индивидуальных и коллективных), которые являются самыми заинтересованными лицами в эффективном использовании земли сельскохозяйственного назначения и результатах сельскохозяйственного производства. Влияние на сельхозтоваропроизводителя лично успеха или неудачи хозяйственной деятельности гораздо сильнее, чем на любого другого участника производственного процесса в сельском хозяйстве. Именно поэтому земля должна принадлежать прежде всего тем, кто на ней работает и хозяйствует. Не земельный спекулянт, а землепользователь, обладающий титулом собственности на землю, посредством земельного рынка должен получать и все доходы, и нести все потери, сопряженные с изменениями рыночной стоимости земли. Что касается собственника земельной доли, то в случае желания продать ее, он должен получить достойную плату за доставшуюся ему в свое время законно землю.

Становление системы земельных отношений в аграрном секторе

экономики России

В Российской Федерации на данном этапе социально-экономического развития страны земельные отношения можно охарактеризовать как *трансформационные*, соответствующие экономике переходного к рынку периода. Монополии государственной собственности на землю больше нет. Однако упорядоченной системы землепользования тоже пока

не создано. *В сельском хозяйстве* сами формы земельных отношений обусловлены хроническим течением процессов различных земельных трансформаций, изменениями норм земельного законодательства, которые в целом не способствуют стабильности сельскохозяйственного землепользования. По большому счету земельную реформу в России нельзя считать завершенной. Разнообразие форм собственности на землю требует глубокого научного осмысления необходимых изменений в конкретных процессах и направлениях развития земельных отношений как *особой сферы аграрных отношений*. Не осмыслив такие изменения в теоретическом плане, нельзя найти и верные практические решения реализации собственности на землю сельскохозяйственного назначения.

Процессы землепользования имеют слишком большой разброс по сферам деятельности. Это и земельный оборот, и кадастровая деятельность, и землеустройство, и мониторинг земель, и их охрана, и др. Соответствующие этим *взаимосвязанным* видам деятельности отношения между хозяйствующими субъектами по поводу земельных ресурсов и сельскохозяйственных земельных активов (земельных участков, прав, интересов и выгод, обусловленных землевладением и землепользованием в сельском хозяйстве) требуют рассмотрения с точки зрения научного *междисциплинарного* подхода. В аграрном секторе экономики России осмысление всех аспектов земельных преобразований и земельных отношений необходимо на основе системной интеграции соответствующих отраслей сопряженных наук: экономики сельского хозяйства, экономики землепользования, земельного права, экономики недвижимости, региональной экономики и др. В противном случае не удастся достичь согласованности действий субъектов земельных отношений как особой сферы аграрных отношений.

В России официальные правила использования земли как объекта недвижимости определяются, в основном, гражданским законодательством. Однако *приоритет* в установлении формальных институциональных норм, регулирующих деятельность субъектов земельных отношений, принадлежит *специальному* законодательству (земельному, лесному, водному, о недрах, об охране окружающей среды, специальным федеральным законам). *Земельные отношения* представляют собой отношения по поводу объектов недвижимости, находящихся на поверхности земельного участка и под ней и, естественно, самого земельного участка. Содержание этих отношений не исчерпывается лишь регулированием вопроса использования и охраны земель. Земельными отношениями являются также отношения собственности на землю, иных прав на земельные участки, оборотоспособности земельных участков и некоторые другие [4, с. 14].

В аграрном секторе экономики производство непосредственно связано с плодородием и продуктивностью земли. Земельные отношения, возникающие в процессе использования земли для выращивания сельскохозяйственных культур, представляют собой наиболее чистый вид *аграрных* земельных отношений. Это объясняется прежде всего тем, что применение естественного почвенного плодородия не связано с созданием на обрабатываемой земле объектов недвижимости (как, например, на землях населенных пунктов), образующих вместе с земельным участком *земельно-имущественный комплекс*, порождающий сложную систему общественных связей, основу которых могут составить земельные отношения. *Уникальная способность земли производить и воспроизводить растительный мир является главной причиной выделения земельных отношений в виде особой сферы аграрных отношений*.

Земельные ресурсы аграрного сектора экономики представлены *землями сельскохозяйственного назначения*. По состоянию на 1 января 2010 г. согласно сведениям Росреестра доля земель сельскохозяйственного назначения в земельном фонде страны составила 23,4%. В составе земель сельскохозяйственного назначения непосредственно главным средством производства являются *сельскохозяйственные угодья*. Согласно ГОСТ 26640-85 это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. К ним принадлежат пашня, многолетние насаждения, залежь, сенокосы, пастбища. Остальные угодья в категории земель сельскохозяйственного назначения относятся к несельскохозяйственным угодьям — это лесные площади (включают земли, покрытые и не покрытые лесами); лесные насаждения, не входящие в лесной фонд; земли, занятые застройкой, дорогами, болотами, находящиеся под водой; нарушенные и прочие земли (таблица 4).

Таблица 4

Таблица 4 — Распределение земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации по угодьям

№ п/п	Наименование угодий	Площадь по состоянию на 1 января млн. га		рост или снижение к 2005 г., %
		2005 г.	2010 г.	
1	Сельскохозяйственные угодья	194,0	196,1	+ 1,082
2	Лесные площади	40,5	37,4	- 0,076
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	19,3	19,4	+ 0,005
4	Земли под дорогами	2,3	2,3	0
5	Земли застройки	1,1	1,1	0
6	Земли под водой	13,2	13,2	0
7	Земли под болотами	25,4	25,5	+ 0,004

8	Другие земли	105,2	105,0	- 0,002
	Итого	***401,0***	***400,0***	***- 0,249***

Специальные нормы Земельного кодекса Российской Федерации посвящены охране земель с целью предупреждения их деградации, загрязнения, захламления, нарушения и защиты от других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности человека и обеспечения улучшения и восстановления нарушенных земель. В частности, собственники и арендаторы земельных участков, землепользователи, землевладельцы обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии. Следовательно, охрана земли как природного объекта, важнейшего элемента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве, имеет *приоритет* перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Отмечая экономико-экологическую сущность и вещную институциональную природу *земельных отношений в аграрном секторе экономики России*, последние можно определить как систему связей (организационных, общественно-экономических, производственных) между хозяйствующими субъектами по поводу владения и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, их охраны и использования как объекта природы и вещественных активов, в отношении которых законодательством Российской Федерации установлена возможность участия в гражданском обороте.

Организационные земельные отношения в любой сфере народного хозяйства возникают между экономическими субъектами, включая органы исполнительной власти, в процессе устройства всей системы, обеспечивающей реализацию земельных отношений как таковых. В России организационные земельные отношения можно было наблюдать при создании соответствующих федеральных системообразующих ведомств и их территориальных органов в субъектах Российской Федерации. Эти ведомства и их органы обеспечивают управление земельными ресурсами страны, выступают проводниками политики государства в области земельных отношений и в роли гаранта устойчивого развития и достижения социальных целей в сфере землепользования.

Так, согласно Положению «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, эта Служба в установленном законодательством Российской Федерации порядке осуществляет:

- государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;

- ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- ведение государственного кадастра недвижимости;

- иные полномочия.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая использование земель сельскохозяйственного назначения.

Организационные земельные отношения возникают также при формировании системы институций (специализированных научно-исследовательских институтов и проектно-изыскательских предприятий, агентств по оценке земли, картографо-геодезических и других соответствующих служб) и координации их деятельности в процессе инфраструктурного обслуживания операций с земельными участками. В целом организационные земельные отношения отражают особенности *надстройки* на определенном этапе эволюции земельного строя *(базиса в сфере землепользования)* той или иной общественно-экономической формации, так как в соответствии с теорией классической политической экономии надстройку образуют как присущие данному строю общественные отношения и взгляды в их совокупности, так и соответствующие этим отношениям учреждения (институции).

Социально-экономические земельные отношениявыражают, прежде всего, отношения собственности на землю. В *аграрном* секторе экономики такие отношения обуславливаются:

во-первых, общественным способом соединения работника с основным средством производства в сельском хозяйстве — землей. Работник может быть нанят собственником (арендатором) земли или сам являться собственником (арендатором) земли;

во-вторых, отношениями между людьми по поводу присвоения самой земли и результатов сельскохозяйственного производства;

в-третьих, складывающимися условиями распоряжения сельскохозяйственными угодьями, охраны и использования земли как фактора производства.

Что касается системы *производственных* земельных отношений в аграрной сфере, то ее формируют как типы и формы собственности на землю, так и экономические взаимосвязи между хозяйствующими субъектами в процессе производства и распределения сельскохозяйственного продукта, его обмена и потребления. Производственные земельные отношения выступают как *имущественные* отношения, потому что связаны, прежде всего, с присвоением индивидами земли сельскохозяйственного назначения и результатов аграрного производства.

Необходимость упорядочения всей совокупности организационных, социально-экономических и производственных земельных отношений путем государственного вмешательства (законодательного, экономического, административного) требует разработки соответствующих *регулирующих механизмов*, включая нормативно-правовые акты, а также создания инструментов, с помощью которых можно пользоваться разрешенными правилами поведения (нормами). Негативные в отношении земли и других объектов природы действия должны быть наказуемы. Так, хозяйствующий субъект должен знать меру и соблюдать установленные правила при освоении и использовании земельных угодий. Регулирование земельных отношений определяет границы, которые не следует нарушать, чтобы не выходить за пределы безопасной для человека и других биологических объектов области.

Следовательно, для того чтобы сформировать систему земельных отношений, следует очертить ее *границы*. Именно благодаря границам появляются структура и связность элементов любой системы, обеспечивается устойчивость общественного развития, в данном случае в сфере землепользования. Каждая область хозяйственной системы функционирует и эволюционирует в соответствии со своими собственными закономерностями, которые и служат ее границами. В системе землепользования обозначение таких границ удерживает ее элементы в определенных рамках, позволяет избежать хаоса в развитии.

Соблюдение объективных законов развития обеспечивает одновременно *и устойчивость, и многофункциональность* системы. Устойчивость (как и стабильность) не означает неизменности или неподвижности. Обретая устойчивость, система землепользования не становится застывшей, наоборот, она пребывает в постоянном движении и изменении. Устойчивой она остается в своем внутреннем единстве. Так, субъекты земельных отношений могут менять вид деятельности, но, несмотря ни на что, они должны строго выполнять свои обязанности землевладельцев или землепользователей.

Земельные отношения как общественная форма отношений создают определенные рамки, стимулы (или антистимулы) для развития производительных сил. Так, считается, что разностороннее, комплексное развитие земельных отношений в многоукладной экономике дает значительное преимущество в использовании земельных ресурсов. Однако на данном этапе общественного развития в аграрном секторе экономики России земельные отношения не всегда стимулируют эффективное использование сельскохозяйственных угодий, и даже, наоборот, зачастую порождают ограничения для этого.

Экономическую эффективность земельных преобразований не так легко увидеть. Государственная монополия на землю не обеспечивает автоматически рационального и эффективного использования земли. Но и приватизация земли в сельском хозяйстве, которая хотя и сильно меняет характер земельных отношений в аграрном секторе экономики, не всегда приводит к увеличению общественного выпуска сельскохозяйственной продукции. Что касается России, то здесь определение прав частной собственности на землю и их защита оказались высокозатратными мероприятиями. Сама частная собственность на землю пока не стала рычагом экономического роста в сельском хозяйстве страны.

Список использованной литературы

1. Абалкин, Л.И. Панорама экономической перестройки [Текст] / Л.И. Абалкин, В.М. Иванченко, Д.Н. Карпухин, Г.И. Латышева [и др.]; под. ред. Л.И. Абалкина. – М.: Экономика, 1989. – 318 с.

2. Земельное законодательство зарубежных стран [Текст] / Отв. редакторы Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, Л.П. Фомина. – М.: Наука, 1982. – 408 с.

3. Корнаи, Я. Путь к свободной экономике [Текст]: пер. с англ. / Я. Корнаи. – М.: Экономика, 1990. – 149 с.

4. Крассов, О.И. Земельное право современной России [Текст]: учеб. пособие / О.И.Крассов. – М.: Дело, 2003. – 624 с.

5. Липски, С.А. Государственное регулирование рыночного оборота сельскохозяйственных угодий (теория, методология, практика) [Текст]: дис. … д-ра экон. наук: 08.00.05 / Липски Станислав Анжеевич. – М., 2007. – 293 с.

6. Мизес, Людвиг фон. Социализм. Экономический и социологический анализ [Текст] / Людвиг фон Мизес. – М.: Catallaxy, 1994. – 416 с.

7. Фуруботн, Э.Г. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории [Текст]: пер. с англ. / Э.Г. Фуруботн, Р. Рихтер. – СПб.: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. – XXXIV +

702 с.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006