Формирование рынка земель сельскохозяйственного назначения в России

Отечественные записки: журнал для медленного чтения , 2004, №1

Формирование рынка земель сельскохозяйственного назначения в России

Состояние рынка накануне земельной реформы

Земельные отношения до начала реформы (т. е. до 1990-х годов) характеризовались государственной монополией на землю, бесплатностью землепользования. Земли перераспределялись только по решению государственных органов.

При таком положении вещей могло показаться, что земельного рынка не было. Однако в завуалированной форме он существовал, поскольку разрешалось продавать часть земли, на которой находились строения или многолетние насаждения. Договор купли-продажи участка формально заменялся договором куплипродажи имущества, неразрывно связанного с землей. Вместе с имуществом к покупателю переходило право пользования государственным участком. Частные постройки, а фактически и участки могли переходить к новому собственнику также по договору дарения, по наследству. При этом, однако, не гарантировалось сохранение размеров участков, которые по решению властей в любой момент могли быть ограничены. Если на участке не было строений или они были построены совхозом или колхозом, то он не мог быть продан, подарен, передан по наследству. Наделение граждан государственными участками, выбор местоположения участка, его размер полностью регулировались властями. Они определяли не только размеры участков, но и домов, хозяйственных построек, тип строений. Все это существенным образом повлияло на размещение земельных участков, их размеры и на рыночные цены, которые установились в настоящее время, спустя 12 лет после начала земельной реформы.

Та часть земель, которая находилась в пользовании сельскохозяйственных организаций, могла быть перераспределена между пользователями по решению органов власти. Как правило, такое перераспределение происходило во время массовых акций «укрупнения хозяйств», создания межхозяйственных организаций.

Как физические, так и юридические лица, являющиеся землепользователями, могли быть поставлены перед фактом изъятия земель для других нужд и пользователей без каких-либо компенсаций либо с компенсацией стоимости имущества на этих землях. Ясно, что в этих условиях землепользователи не были заинтересованы в ответственном отношении к земле, в повышении ее плодородия, и это выражалось в низкой эффективности хозяйствования.

Принципы приватизации земли

В отличие от стран Балтии и Восточной Европы, в России не было реституции — возвращения земель прежним собственникам.

В 1989 году было введено право граждан на пожизненное наследуемое владение. С 1990 года земля могла быть передана в собственность фактических и новых пользователей участков для личного подсобного хозяйства (ЛПХ), крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ), коллективного садоводства и животноводства, жилищного и дачного строительства. Участки для выращивания овощных культур (огороды) могли быть переданы в собственность объединений граждан. Отдельные участки под индивидуальные огороды передавались в собственность только в особых случаях. Участки для индивидуального животноводства, северного оленеводства и промыслов, казачьих обществ, общинных хозяйств в собственность не передавались.

С 27 декабря 1991 года началась приватизация земель, находящихся в пользовании сельскохозяйственных организаций. Государство сохраняло за собой право собственности на земли, находящиеся в пользовании сельскохозяйственных предприятий и организаций, занятых селекцией, семеноводством, племенным делом, другой научной работой и обучением. Среди земель остальных сельскохозяйственных организаций различались земли, передаваемые в собственность коллектива работников и пенсионеров сельскохозяйственных организаций, работников социальной сферы, расположенной на территории хозяйства, и прочие земли. К первой группе относились только сельскохозяйственные угодья, ко второй — часть сельскохозяйственных угодий и все другие земли, ранее закрепленные за сельскохозяйственными организациями. Эти земли оставались государственными. Часть таких земель передавалась сельским администрациям для нужд поселений, другая часть — в так называемый районный фонд перераспределения земель. Земля под постройками оставалась в пользовании собственников строений и могла быть приватизирована. В дальнейшем из фонда перераспределения получали землю в собственность и пользование фермеры, другие землепользователи.

Земли, передававшиеся коллективам работников и пенсионеров сельскохозяйственных организаций, работников

социальной сферы, расположенной на территории хозяйства, поступали в общую собственность. Каждый член трудового коллектива получал земельную долю в праве общей собственности на земельный массив. Доли были равными для всех. Приватизация земель не сопровождалась их дроблением, выделение отдельных участков в счет долей происходило сравнительно редко. Сотни граждан стали собственниками огромных массивов в тысячи гектаров (средний размер колхоза и совхоза, в котором была проведена приватизация земли, превышал шесть тысяч гектаров, а среднее число работников в одном хозяйстве составляло около 300 человек).

Приватизация сельскохозяйственной земли была социально ориентированной, она предоставляла равные права большой части сельского населения. Однако было ясно, что обрабатывать участок самостоятельно смогут далеко не все, — к моменту передачи земли в общую собственность около 50 процентов собственников земельных долей составляли пенсионеры. Но благодаря разрешению сделок открывалась возможность перераспределения земельных долей, которые переходили от собственников к новым собственникам и пользователям. Как следствие, один собственник или пользователь мог сосредоточить в своих руках сколь угодно много земельных долей, выделив их в единый земельный массив. Этот путь (наделение долями, а не участками) существенно сокращал издержки по проведению землеустройства, способствовал формированию крупных земельных массивов, учтенных как отдельные участки недвижимости без дробления.

Таким образом, особый подход к приватизации земель, находящихся в пользовании бывших колхозов и совхозов, предопределил возникновение рынка не только участков земли, но и земельных долей — долей в праве общей собственности на один земельный массив. В ходе приватизации 11,9 миллиона граждан в счет земельных долей получили 117,6 миллиона гектаров из 209,8 миллиона гектаров сельскохозяйственных угодий, которые находились в пользовании сельхозорганизаций накануне реформы.

Значительная часть земли в первые годы реформы передавалась гражданам в пожизненное наследуемое владение и, так же как сельскохозяйственным организациям, в постоянное (бессрочное) пользование. После введения в действие нового Земельного кодекса РФ граждане могут получить такие земли в собственность бесплатно, а организации могут выкупить или арендовать их.

Ограничения размеров участков, передаваемых в собственность бесплатно Земельные участки передавались в собственность бесплатно и за плату. Бесплатно передавались участки:

в общую собственность коллектива — исходя из нормы бесплатной передачи земли на эти цели и количества членов коллектива. Норма устанавливалась решением властей каждого района. В среднем по стране размер доли составил 7–10 гектаров. Если в пользовании организации до приватизации земли было больше земли, чем приходилось по расчету, то излишки передавались в районный фонд перераспределения земель; если меньше — то доля устанавливалась исходя из наличия земель;

крестьянским (фермерским) хозяйствам — в пределах норм передачи земли в собственность для КФХ. В одних областях норма устанавливалась в расчете на хозяйство, в других — в расчете на члена крестьянского хозяйства. В средней полосе России эта норма составляла обычно 30–50 гектаров. Норма устанавливалась решением областных властей и была единой на территории всей области. Кроме того, КФХ могли получить землю в пожизненное наследуемое владение. При этом площадь не ограничивалась. Фактически эти два способа — предоставление в собственность и владение — мало чем отличались: собственник не мог распоряжаться своей землей из-за моратория на продажу, а владелец мог только пользоваться землей, но не имел права ею распоряжаться;

личным подсобным хозяйствам — в пределах норм, установленных муниципальными администрациями в расчете на одно ЛПХ. Обычно — до половины гектара в пределах населенного пункта и одного гектара — за пределами села, в поле. Позднее Указом Президента РФ (1996) было разрешено увеличить размер ЛПХ до размера земельной доли, если кто-либо из членов ЛПХ ее имел;

для индивидуального жилищного строительства, садоводства— в пределах нормы, установленной решением областных властей. Обычно она составляла 0,1 гектара для жилищного строительства и 0,06–0,08 гектара для садовых участков.

Как видим, предельные размеры участков, которые передавались гражданам для ЛПХ, садоводства, огородничества, жилищного строительства, обычно не отличались от нормативов, в соответствии с которыми происходило наделение в дореформенный период. Участки сверх этих размеров могли быть переданы в аренду или выкуплены пользователем. Однако эта логика бесплатного наделения землей была нарушена введением нового Земельного кодекса РФ. В соответствии с ним все граждане, которым ранее земля была передана в постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение, могут получить землю в собственность бесплатно. Это означает, что в начале земельной реформы одни фермеры получали в собственность бесплатно, как правило, не

более 50 гектаров, другие же, получившие не одну тысячу гектаров в пожизненное наследуемое владение, теперь могут стать их собственниками. На стадии обсуждения проекта Земельного кодекса рассматривались предложения о передаче земли бесплатно в пределах норм, а сверх того — за плату или в аренду. Однако в принятом Земельном кодексе таких ограничений нет.

Бесплатная приватизация земель сельскохозяйственного назначения обеспечила наделение сельскохозяйственными угодьями только граждан. Организации, созданные на базе бывших колхозов и совхозов, оказались без земли. Они должны были сформировать земельные ресурсы заново, привлекая участки и земельные доли, находящиеся в собственности граждан и государства.

Перераспределение государственной собственности в ходе приватизации

В ходе приватизации земли существенно сократилась доля государственной собственности. Введение нового Земельного кодекса РФ ускорило этот процесс: по-прежнему уменьшается площадь земли, находящейся в собственности государства (федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципалитетов) и юридических лиц, увеличивается площадь земли, находящейся в собственности граждан.

[2]

Как видно из табл. 1, площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, уменьшается не только абсолютно (с 327,3 до 272,7 миллиона гектаров), но и относительно (с 72 до 68 процентов).

Доля государственных земель сельскохозяйственного назначения остается большой. Это и понятно: основным объектом приватизации были сельскохозяйственные угодья, именно их приватизация была детально регламентирована. Между тем они составляют только 47 процентов земель сельскохозяйственного назначения[3]. Все остальные земли сельскохозяйственного назначения также могли быть приватизированы (бесплатно или за плату), однако на практике потенциальные собственники не смогли воспользоваться этой возможностью, не был создан работающий механизм приватизации[4]. Кроме того, 12 процентов земель сельскохозяйственного назначения находятся в восьми автономных республиках, где приватизация земли не была разрешена республиканским законодательством.

[5]

Как видно из табл. 2, основным собственником (за исключением КФХ и ЛПХ) по-прежнему остается государство. Совершенно иначе распределяются по собственникам сельскохозяйственные угодья. К сожалению, существующие системы сбора информации не учитывают сельскохозяйственные угодья отдельно. По оценке автора на 1.01.2001 год, сделанной на основе анализа способов формирования землепользования различных пользователей, доля частных земель в сельскохозяйственных угодьях значительно больше, чем в целом по землям сельскохозяйственного назначения (табл. 3).

[6]

Из табл. 4 видно, что структура собственности на земли сельскохозяйственного назначения весьма различна даже в тех субъектах РФ, где действует одинаковое законодательство, регулирующее процесс приватизации.

[7]

К тому же она постоянно меняется, а в отдельных областях — очень существенно. Например, Белгородская область в этой таблице выделяется особенно высокой долей земли, принадлежащей гражданам. Однако с 2001-го по 2003 год в области произошли изменения, еще не отраженные в приведенной здесь статистике: существенно сократилась доля земли, находящейся в собственности граждан, за счет перехода земли в собственность юридических лиц. Изменение структуры собственности определяется здесь политикой областной администрации, поощряющей

приход в сельское хозяйство крупных инвесторов, которые создают новые сельхозорганизации и приглашают — а точнее, принуждают — граждан вступать в эти организации, внося в их уставный капитал землю в качестве вступительного взноса.

Отношение администрации к частной собственности на землю, купле-продаже земли было и остается чрезвычайно важным фактором, влияющим на переход собственности не только от государства к гражданам и организациям, но и от граждан к юридическим лицам, а также на характер отношений между гражданами (основными собственниками сельскохозяйственных угодий) и сельскохозяйственными организациями. Там, где администрация активно занималась аграрной реформой, эти отношения строятся на основе договоров. Например, в Орловской, Нижегородской, Ростовской областях практически вся земля, находящаяся в собственности граждан, используется сельскохозяйственными организациями на основе договоров аренды. В то же время в Московской, Ленинградской областях отношения между собственниками и сельскохозяйственными организациями практически не урегулированы, земля используется последними без всякого оформления.

Оценка рынка земель сельскохозяйственного назначения

Число сделок с землей всех категорий постоянно увеличивается и в 2002 году составило 5,7 миллиона (т. е. возросло с 1999 года на 22 процента). В ежегодный оборот земель сельскохозяйственного назначения, по оценке автора, пока вовлечено не более пяти процентов земель. Однако сейчас ситуация начинает меняться: земля от сельскохозяйственных организаций все-таки постепенно переходит к другим пользователям — в крестьянские (фермерские) и личные подсобные хозяйства. В последний год, когда закончились все дискуссии о возможности продажи земли, увеличился вывод земель из сельскохозяйственного производства.

Опрос, проведенный среди 144 сельскохозяйственных организаций трех областей России, позволил составить представление о спросе на землю, которая находится в пользовании сельскохозяйственных организаций. Длительные дискуссии о возможности купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения привели к тому, что многие руководители сельскохозяйственных организаций (78 процентов опрошенных) до сих пор не знают, могут ли они купить землю, и лишь немногим более половины опрошенных (около 56 процентов) знают о возможности аренды земли. При опросе многие респонденты отметили, что они не информированы о рыночных ценах аренды и продажи, а потому и не могут назначить цену аренды и покупки.

Только 14 процентов опрошенных руководителей сельхозорганизаций отметили, что на землю сельхозорганизаций есть спрос. Зато на земельные доли граждан спрос значительно выше. Первая группа заинтересованных лиц — фермеры и другие граждане, которым земля нужна для личного подсобного хозяйства. Вторая крупная группа заинтересованных лиц — те, кому земля нужна не для сельскохозяйственной деятельности, а для других целей (на это указал каждый третий из опрошенных).

Неразвитость оборота сельскохозяйственной земли руководители наиболее часто объясняют тем, что в земле для сельскохозяйственного производства нет потребности; кроме того, при оформлении сделок их участники сталкиваются с большими трудностями.

Действительно, большинство сельскохозяйственных организаций не имеют финансовых возможностей для того, чтобы подготовить карты земельных участков, оплатить работу по оформлению сделок с собственниками земельных долей и участков. Как правило, доходы этих организаций не позволяют им платить высокую арендную плату или купить земельные доли и участки. Гораздо чаще такие траты могут себе позволить те, кто планирует вести на этих землях строительство.

Формально сельскохозяйственные земли защищены от использования для строительства, но на практике можно наблюдать многочисленные случаи их перевода в земли поселений. Пока такой перевод возможен, пока затраты на него ниже, чем выгоды, которые можно получить от строительства, земля будет выводиться из сельскохозяйственного оборота.

В заключение можно сказать, что земельная реформа, несмотря на оглушительную критику, которой она подверглась, была социально ориентированной — многие российские семьи бесплатно получили в собственность земельный участок для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного отдыха. Практически каждый взрослый сельский житель стал собственником земельной доли. А во что превратился наш ваучер? Кто из нас сегодня владеет «заводами, газетами, пароходами», купленными на ваучеры? Между тем сельскохозяйственной землей, исключая землю вокруг Москвы, владеют простые граждане, причем не только сельские, но и городские жители.

---

[1] Статья написана по материалам автора, собранным в рамках программы исследования агропродовольственной политики в России (BASIS).

[2] Земельный фонд РФ на 1.01.1999 года, на 1.01.2000 года, на 1.01.2001 года, на 1.01.2002 года Федеральная служба земельного кадастра.

[3] Рассчитано по табл. 1.1 сборника «Земельный фонд РФ на 1.01.2001 г.» (Росземкадастр. М., 2001).

[4] Шагайда Н. Земельный рынок // Рынки факторов производства в АПК России: перспективы анализа. М.: АЭП, 2000. С. 86.

[5] Рассчитано по форме 22–3 Росземкадастра (сборник «Земельный фонд РФ на 1.01.2001 г.». С. 173–193).

[6] Рассчитано по табл. 5.1–5.3, 5.10–5.12 сборника «Земельный фонд РФ на 1.01.2001 г.».

[7] Там же. С. 56–58.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006