

ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ



В.В.МИЛОСЕРДОВ,
академик РАСХН

Земельные отношения – совокупность отношений, возникающих между субъектами земельного права по поводу владения, пользования и распоряжения землей. Земельные отношения – сложная многоаспектная проблема, включающая большой круг вопросов, требующих безотлагательных решений: формы собственности и хозяйствования, рынок и цена земли, рента, залог, налог на землю, землеустройство, государственное регулирование, управление земельными ресурсами.

Переустройство земельных отношений всегда было оголенным нервом общественного сознания и большой политики. Прогрессивные силы России всегда стремились к справедливому распределению земли с целью обеспечения доступа большинства крестьян к главному богатству страны. На заседании Второй (царской) Государственной Думы земельный вопрос был назван центральным вопросом российской жизни: пока не будет разрешен этот вопрос, говорили тогда, до тех пор нельзя и думать о возрождении России и о том могучем росте, который ей предстоит. Эти слова, как никогда, актуальны сегодня.

Земля не только главное средство производства в сельском хозяйстве, она – и территориальный фактор государственности, национального самодопределения, пространственный базис функционирования всего народного хозяйства, кладовая полезных ископаемых, особый объект общественных отношений. Социальная острота этой проблемы выдвигает ее в качестве основы всей экономической политики государства и требует пристального внимания всего общества.

Важнейший вопрос всех дискуссий по земельным отношениям – собственность на землю. Притягательная сила собственности не в самой земле, не в возможности на ней работать по своему усмотрению, а в ренте, в монопольном незаработанном доходе. Адам Смит писал: «С тех пор, как вся земля в той или иной стране превра-

Ground attitudes - set of the attitudes arising between subjects of the ground right in occasion of possession, using and the order the ground. Ground attitudes - the complex multidimensional problem including the big circle of questions, demanding urgent decisions: patterns of ownership and managing, the market and the price of the ground, the rent, the mortgage, the tax to the ground, land management, state regulation, management of ground resources.

Власть и земля

тилась в частную собственность, землевладельцы, подобно всем другим людям, хотят пожинать там, где они не сеяли, и начинают требовать ренту за естественные плоды земли».

Собственность – синоним власти, а земельная собственность – власти исключительной. Контроль над ней является важнейшим условием к власти. Монополия на землю не единственная из существующих, но это самая значительная монополия, это – мать всех монополий.

В начале 90-х годов в России сделана очередная попытка справедливого распределения земли. Борис Ельцин перед президентскими выборами 1990 г. в обращении к крестьянам сказал: «Один из главных лозунгов Октябрьской революции – «Земля – крестьянам», под которым победили большевики, так и не был претворен в жизнь. Именно в этом – одна из важнейших причин отсталости сельского хозяйства и низкого уровня жизни крестьян».

Российские реформаторы как от обузы отказывались от власти над землей, от рычагов контроля за рентой земли. Чтобы исправить «ошибку» большевиков они провозгласили лозунг: «Земля должна принадлежать тем, кто ее обрабатывает». Начался массовый передел земли. Уже в первый год реформ намечалось обанкротить четверть сельскохозяйственных предприятий, создать миллионы фермерских хозяйств, разделить крупные земельные массивы общественных хозяйств на мелкие (по 5-7 га) участки. 12 млн граждан стали виртуальными собственниками небольших клочков земли. Им выделялись государственные свидетельства о праве собственности. Такое право на бесплатную земельную долю было предоставлено всем работающим и пенсионерам, а также лицам, занятым в социальной сфере села (учителям, врачам, работникам культуры, быта, связи, торговли и общественного питания). Власть не понимала специфическую черту селян: глубокая зависимость от традиционного уклада, обуславливающего инертностью экономического поведения крестьян, который консервативен вообще, а в отношениях к земле – в особенности.

Не могу согласиться с В.Хлыстуном, который говорит: «Если исходить из выбранной модели уравнительного распределения собственности, то другого механизма приватизации практически не было... Выбранная модель и инструменты ее реализации в условиях начала 90-х годов вряд ли имела альтернативы... Особенно жесткой критике подвергается принятый механизм выделения земельных долей, прежде всего включение в список их получателей пенсионеров хозяйств и работников социальной сферы села. С точки зрения жесткой экономики это решение было неэффективным, но с точки зрения социальной справедливости оно было, по нашему мнению, правильным» [1].

Туган-Барановский писал, что если переход земли в руки трудящихся земледельцев имел своим последствием сокращение производительности сельского хозяйства, это грозило большой опасностью стране. К сожалению, грозящая стране опасность не беспокоила хлестаковых во власти. Крестьяне не верили в целесообразность такого реформирования, а потому неохотно брали государственные свидетельства, а более миллиона граждан вообще отказались их получать. Абсолютное большинство владельцев земельных долей оставило их в предприятиях с предпочтением сдачи в аренду. Поскольку дивиденды на земельные доли мизерные, интерес к земельной собственности как источнику дохода минимальный.

Минуло 15 лет, как земля передана в собственность сельским жителям, фермерам и личным подворьям. Сегодня 83% земли находится в частной собственности. Можно смело сказать, что земля не приобрела хозяина. Изменения форм собственности и хозяйствования не улучшили использование земли. Десятки миллионов гектаров земель остаются невостребованными. Примерно 70% ее оказалось сосредоточено у неработающей части сельского населения. Руководители агрофирм, агрохолдингов, отраслевых кооперативов, других интегрированных формирований вынуждают крестьян вносить свои земельные доли в уставной капитал этих компаний. Все большее число вчерашних собственников земельных участков обрабатывают чужие земли.

Важнейший вопрос земельных отношений – рынок земли, включающий любой переход прав хозяйственного использования земельных участков от одних субъектов к другим. К сожалению, оборот сельскохозяйственных земель к эффективным собственникам сегодня практически отсутствует. Причин этому много. Главная состоит в том, что реформаторы первой волны так накуролесили в земельном законодательстве, завели проблему земельных отношений в такие дебри, что решить ее цивилизованным путем не представляется никакой возможности.

Сегодня граждане хотят иметь не свидетельства, не эти «филькины грамоты», а реальную землю, но реализовать свое право на земельную собственность не могут. Получилось по пословице «Один дурак может задать такие вопросы, на которые и 10 умных не в состоянии ответить». Так бездумно закладывался фундамент будущего земельного законодательства России. Как будто о нынешних законодателях перед реформой 1861 г. А. В. Кошелев, общественный деятель, писал А. Н. Попову: «Знаете, шибко я боюсь вашей петербургской стряпни. Уж как вы, господа чиновники, да к тому же петербуржцы, да еще вдобавок ученые, примитесь законодательствовать, право из этого может выйти чисто-начисто беда, да еще какая! Знаете,

мороз по коже дерет... Многого мы от вас боимся, но на деле вы будете страшнее и ужаснее» (Н.Барсуков. «Жизнь и труды М.П.Погодные». 1903. к. 17. с. 112).

Исправление «ошибки» большевиков привело к тому, что крестьяне стали обрабатывать «чужие земли», жить по пословице - «Один с сошкой, семеро с ложкой». В начале либеральные демократы сделали красивый жест - бесплатно отдали крестьянам землю и имущество. И что же мы видим? Радостные лица собственников? Нет, наоборот, слышим: отдайте землю крестьянам, дайте возможность на ней работать.

Словом, либеральные демократы обманули крестьян. Вопрос земельных долей стал мучительной головной болью всех селян. Л.Н.Толстой говорил: «Когда начинаешь дело, подумай о его последствиях». Видимо, наши реформаторы не тем думали, а потому и напридумывали не весть что!

Вот что пишет о нашем земельном законодательстве депутат Госдумы В.Семенов: «В сельское хозяйство пришел Щербаков В.И., у которого порядка 50 юристов, занимающихся только земельными вопросами. Без них разрулить тысячи и тысячи проблем просто невозможно». А потому земля продолжает выходить из хозяйственного оборота. Сегодня площадь такой земли составляет более 40 млн га - это четыре Белоруссии.

В этом году я посетил Екатеринбург. Такая удручающая картина. В Свердловском районе обрабатываемая площадь за годы реформ сократилась с 30 с лишним тыс. га до, примерно, 16 тыс., из которых около 12 тыс. - земли агрофирмы. Проезжая по ее полям, бросился в глаза контраст: на землях агрофирмы, обрабатываемых с помощью современной техники и ресурсосберегающих технологий, зреет богатый урожай, а вокруг необъятные просторы пустующих земель, обильно опыляющих поля агрофирмы сорняками. И это при том, что агрофирма остро нуждается в земле и вынуждена брать ее за 100 километров и более в других районах. Близлежащие земли невозможно выкупить из-за ребузов в земельном законодательстве.

В конце октября в Великом Новгороде проходило выездное заседание бюро отделения «Экономики и земельных отношений» Россельхозакадемии, где рассматривался вопрос «Земельных отношений». На заседании выступали руководители аграрной отрасли области, фермеры, работники местного самоуправления, ученые из разных регионов страны. Все отмечали огромные трудности при купле-продаже земли, при переходе земельных участков от эффективных собственников к неэффективным. Все дело в том, что земли бывших колхозов и совхозов поставлены на кадастровый учет в качестве единого земельного участка. Чтобы собственнику выделить свою долю в натуре, нужно стать на

кадастровый учет, а прежде следует размежевать единый «клин» на отдельные участки, то есть персонифицировать их. Для этого нужно собрать всех дольщиков и договориться, кому какой участок должен принадлежать - кому около населенного пункта, а кому - за 10-15 км. Не надо иметь семь пядей во лбу, чтобы понять, что раздача свидетельств не приведет ни к чему хорошему. Для многих ученых, крестьян это было ясно в самом начале этой аферы. К сожалению, за реформы взялись паркетные специалисты, целью которых было не улучшение использования земли, не повышение жизненного уровня крестьян, а разрушение неугодного им колхозно-совхозного строя и отчуждения крестьян от земли.

Прошло 15 лет. Всем, кажется, стало ясно, что проблема земельных долей в стране не может быть решена цивилизованно. Нужно признать ошибочность содеянного и срочно принимать новые законы, способные развязать многочисленные узлы, образовавшиеся в земельном праве, и дать крестьянам жить нормально. К сожалению, не все это понимают. Конечно, если целью реформаторов было разрушение сельскохозяйственного производства, то другого механизма действительно не было. Но выбрали именно такую модель, благодаря которой 40 млн гектаров земель вышло из хозяйственного оборота, а большинство крестьян, не почувствовав себя собственниками, оказались наемными работниками у крупных земельных магнатов и впору выходить с лозунгом «Землю крестьянам».

Приняв антикрестьянские законы, сегодня либеральные демократы умывают руки, считают свою миссию законченной. Ведь их цель не созидание, а разрушение. А они ее достигли как нельзя успешно. Годы идут. Кризис на селе углубляется. Но никаких законодательных подвижек в сторону изменения сложившегося положения, да они и не видят необходимость в таких изменениях. Так, бывший руководитель Федерального агентства кадастра объектов недвижимости М. Мишустин заявил, что его служба вместе с датчанами попыталась заменить хаотичное выделение земельных участков в натуре логически выстроенной процедурой. И нам это удалось, говорит он. Мы сделали ставку на то, чтобы решить этот вопрос вместе с органами местного самоуправления. И наша задача состояла в том, чтобы организовать селян, договориться, как они будут делить свою территорию.

Что можно сказать по поводу рекомендаций г-на Мишустина. Да, в ряде регионов с малоллюдными сельскими населенными пунктами, да еще с помощью датчан, вероятно, можно договориться с собственниками земельных участков и провести межевание. Сегодня в стране 134 тыс. сельских поселений. Более 13 тыс. - деревни-призраки, т.е. без жителей. В 34 тыс. по-

Табл.

Группировка сельских населенных пунктов по численности населения по субъектам РФ

	Всего	в т.ч. с.н.п. с числом жителей						
		10 и менее	11-200	201-500	5001-1002	1001-2000	2001-5000	более 5000
Число сельских населенных пунктов (без учета с.н.п., в которых никто не проживает - 13,1 тыс.)	142203	34003	68807	20475	10837	5182	2093	807

селений проживает от 1 до 10 человек. Сельскохозяйственные земли здесь расположены, как правило, рядом с деревней. Именно к таким регионам относится Псковская область, опыт которой г-н Мишустин хочет распространить на всю Россию. Но многие регионы (Ростовская, Волгоградская, Тамбовская обл. и др.) имеют совершенно иные условия (см. табл.).

Как решать эту проблему там, где площадь земельных массивов составляет 15-20 и более тысяч гектаров, в населенном пункте проживает 500-1000 и более человек, а земельные участки от села, станицы находятся на расстоянии 10 и более километров? Как здесь договориться сотням и тысячам собственников земельных долей? Здесь не помогут ни датчане, ни прочие шведы. Ибо этот вопрос, в принципе, не решаем. Недаром же в царской России существовала чересполосица, когда у каждого домохозяина земля находилась в 3-5 и более местах. Вместо того, чтобы помочь крестьянам выбраться из дебрей, в которые их завели реформаторы, г-н Мишустин говорит, что люди сами должны проявлять инициативу, обращаться к муниципальным властям, между собой разбираться.

Где же вы, господа хорошие, раньше-то были, когда писали дурные законы и без апробации запускали их на всю страну. Почему тогда не спрашивали крестьян, не сделали их непосредственными участниками реформирования земельных отношений. Тогда вы думали, вероятно, по Столыпину «народ темен, пользы своей не разумет, а потому следует улучшать его быт не спрашивая его о том мнения». Сегодня вы умываете руки, предлагаете разобраться в этом бедламе самим крестьянам. Но, как сказал Дм. Медведев, на встрече с фермерами: «Организовать такую работу без поддержки государства фермеры никогда не смогут».

Словом, в земельном вопросе страны царит полный валюنتаризм. Землеустроительные работы отданы на откуп частным фирмам. Цены взвинчиваются как кому вздумается.

Эффективное функционирование организационно-экономического механизма земельных отношений невозможно без государственного земельного кадастра. На кадастровой базе должна создаваться информационная сеть, обеспечивающая проведение единой государственной земельной политики, работы по оценке земли, формирование налоговой базы и ставок арендной платы. Кадастр формирует механизм защиты прав собственников, владельцев и пользователей земли, способствует упорядочению поступления в бюджет средств от платежей за использование земли и сделок с земельными участками.

На создание такого кадастра в течение, примерно, 10 лет Роскомзему выделялись огромные суммы (только из госбюджета более чем 800 млн руб. ежегодно, не считая многочисленных иностранных фонды и гранты). Но земельный кадастр так и не был создан. Деньги, как говорят, ушли в песок. Руководители бывшего Роскомзема (Илья Южанов, Сергей Сай) получили новые теплые места в правительстве.

Команда г-на Мишустина за год создала некоторое подобие Кадастра. Федеральное Государственное унитарное предприятие «Федеральный Кадастровый Центр «Земля» в качестве главного и часто единственного критерия кадастровой стоимости земель поселений, использовало рыночную информацию, хотя, как известно, рынок земли, да и то криминальный, существует лишь в пригородах мегаполисов. А потому и происходят такие парадоксы. В ряде районов Московской области, например, кадас-

тровая оценка в 2-3 раза превышает рыночную стоимость. В результате купля-продажа земли на первичном рынке застопорилась. Дм. Медведев говорит, что система оценки земли в России не соответствует современным требованиям. А без нее невозможно определить стоимость земли.

Госдума приняла в первом чтении Законопроект «О Государственном кадастре недвижимости». Садоводы ропщут. В Московской области налог на 6 соток дачного участка достигает 30 тыс. руб. в год. Правительство и Дума просто издеваются над 40 млн дачников и других собственников земли. Как в насмешку, приняли закон, который называли «дачная амнистия», после которого миллионы граждан потеряли покой. Сколько же будет продолжаться этот беспредел, когда люди месяцами ходят по кабинетам, чтобы оформить свой земельный участок в собственность, которым они пользовались всю свою жизнь. М. Мишустин на все это отвечает: «К сожалению, без лишней волокиты не обойтись».

В начале 90-х шли острые споры о купле-продаже земли, о формах собственности и хозяйствования. Наконец, Госдума приняла Земельный Кодекс, Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залога недвижимости)». Однако говорить, что с принятием этих законов система земельных отношений стала более прозрачной, ускорило движение участков от неэффективных собственников к эффективным, а в село пошли долгожданные инвестиции, не приходится. По-прежнему вместо регулируемого существует криминальный рынок земли. Цивилизованного оборота земли как не было, так и нет. А если главное средство производства – земля – не является объектом рынка, значит, не может быть и рыночных отношений в сельском хозяйстве в целом.

Причин, почему в отрасли отсутствует рынок, а в село не идут инвестиции, много.

1. Сельское хозяйство находится в глубоком кризисе, заниматься им в большинстве случаев стало не выгодно. Надежд на улучшение положения мало. Подготовленный Министерством сельского хозяйства совместно с МЭРТом прогноз развития отрасли на три года неутешителен – 1-1,5 процента в год. Это, как сказал А. Гордеев, стагнация.

2. Невостребованность земли. Количество пустующих земель с каждым годом увеличивается. Производство большинства сельскохозяйственных продуктов уже многие годы остается убыточным.

3. Кредитные организации не хотят выдавать сельским товаропроизводителям ипотечный кредит. С одной стороны, по причине больших рисков, с другой – из-за

отсутствия механизма управления земельными участками, в случае когда заемщик средств не в состоянии будет вернуть ипотечный кредит.

За рубежом кредит является важнейшим элементом экономического развития аграрного производства. Сельскохозяйственные предприятия США финансируют с помощью кредита от 35 до 70 процентов всех совокупных расходов. Основная группа учреждений, образующих систему сельскохозяйственного кредита, представлена коммерческими банками, страховыми компаниями, администрацией по делам фермеров, товарно-кредитной корпорацией – всего свыше 800 банков и ассоциаций.

В России получение средств под залог земли дало бы толчок для развития АПК. Ибо сегодня сельскому товаропроизводителю нечего предоставить в залог, кроме земли. Техника окончательно изношена, а зерно и без кредита всегда можно продать. А потому сделки с землей пока что остаются либо во власти криминала, либо не выходят за рамки аренды. Нужно землю сделать предметом залога и тем самым дать сельским товаропроизводителям необходимые заемные средства. Но без гарантии государства кредитные организации не будут рисковать, не будут выдавать средства под залог земли. Такое положение не может оставаться до бесконечности.

Для ускорения оборота земельных участков от неэффективных собственников к эффективным необходимо государственное регулирование рынка земли, которое должно быть основано на пакете нормативных актов, связанных с ипотекой, эмиссией и движением ценных бумаг, обеспеченных земельными активами.

Финансово-экономическому блоку в Правительстве, отвечающему за проведение реформ в стране, нужно не затягивать решение этого архиважного вопроса, вывести отрасль из состояния, когда она одной ногой стоит как бы в рынке, а другой – в прежней системе.

О важности проблемы ускоренного оборота сельскохозяйственных земель, их ипотеке как главном источнике кредитования отрасли свидетельствует то, что эта проблема была предметом обстоятельного рассмотрения на заседании Президиума Госсовета 17 июля в Калмыкии. На заседании губернатор Белгородской области Е. Савченко внес предложение, заслуживающее внимания. Суть его в том, чтобы государство выкупило по достойной цене земельные пай у их собственников (конечно, по их согласию). Для этого нужно не пожалеть 50-70 миллиардов рублей. Получив землю в собственность, государство будет сдавать ее в аренду на 49 лет. При этом инвестор без каких-либо рисков может вкладывать средства в забытое Богом и Правительством сельское хозяйство.

По нашему мнению, предложение важно, по-

Власть и земля

сколько решает не только экономические, но и политические вопросы, снимает социальную напряженность в стране. Не надо забывать того, как 100 лет назад недовольство малоземельных и безземельных крестьян достигло предела, крышка на кипящем котле слетела. Крестьяне разграбили и сожгли 16 тысяч помещичьих усадеб.

И последнее. Во всех странах с рыночной экономикой земля продается, покупается и сдается в аренду. Затраченный на покупку земли капитал, как и любой другой, входит в затраты на производство сельскохозяйственной продукции.

В советское время, при государственной собственности на землю, купля-продажа была запрещена, земля не имела цены, а потому не входила в затраты на производство сельскохозяйственной продукции. Это искажало всю систему экономических отношений, не позволяло объективно делать сравнительную оценку эффективности работы сельского хозяйства с другими отраслями, сопоставлять трудовой вклад работников сельскохозяйственных предприятий разных регионов.

С переходом отрасли на цивилизованные рыночные отношения, с ускорением оборота земельных участков землевладелец вынужден будет включать затраты на приобретение земли в собственность или аренду в себестоимость сельскохозяйственной продукции. Это приведет к существенному повышению цен на продукты питания, а следовательно, к снижению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей.

В условиях чрезвычайной бедности значительной части нашего населения, а потому и низкого спроса на продукты питания рост цен вызовет дальнейшее сокращение душевого потребления продуктов питания, приведет к обострению социально-экономических проблем в стране.

Сегодня этот вопрос не только не решается, но и не ставится на повестку дня. Хотя необходимость его решения не вызывает сомнения. Государство должно вмешиваться в его регулирование путем плавного перехода к новым ценам. Решение возможно с помощью долгосрочных

кредитов. Так это было после реформы 1861 года, когда для выкупа земли, поступившей в пользование крестьян, правительством выдавались выкупные ссуды. Срок погашения ссуд - 49 лет, что приносило крестьянам ощутимую выгоду. Во время Столыпинской реформы кредит предоставлялся на 20 лет, с началом его погашения с восьмого года.

Аналогичный государственный кредит для покупки земли в условиях нынешней реформы земельных отношений позволил бы отодвинуть включение земельной ренты в затраты на производство сельскохозяйственной продукции и избежать резкого роста цен.

Итак, в формировании земельных отношений Россия стоит на развилке дорог. Либо она повторит свои и западные ошибки, либо выберет принципиально иную модель реформирования, с помощью которой пойдет по пути прогресса. Результат будет зависеть не столько от обеспечения социальной справедливости (раздачи земли всем тем, кто ее обрабатывает), сколько от обеспечения роста производства и повышения его эффективности.

Для этого необходимо:

- создать законодательную базу, где четко должны быть прописаны вопросы собственности на землю, права и ответственность за ее рациональное использование, восстановления плодородия почв и защиты земель;

- сформировать комплекс факторов, обеспечивающих повышение эффективности сельскохозяйственного производства и его конкурентоспособности, а также привлекательности для инвесторов;

- усилить роль государственного регулирования земельных отношений, провести разграничение земель между федеральным, региональным и местным уровнями;

- повысить социальный уровень жизни земледельцев.

Без вмешательства государства в эти процессы, без строгого контроля и повышения эффективности управления невозможно оздоровить земледельческий организм и остановить печальные процессы на российской земле.

Литература

Хлыстун В.Н. Институциональные преобразования и развитие земельных отношений в сельском хозяйстве России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2005. – № 6.