

Дугина Татьяна Александровна,

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и маркетинга в АПК ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный аграрный университет», г. Волгоград
deisi79@mail.ru



Проблемы развития земельных отношений в сельском хозяйстве России

Аннотация. В статье изучены проблемы современных земельных отношений в сельском хозяйстве России и в Волгоградской области. Предложены рекомендации для формирования целостных земельных массивов в аграрном производстве, способствующие повышению эффективности землепользования.

Ключевые слова: земельная доля, земельный массив, государственное регулирование, аграрное производство, Волгоградская область.

Раздел: (04) экономика.

Россия обладает огромным ресурсом земель сельскохозяйственного назначения. Однако продолжающиеся уже более 20 лет земельные преобразования так и не создали условий для рационального использования и охраны земель. Более того, ситуация настолько обострилась, что эти проблемы приобрели особую значимость, так как от этого зависит развитие не только аграрной экономики, но и всего народного хозяйства, обеспечение продовольственной и национальной безопасности страны.

Сегодня более 80% земли находится в частной собственности. Казалось бы, этот фактор должен был бы стать важным стимулом к эффективному использованию земельных ресурсов, но, к сожалению, этого не случилось. Россия, располагая 10% площади сельскохозяйственных угодий мира и 55% черноземных почв, не стала лидером аграрного производства – мы производим не многим более 1% валового внутреннего продукта мирового сельского хозяйства.

Конечно, нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что более половины территории России занимают малопродуктивные и непродуктивные земли, а биоклиматический потенциал основных земледельческих регионов в 2,5–3,2 раза уступает природному потенциалу земель США и Европы. Отечественное сельское хозяйство до сих пор не достигло дореформенного уровня производства основных видов продукции. Растет импорт продовольственных товаров. Он уже составляет 142 млрд долл. США.

В то же время растет площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, она достигла 25% всей их площади. Из 13 млн земельных участков за последние 15 лет изменило целевое назначение более 2 млн участков, что составляет около 15% их общей численности. В настоящее время у большинства сельскохозяйственных организаций, продолжающих оставаться основными производителями товарной сельскохозяйственной продукции, не оформлены права на землю и потому отсутствуют юридически территориально оформленные индивидуализированные землепользования как единый земельно-имущественный комплекс – объект земельного и имущественного права.

Институт земельных долей, введенный в ходе земельной реформы, стал серьезным препятствием для оборота земель сельскохозяйственного назначения. По самым скромным подсчетам, около 30 млн га пашни вышло из оборота. По другим источникам, этот показатель гораздо больше. К сожалению, точного учета использования земли нет. Наместились такие опасные явления, как деградация сельскохозяй-

ственных земель, катастрофическое развитие водной и ветровой эрозии, опустынивание и заболачивание, закустаривание, обеднение почв. По этой причине ежегодно из оборота выходит 2,4 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Потеря продукции в целом по стране из-за снижения ресурсного потенциала земель составила в зерновом эквиваленте 10 млн тонн.

Основные причины сокращения земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства связаны с социально-экономическими, организационно-хозяйственными и природными факторами. К их числу, прежде всего, относятся территориальная неопределенность и неустойчивость сельскохозяйственных землепользователей, недооценка роли комплекса агротехнических, противоэрозионных и других мероприятий в повышении продуктивности земель, необоснованные изъятия угодий для нужд, не связанных с сельскохозяйственным производством.

Земельная реформа проводилась властью скоропалительно: с 1991 по 2000 год по вопросам землепользования в стране только на федеральном уровне было принято 32 закона, 52 президентских указа, 180 постановлений правительства, 242 нормативно-правовых акта Госкомзема РФ, быстро проходило разгосударствление земельной собственности, ликвидировались крупные предприятия, в массовом порядке насаждались фермерские хозяйства.

Земельное законодательство в России в вопросах собственности ориентируется на устаревшие модели, существовавшие на Западе в прошлом веке, не замечая новых тенденций, которые заключаются в существенном исправлении исторической ошибки – введения частной собственности на землю. Развитые рыночные государства берут на себя все больше контрольных функций по пользованию и распоряжению землей. Там земля представляет все больший интерес не как объект собственности, а как объект хозяйствования. Принцип ограничения государством прав частного собственника в пользу общества, арендатора, любого, кто обрабатывает землю, по мнению западных ученых, разумен и снимает социальное напряжение в обществе.

Земельная политика государства должна четко установить цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны. Её основными целями должны стать следующие.

1. Завершение формирования системы землевладения и землепользования, в полной мере обеспечивающей реализацию и охрану законных прав граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований на приобретение и организацию рационального использования земельных участков.
2. Формирование цивилизованного земельного рынка и его инфраструктуры.
3. Создание условий и стимулов рационального и эффективного использования земель для удовлетворения потребностей и интересов правообладателей земельных участков, территориальных образований и государства в целом.
4. Обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования.

Сегодня в стране нет органа управления, который в полной мере несет ответственность за эффективность использования и охрану земель. Функции и полномочия в этой сфере разбросаны по множеству министерств и ведомств. Существовавший в начале 90-х годов прошлого века Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (Госкомзем), превратившийся после многочисленных реорганизаций в Росреестр РФ, утратил большинство функций и полномочий, которые перешли в другие ведомства или исчезли вообще. В резуль-

тате важнейшая для развития страны сфера не обеспечена соответствующим вниманием и ответственностью государства. Новая земельная политика должна существенно изменить это состояние, предусмотрев формирование структуры, обеспечивающей комплексное, системное регулирование земельных отношений и управление земельными ресурсами страны. При этом особое значение должно быть придано восстановлению почти полностью разрушенной системы землеустройства, которое по существу и содержанию является главным инструментом организации использования и охраны земель.

В стране назрела необходимость проведения, как после реформ Петра I, генерального межевания России, в ходе которого должны быть установлены точные и бесспорные границы всех землевладений на разном праве, проведена глобальная регистрация всех земельных участков, результатами которых должно быть не только наведение порядка на земле, но и значительное увеличение поступления земельного налога, что существенно изменит возможности развития муниципальных образований.

По расчетам специалистов, на проведение основного перечня необходимых землеустроительных мероприятий потребуется изыскать в бюджетах различного уровня около 250 млрд руб. в течение 3–4 лет. Упорядочение землевладения и землепользования обеспечить дополнительное поступление ежегодно до 50 млрд руб., что позволит создать условия и возможности для существенного роста эффективности использования земель, уровня ведения сельскохозяйственного производства и защиты земель от деградации.

Перспектива аграрного сектора экономики тесно связана с решением вопроса о будущем земельных долей. Причем этот вопрос нужно решать серьезно, обоснованно, поскольку он определяет стабильность землепользования сельскохозяйственных организаций. Можно утверждать, что первичным и необходимым условием стабильности сельскохозяйственного землепользования и залогом его эффективного функционирования является устойчивость права на земельный участок. Этот принцип обеспечивает развитие и укрепление материальной заинтересованности пользователя во вложении труда и средств в землю, в бережном и хозяйском отношении к земле, повышении плодородия почв. Устойчивость конкретного землепользования выражается в том, что использование земельного участка, как правило, носит долгосрочный или постоянный (бессрочный) характер. Но на сегодняшний момент ситуация в сельском хозяйстве такова, что практически во всех приватизированных хозяйствах до сих пор большая часть земель лишь формально находится в долевой (паевой) собственности у сельчан, а правовой ясности с выделением и использованием этих земель до сих пор нет. Границы земельных паев не установлены не только на местности, но даже и на планово-картографическом материале. К настоящему времени из 12 млн. собственников земельных долей государственную регистрацию прошли лишь 1,4 млн (или 11,7%) [1]. Основная проблема – это дороговизна оформления и трудность осуществления сделок. По этой же причине растет число невостребованных земельных долей.

Анализируя ход нынешней реформы, И. Н. Буздалов приходит к выводу, что «с точки зрения социальной справедливости такое предоставление земли (имеются в виду земельные доли) в собственность конкретных лиц вполне объяснимо, но с экономической – явно не оправдано. Это абсолютно очевидно уже потому, что многие, получившие землю, не могут, не будут или не способны ее по-хозяйски использовать, даже при наличии необходимых технических возможностей. Причем разрешение противоречия должно преследовать цель концентрации земли в рациональных для ведения сельского хозяйства размерах в собственности «культурных хозяев», будь это

преуспевающий фермер или коллективное предприятие членов-собственников в целом, которое управляется главным специалистом-рыночником» [2].

Нет сомнения, что механизм упорядочения земельных долей должен преследовать цель концентрации земли, но почему только в собственности? Ведь основная масса собственников земельных долей не готова сегодня их продать. А это вопрос уже не только экономический, но и социальный, и справедливо Е. С. Строев считает земельные доли миной замедленного действия. Он приводит расчеты, в которых оценивает ущерб, возникающий вследствие организационно-хозяйственных проблем в ходе разрушения структуры и материальной базы производства, сложившихся межхозяйственных и внутрихозяйственных связей. По его данным, такой передел землевладений и землепользований по уровню организации сельского хозяйства отнесет Россию во вторую половину XIX века с парцеллярным землевладением [3]. Данная ситуация смоделирована им на примере одного массива совхоза «Громковский» Руднянского района Волгоградской области площадью 6678 га, включающего при коллективной организации производства 41 участок средней площадью 162,9 га с длиной полей 2300 м и шириной 710 м. При разделении данного массива на 636 земельных долей и предоставлении их собственникам с выделением земель в натуре (по замыслу земельной реформы) размером 10,5 га, общая протяженность полевых дорог в хозяйстве возрастет на 685 км, неиспользуемая площадь под поворотными полосами и клиньями увеличится на 342, 4 га, длина гона в продольном направлении уменьшится в 4,5 раза и составит всего 510 м, а в поперечном направлении сократится в 3,5 раза – до 206 м, что значительно уменьшит производительность сельскохозяйственной техники. В результате только ухудшения землеустроительных условий на данном массиве хозяйство потеряет в пересчете на зерно 7 ц/га. Очевидно, что завершать натурализацию земельных долей нет смысла.

В экономической литературе существуют разные мнения по поводу формирования землепользований сельскохозяйственных организаций. По мнению А. Миндрин, О. Леппке, экономический механизм движения земельных долей должен обеспечивать возможность приобретения их преимущественно работниками данных предприятий. Неопределенность правового положения влечет за собой и неустойчивость землепользования, соответственно и производственного процесса. Проблема может быть разрешена только при условии долгосрочности правовых и производственных отношений между предприятием и собственником земельной доли [1]. Е. Савченко считает, например, что продажа земельных долей допустима только государству, так как основная часть возможных их продавцов живет в сельской местности с очень низким уровнем доходов и будет заинтересована продать свою земельную долю за любую цену [2]. В. В. Милосердов видит решение в выкупе государством земельных долей, но лишь тех собственников, которые еще не распорядились ими не могут рационально их использовать. Дальнейшее развитие оборота сельскохозяйственных земель он рекомендует ограничить долгосрочной арендой.

Механизм использования земельных долей, по мнению автора работы, должен осуществляться по следующим направлениям:

- 1) Оформление права собственности должны взять на себя арендаторы (сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства). Действуя по доверенности от имени всех собственников, можно существенно снизить транзакционные издержки по оформлению земель в собственность. Формированию устойчивого землепользования сельскохозяйственных организаций будет способствовать заключение долгосрочных договоров аренды.

2) Решение вопроса не востребованных земельных долей видится в участии муниципалитетов в выделении земельных участков в счет этих долей (фонд перераспределения) и последующей сдачи их в аренду эффективно хозяйствующим землепользователям. Арендная плата будет направляться в местный бюджет и использоваться для развития сельских территорий.

3) Нужно осуществить на добровольной основе государством или предприятием выкуп земельных долей у всех желающих.

Автор данной работы разделяет позицию авторов, recommending продажу земельных долей в пользу государства. Это, в первую очередь, на этапе становления цивилизованных земельных отношений исключает спекуляцию с землей, а государство станет основным арендодателем.

Как показали исследования, одной из главных проблем остается урегулирование арендных отношений. Субъектам этих отношений необходимо перерегистрировать договоры в соответствии с действующим законодательством. Возможными вариантами изменения прежних договоров (в рамках сохранения собственности на землю) являются:

1) договор аренды земельного участка, находящегося в общей долевой собственности;

2) договор аренды земельного участка, находящегося в индивидуальной собственности владельца земельной доли после выдела ее в натуре.

3) договор доверительного управления земельной долей.

Аренда земельных участков, находящихся в долевой и индивидуальной собственности. В случае переоформления договоров аренды земельных долей на договор аренды земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, издержки от перезаключения сделок будут относительно ниже, чем при заключении договоров земельных участков с каждым владельцем земельной доли, выделившим её в натуре. Необходимое условие заключения договора аренды земельного участка с общей долевой собственностью – определение его границ, предусмотренное ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Аренда и доверительное управление земельными долями.

До введения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» институт доверительного управления земельными долями не использовался ни в правовом регулировании оборота сельскохозяйственных угодий, ни на практике. Единственное объяснение введения в аграрные отношения договора доверительного управления земельными долями – стремление минимизировать негативные последствия признания недействительными существующих договоров аренды земельных долей, а так же снизить издержки по их перезаключению. Тем не менее, приоритетным является максимальная преемственность договоров аренды при юридических ограничениях, введенных законом. Юридическое препятствие для автоматического перезаключения существующих договоров аренды долей на договоры аренды земельного участка с общей долевой собственностью – необходимость выделения в натуре (определения границ) земельного участка. Однако процедура определения границ участков общей собственностью является не только условием заключения договора аренды, предусмотренного ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», но и обязанностью участников общей долевой собственности для фактического подтверждения их прав на землю, предусмотренной ст. 17 указанного закона. В случае соблюдения процедуры определения местоположения земельного участка целесообразно на законодательном уровне предусмотреть автоматическое перезаключение существующих договоров

аренды земельных долей на договоры аренды земельного участка с общей долевой собственностью. Это позволит сократить издержки на перезаключение договоров и сельскохозяйственных товаропроизводителей, и владельцев земельных долей.

Как показывает длительный опыт земельных преобразований в стране, формирование эффективного сельскохозяйственного землепользования не может обойтись без участия государства, поскольку в условиях переходного периода оно одновременно является и организатором, и регулятором, и равноправным субъектом рыночных отношений, продолжая оставаться крупнейшим земельным собственником-арендодателем [4].

Решение земельной проблемы позволит нам уже в ближайшее время создать современную, отвечающую чаяниям народа, сбалансированную систему использования земельных, лесных, водных и других ресурсов на всей территории страны, а также создать у нас благоприятный политический, социальный и экологический климат.

Ссылки на источники

1. Миндрин А., Лепке О. Организация сельскохозяйственного землепользования // АПК: Экономика, управление. – 2008. – № 5. – С. 2–10.
2. Земельные отношения в сельском хозяйстве. – М., 2005. – 302 с.
3. Строев Е. С. Земельный вопрос в России // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2002. – № 4. – С. 4–9.
4. Дугина Т. А. Развитие земельных отношений в сельском хозяйстве России // Российское предпринимательство. – 2014. – № 2 (248). – С. 78–85.

Tatiana Dugina,

PhD, Associate Professor of Economics and marketing in agriculture VPO, Volgograd State Agricultural University, Volgograd
deisi79@mail.ru

Problems of development of land relations in Russian agriculture

Abstract. The paper studied the problems of modern land relations in agriculture and Russia in the Volgograd region. Recommendations for the formation of coherent tracts of land in agricultural production, contributing to more efficient land use.

Key words: land parcel, land area, government regulation, agricultural production, Volgograd region.

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
 главным редактором журнала «Концепт»



Поступила в редакцию <i>Received</i>	30.03.15	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	02.04.15
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	02.04.15	Опубликована <i>Published</i>	21.05.15

www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2015

© Дугина Т. А., 2015