

© 2007 г. Д.М. Бажев

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

На современном этапе развития экономики России и при слабой, а зачастую противоречивой законодательной базе становится очевидной необходимость реформирования аграрного сектора. В статье сделана попытка нарисовать оптимальную модель преобразования сельскохозяйственных предприятий при усилении государственного регулирования земельных отношений на всей территории страны. Основным направлением деятельности государства автор видит совершенствование так называемого организационно-экономического механизма АПК, нацеленного на рациональное использование земель и на их сохранение. Результатом должны стать формирование цивилизованного земельного рынка и сохранение экономической и экологической стабильности.

Последние годы в аграрном секторе экономики осуществляются глубокие социально-экономические преобразования, проводимые в соответствии с законодательными актами и нормативными документами. К сожалению, большинство законодательных и нормативных актов по земельной реформе противоречивы и не всегда обоснованы. Осуществление земельной реформы тесно связано с проблемами приватизации собственности в аграрном секторе экономики, развитием и сочетанием различных форм хозяйствования, крупного и мелкого производства. В основе преобразования сельскохозяйственных предприятий лежат два основных принципа: право коллектива выбрать ту или иную форму хозяйствования [1] и право каждого члена коллектива выбрать для себя любую форму хозяйствования [2].

Очень долго правительство считало приоритетной и перспективной только одну форму частной собственности на землю и имущество – фермерское производство. Фермерские хозяйства создавались преимущественно на землях районного фонда перераспределения. Однако практически все хозяйства провели оценку своего имущества и должны были принять решение о том, как они будут жить в дальнейшем. В процессе приватизации наиболее ответственным моментом является определение конкретных форм хозяйствования, в рамках которых будут функционировать колхозы и совхозы. Неподготовленность многих фермеров к ведению самостоятельного производства, отказ в льготном кредитовании, отсутствие реальной помощи в создании инфраструктуры, невозможность конкурировать с крупными предприятиями ведут к ликвидации созданных КФХ. Большинство из них производит часть продукции для себя, а другую часть отдает в качестве компенсации и оплаты за услуги или используемые средства производства.

Современный этап проведения реформ в России вызывает необходимость усиления государственного регулирования земельных отношений на всей территории страны, включая не только сельскохозяйственные угодья, но и земли фондов городов, промышленности, транспорта, обороны, лесного и водного фонда и другого назначения. В этой связи важно организовать реализацию задач, вытекающих из земельного законодательства, и особенно в части упорядочения и установления границ землепользования, их регистрации в единой государственной системе сопоставимой кадастровой оценки земель всех категорий, ведения государственного земельного кадастра, являющегося главной мерой в закреплении и защите прав собственности на землю, проведении земельной налоговой по-

литики. На современном этапе необходимы государственное управление землями, находящимися в федеральной собственности, а также перераспределение земель только в соответствии с проектом землеустройства, усиление государственного контроля за использованием и охраной земель всеми землепользователями.

В настоящее время законодательство ввело ограничение на выдачу земельных участков при организации частных хозяйств. Сейчас можно претендовать на бесплатное получение земельного участка в размере среднего количества гектаров, приходящихся на одного занятого в сельском хозяйстве в данном административном районе. Важное значение имеют материальные возможности желающих организовать крестьянское хозяйство, которые не позволяют им вести крупное производство на больших площадях. В современных условиях дефицита и высоких цен на технику и стройматериалы, при грабительских ставках на кредиты, этот фактор играет определяющую роль. Большинство владельцев заявляют, что именно трудности с кредитом, с материально-техническим обеспечением сдерживают развитие хозяйства. В перспективе нельзя ожидать, что проблемы крестьянских хозяйств будут решены достаточно быстро, учитывая кризисную экономическую ситуацию в стране.

Многие крестьянские хозяйства пытаются выжить за счет поиска «покровителей» со стороны промышленных предприятий. Однако в условиях нестабильности и структурных сдвигов в экономике, это тоже не может служить надежной защитой. Опыт организации государственной поддержки крестьянских хозяйств показал, что его возможности весьма ограничены. Функционирование крестьянских хозяйств ведет к новой системе распределительных отношений теперь уже по линии Ассоциации крестьянских хозяйств и кооперативов, которая практически становится похожей на министерство с теми же функциями распределения техники, кредитов и так далее. Из-за финансовых затруднений фермеры не стремятся обращаться за такими расчетами в научные учреждения. Данная проблема характерна сейчас не только для фермерских хозяйств, но и для кооперативных хозяйств. Поэтому процессу организации фермерских хозяйств необходим взвешенный подход, и здесь возможны различные варианты.

Первый вариант – организация фермерских хозяйств на землях и за счет средств приватизированной колхозной и совхозной собственности. Колхозы, имеющие кооперативную собственность, юридически вправе сами решать свою судьбу. Теоретически можно организовать на землях убыточных колхозов и совхозов индивидуальные крестьянские хозяйства. Практически это не реально. Что могут дать фермеру убыточные колхозы и совхозы: бедную землю, изношенную технику или полуразвалившиеся скотные дворы. Фермер может рассчитывать только на ссуду, не обеспеченную материальными ресурсами. Далее возникает вопрос, а захочет ли крестьянин хозяйствовать в таких условиях? Наблюдения в Кабардино-Балкарской республике показали, что 9 из 10 крестьянских семей не желают фермерствовать. Существующее морально-психологическое давление на крестьянина порождает нестабильность, неуверенность, сказывается на результатах производства. Реализация данного варианта без серьезной экономической поддержки государства представляется весьма проблематичной.

Наиболее реальным и менее капиталоемким является второй вариант – личное подсобное хозяйство как стартовая база формирования в будущем предпринимательской модели самостоятельного крестьянского хозяйства. Личные подсобные хозяйства сельских жителей в интеграции с колхозами и совхозами производят четверть валовой продукции сельского хозяйства. ЛПХ не получают государственной поддержки, и если бы она была оказана в короткие сроки, производство сельскохозяйственных продуктов могло бы значительно возрасти. Для совершенствования и модернизации крупного сельскохозяйственного производства также можно предложить несколько подходов.

Первый подход – сохранить высокорентабельные сельскохозяйственные предприятия, племенные, семеноводческие, учебно-опытные и другие хозяйства, предоставив им полную экономическую самостоятельность. Второй подход – во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» создавать не мелкие, а крупные фермерские хозяйства на базе приватизации колхозной и совхозной собственности, но без раздела имущества. Третий подход – интеграция промышленного и сельскохозяйственного потенциала. Основная задача в этом подходе состоит в использовании финансовых и материальных ресурсов предприятий – учредителей для организации совместных хозяйств по производству сельхозпродукции.

Как отмечалось выше, земельная реформа в сельском хозяйстве направлена на совершенствование земельных отношений и, прежде всего, ее организационно-экономического механизма. Данный механизм, основанный на перераспределении земель, введении, наряду с государственной, кооперативной и частной собственности на землю, должен быть направлен на обеспечение возможно более полного удовлетворения потребностей граждан в земельных участках для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, животноводства и других сельскохозяйственных целей, обеспечения рационального, экологически безопасного использования земель, сохранения и повышения почвенного плодородия. Основными направлениями совершенствования организационно-экономического механизма должны быть:

- преобразование государственной собственности на землю в частную (индивидуальную, общую совместную, общую долевую) собственность граждан, коллективных предприятий, акционерных обществ, товариществ, производственных сельскохозяйственных кооперативов и других юридических лиц, непосредственно занятых сельскохозяйственным производством;
- перераспределение земель и юридическое закрепление прав на землю за собственниками, владельцами, пользователями;
- формирование земельного рынка с учетом целевого использования земель и необходимых ограничений землепользования;
- введение платности пользования землей, разрешение залога земель для получения денежных средств сельскими товаропроизводителями;
- создание условий для закрепления сельских жителей в местах их проживания, а также заселения сельской местности, не обеспеченной трудовыми ресурсами, жителями городов, переселенцами, военнослужащими, уволенными из рядов Вооруженных сил;
- формирование экологически устойчивых землевладений и землепользования с учетом восстановления природных ландшафтов;
- осуществление государственного контроля.

Для успешной реализации земельной реформы, совершенствования ее организационно-экономического механизма необходимо подготовить и принять ряд законодательных актов и нормативных актов, прежде всего: земельного кодекса о земельном налоге и арендной плате за землю; о порядке установления и величине нормативной и залоговой цены с учетом рентных отношений; о величине компенсационных платежей при изъятии и консервации земель; о величине платежей за повышение качества земель или нанесенный экологический ущерб; о величине налоговых обложений при наследовании или купле-продаже земель.

Основой земельных отношений является земельная собственность. Поэтому организационно-экономический механизм земельных отношений должен быть направлен на реализацию прав земельных собственников и землепользователей, на охрану и повышение эффективности использования земли и ее экологическую защиту. Собственники земельных участков должны иметь право самостоятельно хозяйствовать на земле, использовать в установленном порядке для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общерас-

пространенные полезные ископаемые и природные ресурсы, отчуждать или покупать земельные участки в пределах установленных норм, сдавать их в залог банку, передавать в аренду или по наследству, завещать, а также пользоваться другими правами, предусмотренными действующим законодательством.

Право собственности на землю, землепользование или землевладение должно быть удостоверено государственным свидетельством (актом), выдаваемым и регистрируемым соответствующим комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам на основании решения администрации о предоставлении земельного участка, то есть как можно в кратчайшие сроки, закрепить право каждого собственника на земельный участок. Особенно важна регистрация прав собственности на землю для отдельных граждан, поскольку создается ясность и уверенность в своих правах, обеспеченную юридически заверенным документом, увязанным с начертанием границ на карте.

Организационно-экономический механизм земельных отношений должен быть связан с созданием и функционированием цивилизованного рынка земли, обеспечивающего переход земли к лучше работающим, законодательное обеспечение права собственности распоряжаться ею, использование рыночной цены при земельном обороте и налогообложении с землей. Для обеспечения земельного рынка необходимо провести работы по кадастровым съемкам, установлению прав на землю, укреплению границ земельных участков на местности в единой государственной системе, регистрации прав на земельные участки и выдачи документов, удостоверяющих эти права. Кадастровые работы и регистрация прав собственности на землю должны служить основой земельного рынка, функционирование которого должно обеспечить переход земли в руки лучше работающих, позволяющих осуществлять контроль за земельными сделками, планирование развития территории, предоставление юридически обоснованных и удостоверенных данных о правах на землю для органов управления, судов, земельных банков, налоговых инспекций, юридических и физических лиц.

Формирование земельного рынка должно осуществляться путем продажи земельных участков местными органами власти гражданам, а также юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий; купли-продажи гражданам земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства; приобретения земельных участков сверх средней земельной доли крестьянскими хозяйствами; купли-продажи работниками сельскохозяйственных предприятий земельных долей внутри хозяйства; выкуп ими арендных земель. Купля-продажа земель сельскохозяйственного назначения должна производиться только для ведения сельхозпроизводства.

Сельскохозяйственные товаропроизводители, получившие землю, должны иметь право продажи земельных участков только по истечении определенного срока их использования. Продажа и покупка земельных участков на первом этапе должна осуществляться по нормативной цене земли, а по мере формирования рынка – по свободным ценам, складывающимся в результате проведения конкурсов или аукционов. В целях ограничения незаконных сделок с землей должен быть введен налог на продажу земель в зависимости от периода между куплей и продажей земельного участка и разницы стоимости между покупкой и продажей. Особое место в формировании рынка земли принадлежит аренде. Арендодателями земли могут выступать государство в лице местных органов исполнительной власти, а также собственники земли, арендаторами – все категории сельскохозяйственных товаропроизводителей. Арендная плата за земельные участки должна определяться на договорной основе в соответствии со спросом и предложением в зависимости от продуктивности ее использования, продолжительности аренды и других условий. Арендная плата не должна превышать сумму земельного налога с арендуемых земельных участков.

Для регулирования земельного рынка, совершенствования платежей за землю необходимо создание системы информационного обеспечения этих процессов. По мере увеличения факторов купли-продажи земельных участков, информация о ценах должна собираться, обрабатываться и анализироваться, что позволяет периодически моделировать оценочную стоимость всей земли, получать обоснованную информацию о ценности участков для реализации залоговых операций, проведения конкурсов и аукционов. Для этих целей необходимо создание на всех уровнях автоматизированных систем управления земельными ресурсами.

В области налоговой политики организационно-хозяйственный механизм земельных отношений предусматривает использование налога (в том числе и поземельного), как главного рычага государственного регулирования производства, важного стимула его развития. В целях привлечения кредитных ресурсов в сельское хозяйство собственникам земель необходимо предоставить право залога земель для целей сельскохозяйственного производства. Выдача кредитов под залог земель должен осуществлять Ипотечный банк и по его поручению все коммерческие банки России, имеющие филиалы в сельских населенных пунктах. Банки принимают от заемщиков в залог участки земель сельскохозяйственного назначения, здания, сооружения и другие объекты, непосредственно связанные с землей и принадлежащие заемщику на правах собственности. Размеры ссуды под залог земельного участка и срок залога определяются соглашением между банками и залогодателями. Этот размер должен быть не ниже нормативной цены земли.

Организационно-экономический механизм отношений по рациональному использованию земель должен включать следующие элементы:

- применение системы компенсационных выплат при изъятии земель для государственных и общественных нужд;
- введение государственного земельного кадастра и мониторинга земель для отслеживания изменений в структуре землепользования, количества и качества земельных угодий;
- введение механизма экономических санкций за экологическое нарушение в сфере землепользования и материального поощрения за повышение уровня плодородия почв, сохранения и улучшения природного ландшафта;
- осуществление государственных программ по повышению плодородия почв, использованию и охране земельных ресурсов;
- введение норм землепользования, регулирующих целевое, не истощительное использование земель, а также их охрану;
- введение частичной компенсации затрат собственников земли, землевладельцев и землепользователей на осуществление мероприятий по охране земельных ресурсов, повышению плодородия почв, производству экологически чистой продукции;
- введение механизма экономического стимулирования собственников земли, землевладельцев, землепользователей за рациональное использование и охрану земель, а также за применение методики определения размера ущерба, причиненного в результате деградации почв, ухудшения экологического состояния земель, их порче и уничтожения.

В связи с переносом центра тяжести организации использования земель на уровне местных администраций в схеме землеустройства должны включаться проработки, заключающиеся в регулировании управления земельным фондом в интересах членов общества, проживающих на данной территории во избежание хаоса и ошибок в ходе земельной реформы и нанесения экономического ущерба сложившемуся производству и экологии. Для этого необходимо разработать комплексную программу развития землевладения и землепользования, в содержание которой, на наш взгляд, следует включить следующие вопросы:

- во-первых, изыскание специального земельного фонда неиспользуемых и нерационально используемых земель, предназначенного для формирования крестьянских хо-

зяйств, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства и других;

– во-вторых, необходимо проработать предложения по организации новых или упорядочению существующих землевладений и землепользования, по передаче земли в аренду в связи с перераспределением земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной Экономики, рационального использования и охраны земель;

– в-третьих, следует определить основные направления использования денежно-материальных средств и других ресурсов, получаемых местными администрациями, которые необходимо вложить в организацию рационального использования и охрану земельных ресурсов, повышение экологической стабильности агроландшафтов и осуществление благоустройства территории;

– в-четвертых, в связи с нарушением землевладений реорганизованных колхозов и совхозов необходимо разработать мероприятия по повышению эффективности их производства, балансированию экономики и налаживанию межхозяйственных связей.

Литература

1. Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии. Сравнительный анализ. Технический доклад Всемирного Банка № 436. М., 2000.
2. *Лепке О.Б.* Вопросы формирования экономико-правового механизма регулирования земельных отношений/Аграрные доктрины двадцатого столетия: уроки на будущее. М., 1988.

***ФГОУ ВПО «Кабардино-Балкарская
государственная сельскохозяйственная академия»***

29 ноября 2007 г.