

правлению инвестиционной деятельности, что способствует снижению непроизводительных затрат, устраняя помехи в их использовании по планируемому целевому назначению, и снижению срока окупаемости инвестиционных проектов [1].

Выводы. Содержание схемы эколого-хозяйственного районирования Амурской области может иметь и более общее методическое и практическое значение, связанное с разработкой концепции развития инновационной экономики, в том числе за счет организации использования земельных ресурсов.

Литература

1. Донцов А.В., Родоманская С.А., Широков В.А. Региональные аспекты эрозии сельскохозяйственных земель и землепользования Амурской области. – Благовещенск: Изд-во ДальГАУ, 2010. – 274 с.
2. Донцов А.В. Картографирование земель России: история, научные основы, состояние, перспективы. – М.: Картгеоцентр-Геодезиздат, 1999. – 374 с.
3. Онищук В.С., Харина С.Г. Вопросы почвенно-экологической оценки и картирования Верхнего и Среднего Приамурья Амурской области // Мат-лы Амур. област. конф. по охране природы. – Благовещенск, 1995. – С. 78–80.
4. Онищук В.С., Харина С.Г. Оценка экологического состояния почв сельскохозяйственных угодий Амурской области // Проблемы региональной экологии. – 1997. – № 3. – С. 26–34.
5. Родоманская С.А. Агроэкологическая дифференциация природно-ресурсного потенциала земель Амурской области // Актуальные проблемы строительства и природопользования Дальнего Востока: сб. мат-лов регион. науч. конф. – Благовещенск: Изд-во ДальГАУ, 2009. – С.112–117.



УДК 332.3

А.В. Донцов, С.А. Родоманская

К ВОПРОСУ О ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ В РОССИИ: ИСТОРИЯ, СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ

В статье рассмотрены история, состояние и проблемы возникновения земельных отношений, структура земельной собственности, ее правовой режим на различных стадиях развития общества.

Ключевые слова: земельные отношения, земельные преобразования, земельная реформа.

A.V. Dontsov, S.A. Rodomanskaya

TO THE ISSUE OF THE LAND CONVERSION IN RUSSIA: HISTORY, STATE, PROBLEMS

The history, the current state and the problems of the land relation origin, the structure of land ownership and its legal mode in various stages of society development are considered in the article.

Key words: land relations, land conversion, land reform.

Введение. Земельные отношения, возникающие между их субъектами по поводу владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, занимают особое место среди экономических отношений, и прежде всего в аграрной сфере. При этом земельные отношения в сельском хозяйстве являются составной частью отношений аграрных, ассоциирующихся как социально-экономические, возникающие в процессе производства и реализации сельскохозяйственной продукции, равно как и в процессе формирования и развития сельских агломераций, объединенных хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями.

В свою очередь, функционирование аграрных отношений определяется их экономической, социальной и экологической направленностью: *экономической функцией* является создание условий для развития аграрного производства и эффективного использования земельных ресурсов; *социальной* – содействие социальному развитию и повышению уровня и качества жизни сельского населения, обеспечению их социальной стабильности; *экологической функцией* – сохранение и повышение качества земельных ресурсов, почвенного плодородия земель, обеспечение безопасной экологии мест сельскохозяйственного производства и среды обитания сельского социума. Даже несмотря на нередко встречающиеся противоречия в реализации

функций земельных отношений, к примеру, в вопросе о приоритетах экологических, социальных и экономических требований (и именно в такой последовательности), необходимо признавать существование внутренней связи между названной триадой, так как успехи в реализации экономической функции земельных отношений по развитию сельскохозяйственной отрасли объективно должны сказаться в конечном итоге на социальном развитии и обеспечении экологических условий.

Цель и задачи. Рассмотреть в данной статье историю, состояние и проблемы системы земельных отношений на различных стадиях развития общества и её эволюционный путь от общинной земельной собственности до высокой степени развития [1–5].

Предмет и объект исследования. Предметом исследования являются земельные отношения в России в период различных реформ.

Методологическая и теоретическая основа исследования. Труды российских и зарубежных ученых и специалистов, законы РФ, указы Президента России, постановления Правительства РФ, инструктивные материалы ведомств, материалы конференций и семинаров, официальная статистическая информация. Используются методы аналитические, монографического исследования.

Результаты исследования. Возникновение земельных отношений имеет многовековую историю, связанную с формированием и развитием земельной собственности. Структура земельной собственности, ее правовой режим, система земельных отношений на различных стадиях развития общества в разных странах весьма многообразны и прошли эволюционный путь от общинной земельной собственности до высокой степени развития.

Так, в современном капиталистическом обществе, где земельная собственность выступает в виде государственной и частной, широкое распространение получили арендные, залоговые отношения. При этом неотъемлемой частью земельных отношений является функционирование земельного рынка, где государство выступает гарантом сохранения прав собственников земли.

Для социалистических земельных отношений особенности образования социалистической формы земельной собственности связаны с соответствующими революциями, национализацией земли, подавляющим господством государственной земельной собственности в течение большей половины XX века, где практически отсутствовали другие формы земельных отношений (к примеру, арендные) и признаки оборота земель, то есть, как принято называть, рыночных элементов.

Распад страны, именовавшей себя СССР, поставил перед его бывшими республиками и страной в целом вопрос о выборе направлений и форм своего развития: социально-политического строя и экономического курса, в том числе о землеустройстве, формах земельной собственности, системы земельных отношений. Все республики бывшего Союза оказались в одинаковом исходном положении: земля находилась в государственной собственности и в большей своей части была передана физическим и юридическим лицам в пользование. Распад государства явился полной неожиданностью для всех слоев и групп населения бывшей страны и обнажил научную неподготовленность, отсутствие ответов на основные вопросы, как предстоящего общеполитического и общеэкономического устройства, так и конкретно земельного устройства. Реализация этих проблем требовала принятия экстренных решений, последние принимались без должного изучения, анализа и необходимой апробации. Эти обстоятельства дадут о себе знать в ближайшем будущем, так как в результате приобретался научный и практический опыт, в том числе и отрицательный, последствия которого до настоящего времени заставляют корректировать осуществленные на практике первоначальные модели и результаты так называемых земельных преобразований.

Принято считать, что механизмом, который способствует дальнейшему развитию земельных отношений и методов управления земельными ресурсами, являются земельные реформы, направленные на преобразование системы земельных отношений в обществе для решения определенных, поставленных государством задач. Завершение земельных реформ, таким образом, должно означать переход от одной системы земельных отношений и их регулирования к другой.

Начало 90-х годов характерно тем, что республики бывшего Союзного государства, равно как и большинство социалистических стран, встали на путь перехода к рыночной экономике на фоне преобразования всей системы земельных отношений в ходе проведения земельных реформ. Земельная реформа в России ставила своей целью переход к новому типу земельных отношений, обеспечивающих экономически эффективное и экологически безопасно использование земельных ресурсов, сохранение и повышение плодородия земель, создание модели оптимального землепользования и его социально-экономической значимости. При этом предполагалось, что в результате земельных преобразований радикально изменится отношение к земле как главному средству производства в сельскохозяйственной сфере и национальному богатству страны через создание различных форм собственности и собственников земли новой формации, заинтересованных и способных работать на земле, рационально и эффективно используя земельный ресурс.

Содержание и результативность земельной реформы в России определялись тем, что реформа должна была явиться частью процесса преобразования социально-экономических отношений в народном хозяйстве страны в целом и в аграрном секторе в частности. Объективная необходимость продолжительности периода для достижения целей, поставленных перед земельной реформой, предполагала ее поэтапную разработку с соответствующими целевыми установками и задачами. Первый этап был необходим для формирования основ земельного законодательства, перераспределения земельных ресурсов с последующим образованием многоукладной структуры земельной собственности. Экономическим методам регулирования земельных отношений и активному развитию земельного законодательства был посвящен следующий этап земельной реформы, в результате которого была создана прочная правовая основа на федеральном и региональном уровне. Последующие годы начала XXI века были посвящены завершению преобразования земельных отношений.

Итоги этих преобразований известны: ликвидирована монополия государства на владение землей, разрешена частная собственность на землю, устранены ограничения на предоставление земельных участков, предоставлена возможность образования крестьянских (фермерских) хозяйств и аренды земли, осуществлен переход к платному землепользованию, созданы условия для гражданского оборота земельных участков, на новом техническом и технологическом уровне создана система государственного земельного кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество и др.

Иными словами, можно сказать, что начало XXI века ознаменовалось созданием основ нового земельного строя, характеризующегося обширной законодательной базой, многообразием форм собственности на землю, многоукладным и платным землепользованием, созданием системы кадастра, обеспечения населения страны земельными участками и регистрацией прав на землю. Обнародованы результаты формирования многомиллионного слоя собственников земельных участков и долей, принят ряд законов, создана отвечающая требованиям система обучения, подготовки и переподготовки кадров, а практический аспект в бюджетных отношениях, связанных с земельным реформированием, обозначен собираемостью земельного налога в консолидированный бюджет страны.

В то же время очевидные результаты земельных преобразований за два десятилетия нельзя считать доведенными до конца. К примеру, земельный оборот и его инфраструктура не отвечают потребностям реальной экономики. Само по себе перераспределение земельных участков между субъектами земельных отношений явилось сложной проблемой. Результатом аграрной реформы в России в 90-е годы явились, как известно, приватизация земли и реорганизация колхозов и совхозов, проведенные поспешно и без достаточного обоснования. При этом преследовалась цель формирования рыночного сельскохозяйственного производства на базе частной собственности на землю и предприимчивости производителей сельскохозяйственной продукции. Исходя из принципа социальной справедливости, а отнюдь не экономической эффективности, передача земли в собственность была осуществлена путем раздела земли между членами реорганизуемых колхозов и совхозов на условные земельные доли. В итоге из почти 12 млн российских крестьян, получивших право на земельные доли, 70 % так или иначе распорядились своими условными (невыделенными на местности) долями (передали в аренду, в уставной капитал сельскохозяйственных предприятий, использовали для ведения личного подсобного хозяйства), в то время как значительная часть крестьян (30%) со своими земельными долями не определилась. Наконец, реорганизация большинства колхозов и совхозов в акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, сельскохозяйственные кооперативы, государственные унитарные и муниципальные предприятия и другие произошла формально, и анализ их деятельности показал, что проведенные мероприятия по реорганизации хозяйств не привели к росту общей эффективности производства.

На сложность проблемы оборота земель, прежде всего сельскохозяйственных, и сокращение площадей последних указывают и другие факторы: передача продуктивных земель под застройку, коммуникации, промышленные предприятия; превалирование коммерческих интересов над производственной необходимостью; сокращение объемов работ по улучшению и повышению плодородия земель, в том числе мелиорируемых. К этому перечню следует добавить, что существующий механизм распоряжения землей забюрократизирован, ограничивает доступ к земельным ресурсам и не позволяет осуществлять переход земли к эффективно работающим собственникам, а отсутствие системы реальных гарантий прав на земельные участки приводит к снижению привлекательности к ним со стороны инвесторов.

Среди нерешенных проблем следует выделить в первую очередь следующие: не завершены инвентаризация, первичный кадастровый учет и регистрация прав основной массы объектов недвижимости, отсутствие их оценки, должных правовых гарантий защиты интересов правообладателей недвижимостью через права на землю; значительное количество объектов недвижимости не состоит на налоговом учете (или не охвачено арендными отношениями), что не способствует функционированию цивилизованного рынка объектов недвижимости; рост

уровня деградации почвенного покрова, дисбаланс соотношения угодий в региональных системах землепользования. К этим проблемам необходимо добавить проблему оптимизации пространственного развития поселений, несоответствия систем расселения сегодняшним земельным отношениям, равно как и высокую землеемкость существующих поселений, малоразвитость дорожной сети, инженерной инфраструктуры и др.; вопросы пространственной организации в связи с нерегулируемой миграцией населения, а также стратегии развития землепользования регионов Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера и др.

Следует также отметить, что до начала земельной реформы в России в стране функционировала довольно четкая система землеустройства. Разрабатывались основные направления использования и охраны земель на перспективу, схемы противоэрозионных мероприятий, осуществлялось ежегодное планирование и финансирование мероприятий по борьбе с деградацией земель. На первом этапе реализации земельной реформы землеустройство активно и эффективно использовалось как инструмент по разгосударствлению и приватизации земель, реорганизации колхозов и совхозов, перераспределению земель и др. В известной мере проводились аэрофотогеодезические работы, почвенные и геоботанические обследования, что позволило сформировать фонд перераспределения земель на площади 35 млн гектаров, организовать, выделить на местности и закрепить права на землю крестьянским (фермерским) хозяйствам, личным подсобным хозяйствам, садоводческим кооперативам, фондам казачьих общин, переселенцам, уволенным в запас военнослужащим и др.

Однако в последние годы работы по земельным преобразованиям в стране стали проводить без учета землеустроительных проработок, что не способствовало обоснованному перераспределению земель с целью организации их рационального использования и охраны, а, наоборот, провоцировало грубые нарушения земельных законов, самовольный захват земель, незаконный перевод земель из одной категории в другую, спекуляцию земельными участками. Прекращено составление и осуществление рабочих землеустроительных проектов по защите земель от деградации, что привело к массовому развитию эрозии земель, опустыниванию, засолению, облесению и другим негативным процессам, снижению продуктивности земель и сокращению их площадей.

В настоящее время десятки миллионов гектар земель выведены из хозяйственного использования по причине их деградация и потери плодородия почв, а финансирование мероприятий в сфере землепользования ничтожно мало и осуществляется по остаточному принципу. Ситуацию с регулированием земельных отношений в России точно характеризует известный ученый в области мирового и отечественного землепользования и земельных отношений П.Ф.Лойко: «... в стране политические интересы и ведомственные амбиции превалируют над общими экономическими соображениями и целями, реализация земельной политики не является всесторонней и последовательной, неэффективен контроль над земельной политикой и ее реализацией, имеет место дублирование обязанностей по осуществлению земельной политики многими федеральными ведомствами, ...отсутствуют финансовые механизмы, основанные на залоге земли, нарушен баланс между хозяйственным освоением земель и защитой их от деградации» [3].

Выводы. В этой связи многие ученые и практики видят реализацию новых земельных отношений, основанных на рыночных механизмах, в решении проблем комплексного развития национальной и региональной экономики, эффективном землепользовании, основанном на территориальном разделении труда, рациональном использовании земельных ресурсов и др. Организация рационального использования и охраны земельных ресурсов страны, их генеральное землеустройство, полное включение земельного потенциала в экономику страны и в систему мировых экономических отношений – это, по словам П.Ф.Лойко, сегодняшний новый вызов после постсоветского периода в истории земельных преобразований в России.

Литература

1. *Верещагин А.Н.* Земельный вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М.: Междунар. отношения, 2004. – 192 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая (с алфавитно-предметным указателем). – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 2004. – 560 с.
3. *Лойко П.Ф.* Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее). – М., 2009. – 332 с.
4. *Комов Н.* Российская модель землепользования. – М.: Изд-во «Институт оценки природных ресурсов», 2005. – 622 с.
5. *Коробейников И.А.* Земельные отношения в России: мифы и реальность. – М.: Росинформ агротех, 2004. – 232 с.