

ОПЫТ РОССИЙСКИХ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ

В.В. Печенкина

Земельная реформа представляет собой процесс целенаправленного изменения системы земельных отношений, включая преобразование институтов земельной собственности, владения и пользования; перераспределение земель; освоение нового экономического механизма регулирования земельных отношений; внедрение прогрессивных методов государственного управления земельными ресурсами (мониторинг и кадастр земель, их охрана, землеустройство и т.д.). В современной России ее реализации мешают экономический кризис, политические и идеологические конфликты, сложившиеся традиции, а также наличие социальных слоев населения, материальные интересы которых она ущемляет.

Совершенно неверно представлять земельную реформу как простое перераспределение земель в связи с появлением новых форм ведения хозяйства. Уместно вспомнить слова А.В. Чаянова, который еще в мае 1917 г. писал, что аграрный вопрос значительно шире вопроса земельного, хотя последний, благодаря присущей ему социальной остроте, может на долгое время вытеснить из общественного внимания все остальные.

Земельная реформа тесно связана с аграрной реформой, которая способствует реализации задач развития сельского хозяйства. Иногда высказывается мнение, что аграрная и земельная реформы – это синонимы, что они решают одни и те же задачи. На наш взгляд, это далеко не так.

Аграрная реформа затрагивает лишь земли сельскохозяйственного назначения, тогда как земель-

ная - охватывает также земли городов и поселков; промышленности, транспорта, связи; природоохранного, природно-заповедного, рекреационного и историко-культурного назначения; лесного и водного фондов; земли запаса и т.д. В свою очередь, аграрная реформа включает вопросы создания рынка продовольствия, инвестиционной политики, структурной перестройки АПК, государственного регулирования экономических отношений, социального развития, приватизации средств производства в сельском хозяйстве, перерабатывающих и агросервисных предприятиях и многие другие, не имеющие отношения к земле.

Земельная реформа – это сложный и многогранный комплекс мер, призванный реализовать следующие цели:

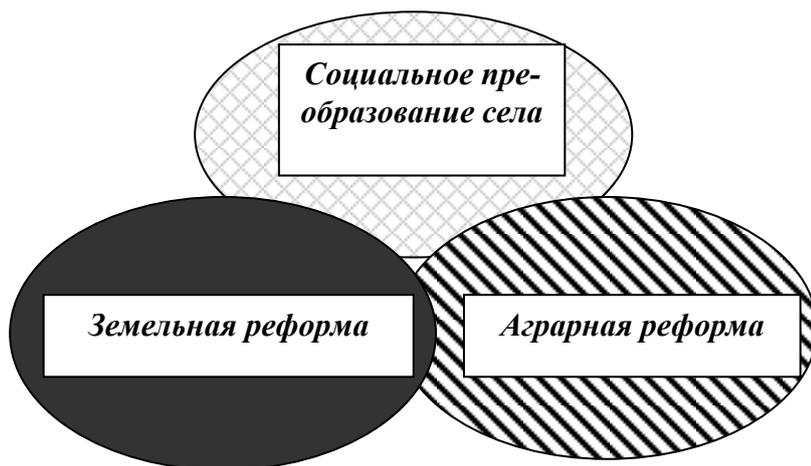
осуществить переход к многообразию форм собственности на землю, владения и пользования землей;

обеспечить социально справедливое и экономически обоснованное перераспределение земель и создание равных условий для всех форм хозяйствования;

создать экономический механизм регулирования земельных отношений, стимулирования рационального использования и охраны земель;

остановить процессы деградации земли и связанных с ней других природных ресурсов, обеспечить их восстановление.

Таким образом, взаимосвязь земельной и аграрной реформ можно представить следующим образом:



Проведение крупных земельных преобразований требует учета отечественного опыта, в котором можно найти ответы на многие современные вопросы. Особую ценность в этой связи имеют две российские земельные реформы.

Крестьянство России, являясь во все времена источником средств жизнеобеспечения страны, практически никогда не участвовало в решении вопросов, определяющих его судьбу. Без учета мнений крестьян готовилась реформа 1861 г., практи-

чески не участвовали они и в подготовке реформы 1906 г.

Переход от одной системы хозяйствования к другой требует относительно продолжительного времени, должен включать подготовительный и переходный периоды. В течение подготовительного периода закладываются правовые основы будущей реформы. В течение переходного периода происходит постепенное изменение форм собственности, хозяйственной деятельности и управления, развиваются и укрепляются институты рыночной экономики, складывается новая система общественных отношений.

Реформам 1861 и 1906 гг. предшествовала большая подготовительная работа, продолжающаяся несколько лет. Подготовка реформы 1861 г. длилась около четырех лет, в течение которых был решен ряд принципиальных вопросов, формировалось общественное мнение. По характеру решаемых задач и целевых установок подготовительный период можно разделить на ряд последовательных этапов:

- 1) ожидание инициативы с мест;
- 2) «организация» этой инициативы, когда ввиду ее отсутствия последовало высочайшее распоряжение организовать реформу;
- 3) время практического распространения организованного таким образом «почина»;
- 4) подготовка документов законодательного обеспечения реформы.

В те годы российское общество, как и в конце XX в., стояло перед вопросом выбора модели преобразования земельных отношений. Необходимость этих преобразований не оспаривалась, но пути реализации понимались, как и в наши дни, по-разному: идти ли в России по так называемому «прусскому» пути или «американскому». В чистом виде не был выбран ни тот, ни другой. Остановились на своем, особом, «русском» пути: крепостные крестьяне получили свободу без выкупа, а с выкупом - приусадебную и пахотную земли. До расчета за землю на них распространялся статус «временно обязанных», т.е. обремененных повинностями в виде барщины или оброка. Недоимки по выкупным платежам были отменены в 1905 г. после массовых крестьянских волнений начала века. Фактически в руки крестьян было передано лишь около 20% земли, которую они обрабатывали ранее.

Однако как прусский и американский, так и российский пути означали поворот к капиталистическому развитию. Но если американский путь был достаточно быстрым (поскольку в США не было необходимости ломать традиции и имелось много свободной земли), а прусский, наоборот, был оправданно длительным и постепенным, то российский – болезненным и относительно скорым.

Двадцатый век поставил перед Россией новые проблемы: развитие промышленности требовало рабочих рук, внешняя торговля и растущее население городов – роста производства сельскохозяйственной продукции. Внимание вновь было направлено в сто-

рону деревни как потенциального источника трудовых ресурсов и источника обеспечения страны продовольствием. Центром дискуссий на этот раз стал выбор формы землевладения – общинного или единоличного (частного).

К этому времени сформировались две точки зрения на крестьянскую общину. Первая сводилась к сохранению общины, которая считалась опорой власти царя и сохранения порядка в деревне, а также к проведению экономической и земельной политики, направленной на всемерную поддержку крупного дворянского землевладения. Но нельзя было не считаться и с исторической ролью крестьянской общины. Общинное землепользование, широко утвердившееся в России с XII в., воспитало коллективную психологию крестьянства. Крестьяне в своем большинстве были не приучены к самостоятельности в ведении хозяйства, их всегда тяготил страх лишиться помощи общины в борьбе за выживание.

Вторая точка зрения решения аграрного вопроса в России заключалась в развитии личной инициативы и предприимчивости самих сельских хозяев на основе разрушения крестьянской общины и насаждения личной (частной) собственности на землю крестьян. Этим самая большая численность населения уравнивалась в правах с другими сословиями. При этом незбылемым оставалось помещичье землевладение.

Одни защищали общинное землевладение, другие отрицали его существенную значимость. В рамках традиционной общинной системы землепользования сроки проведения работ и перечень возделываемых культур определяла община. Каждая семья имела право на ряд индивидуальных полос, которые были разбиты так, чтобы гарантировать доступ к землям различного качества; она могла хозяйствовать на этих участках бесплатно и в некоторых случаях передавать их по наследству. Крестьяне не имели права купли-продажи или залога земли. Кроме того, участки периодически перераспределялись с учетом возникновения новых хозяйств и изменений в размерах существующих.

Тормозом в ускорении решения аграрного вопроса община считалась не только потому, что она объективно способствовала объединению масс и противостоянию любому новшеству или перемене, но и главным образом потому, что, по мнению реформаторов, общинники, не вкусив личной собственности на землю, никогда лояльно не относились к собственности помещиков. Крестьянская община, таким образом, мешала крепким, предприимчивым крестьянам вести самостоятельное хозяйство. Община сдерживала предпринимательство, лишала крестьянина самостоятельности в производстве, социальном переустройстве жизни. В ней в значительной мере процветали круговая порука, уравниловка, инертное хозяйствование.

Законодательно победили последние: острие реформы было направлено на разрушение коллективности в землевладении как главной причины крестьян-

ского малоземелья и малой подвижности сельского населения. Не дожидаясь результатов дискуссии в Думе, премьер-министр П.А.Столыпин начал земельную реформу, которая ставила целью разрушить общинное землепользование.

Взгляд реформатора на переустройство крестьян, безусловно, опирался на передовую практику западных государств, сделавших значительное ускорение в интенсификации сельского хозяйства, социально-экономическом обустройстве крестьян. Наряду с этим и в Российской империи на юге и западе широко применялось наделное землепользование, где творчество и инициатива крестьян были заметно выше, их жизненный уровень превосходил общинников. Здесь же после 1861 г. стало применяться не только наделное землепользование, но и расселение на хутора. Поэтому выработанная реформаторами в начале XX в. концепция перехода к частному землевладению формировалась не только на практике западноевропейских государств, но и на российском опыте, ростки которого начинали появляться еще в 70-90 гг. XIX столетия.

Столыпинская реформа стремилась заменить устаревшую и запутанную систему полноценным индивидуальным землепользованием, давая возможность крестьянину требовать объединения выделенных ему полос и отделения от общины. Первоначально изымаемая земля имела форму объединенного участка, хотя позднее разрешено было выделять отдельные полосы сверх тех, которые предоставлялись в полную и постоянную собственность. Нельзя не учитывать того факта, что к началу XX в. уже имелся весьма обширный слой крестьян, желавших выйти из общин, и для многих из них реформа стала лишь формой закрепления в собственность той земли, которой они фактически владели ранее (беспредельные общины). К 1915 г. около половины всех хозяйств в России получили общинную землю в частную собственность. Права на землю были даны 6-7 млн крестьянских семей.

Вследствие малоземелья центральных районов России стал усиливаться процесс колонизации Сибири и переселение крестьян. С началом колонизации Сибири преобладал захватный способ землевладения, который не мог обеспечить интенсивного ведения хозяйства, образования устойчивых крестьянских хозяйств интенсивного типа. Крестьянская община и здесь оставалась ведущей формой хозяйствования, но к концу XIX в. прослеживаются элементы фермерства, самостоятельного ведения товарного крестьянского хозяйства.

Своеобразную форму владения и пользования землей в Сибири представляли так называемые «заимки», которые были характерны для многоземельных районов. Основателями заимок были зажиточные домохозяева, которые захватывали плодородные земли. Чтобы укрепить за собой эти угодья на дальних волостных землях, они строили на них заимки, где

вели хозяйство. Существовали заимки и на «вольных», никому не принадлежащих землях, отстоящих от деревень на 40-50 верст. Заимки были двух типов: временные, создаваемые для использования захваченного участка в определенное время, например, в период полевых работ, и заимки постоянные, имевшие капитальные строения, в которых жили летом и зимой. Из них нередко возникали целые поселения.

Существовал и такой вид заимок, как «заимки-разработки», которые находились в таежных необжитых местах, где пашня образовалась в результате раскорчевки. Эти заимки принадлежали в основном старообрядцам, которые вели на них свое хозяйство. Создание землепользования и землевладения на захватном праве вело к дифференциации крестьянства. В волостных дачах хозяйничали богатые селения, которые владели большими площадями плодородных земель. Именно они выступали против раздела общих волостных дач. Крепкие хозяева-крестьяне всячески тормозили передел земель в общинах, и если такое происходило, оставляли маломощным крестьянам малопродуктивные пашни, как правило, в чересполосных клиньях на дальних от деревни участках.

В середине XIX столетия, особенно после реформы 1861 г., переселение крестьян в Сибирь стало возрастать. После крестьянской реформы правительство законодательство не ориентировало крестьян на переселение. Это было вызвано следующими причинами:

1. Правительство считало, что освобожденные от крепостного права крестьяне сами сумеют упрочить свое благосостояние без вмешательства властей.

2. Благоклонное отношение правительства к переселению, когда переселяющимся оказывалась материальная помощь в виде подмоги и ссуды, могло привести к развитию бродяжничества, расслоению крестьянства, не привыкшего вести самостоятельное хозяйство.

3. Поместное дворянство особенно опасалось, что в случае значительного переселения возрастут затраты на наем рабочей силы, снизится арендная плата за их земли.

Однако переселение, хотя и не предусматривалось законами, усиливалось с каждым годом, приобретало самовольный характер. Правительство вынуждено было принять ряд законодательных документов, регулирующих этот процесс. В частности, по закону от 2 декабря 1896 г. переселение допускалось при условии предварительной посылки ходоков от каждой семьи. Семья, посылавшая ходоков и зачислившая за собой через ходоков землю, приобретала право на переселение. Такие действия правительства ускорили колонизацию Сибири. Если за 40-50 гг. было переселено 60 тыс. крестьян, то в первое десятилетие XX в. численность переселенцев превысила 2,5 млн человек.

Законодательными актами конца XIX в. земельные угодья, которыми пользовались крестьяне Сиби-

ри, признавались казенными, государственными на правах собственности. Предоставляя земельные наделы переселенцам в пользование, законодатели хотели сохранить определенную опеку властей над крестьянами посредством уравнительного землепользования, сохранения крестьянской общины.

Предоставление земли на правах пользования, по их мнению, защищало крестьян от обезземеливания. Признание сибирских земель собственностью казны и кабинета не изменило форму землепользования крестьянства, но проводимое землеустройство в определенной мере создало условия для приостановления бесправного захвата земель переселенцами. В крестьянских общинах стали проводить периодические переделы пахотных угодий, получает распространение «внутринадельное межевание», при котором домохозяйства ведут свое хозяйство единолично, вне общины.

Внутринадельное межевание, сопровождающееся выходом крестьян на отруба и хутора, составляющее подворную форму землепользования для Сибири, было новым явлением. Размежевание крестьянских наделов в Сибири существенно отличалось от столыпинского разверстания общины в европейской части России. В Сибири не было помещичьего землевладения, поэтому указ от 9 ноября 1906 г., закон от 14 июня 1910 г. и «Положение о землеустройстве» от 29 мая 1911 г. (согласно этим актам в европейской части России разрушалось общинное землепользование и внедрялось хуторское и отрубное землевладение) не распространялись на Сибирь. Однако внутринадельное размежевание, преследовавшее цель образовать отруба и хутора, имело место. Но оно проводилось только с согласия самого размежевавшегося крестьянского населения и по его ходатайству.

Внутринадельное межевание в Енисейской губернии представлено следующим образом: с 1908 по 1915 г. было возбуждено ходатайств о внутринадельном межевании жителями 351 селения (24065 дворов) с площадью 1146099 дес., что составляло 19% всех обществ, числившихся к тому времени в губернии. В Сибири было размежевано на отруба и хутора 9228,3 тыс. дес. земли, находившейся в пользовании переселенцев и старожилов, из них на долю Томской губернии приходилось 83,3%, Енисейской – 9,8%, Тобольской – 6,3%, Иркутской – 0,6%. Эти различия в охвате губерний внутринадельным размежеванием характеризуют зависимость этого явления от степени и интенсивности переселенческого движения. Значительная часть работ по размежеванию до 1918 г. не была завершена и остановилась на разных этапах. В таких условиях столыпинская реформа становилась длительным процессом, рассчитанным на десятилетия; завершить ее так и не удалось.

Тем не менее, аграрное производство активизировалось, был создан свободный рынок рабочей силы, заморожена монополистическая экспансия финансового капитала. Россия прочно заняла одно из первых мест в мире по темпам экономического роста.

Сельскохозяйственное производство в дореволюционной России шло по восходящей линии; страна производила в начале 10-х годов более 20% мирового сбора зерна.

К этому времени были сформированы правовые и экономические компоненты новых земельных отношений, организационно-хозяйственный механизм их реализации. Большое внимание уделялось земельным банкам и проведению залоговых операций с землей. Основателем Крестьянского поземельного банка был министр финансов Н.Х. Бунге, по замыслу которого банк должен был помочь малоземельному крестьянству в повышении его экономического благосостояния. Банк преследовал цель – оказывать помощь крестьянам в приобретении в собственность предлагаемых для продажи земель. Наибольшее количество земли, которое могло быть приобретено в собственность одного домохозяйства, не должно было превышать того количества земли, которое он и его семья могли бы обработать, а также не должно было превышать временно установленных банком норм. С началом деятельности банка цены на землю сразу же стали повышаться. Банк сыграл большую роль в проведении столыпинской реформы. В 1906 г. банк получил право скупать землю независимо от размеров собственного капитала и выдавать льготные кредиты зажиточным слоям крестьянства на покупку земли для выхода на отруба и хутора.

Основные функции Крестьянского банка состояли в скупке помещичьих и иных земель и перепродаже их частным лицам, предоставлении ссуд на покупку земли. Банковская система стимулировала индивидуализацию землевладения и землепользования, развитие фермерства, расширение рынка земли. Так, наиболее льготные условия кредитования банк предоставлял хуторянам: при покупке земли они получали ссуду в размере полной стоимости участка. «Отрубники» же должны были 5% стоимости земли вносить наличными, товарищества – 20%. За период 1906-1916 гг. с помощью Крестьянского банка было создано около 1,2 млн отрубов и 400 тыс. хуторов.

Наибольшими преимуществами в получении ссуд и пособий пользовались так называемые показательные хозяйства, которым помощь, как правило, оказывалась безвозмездно. Кроме того, крестьянским хозяйствам оказывалась агроэкономическая помощь, выдавались кредиты на приобретение техники. Банки располагали определенным земельным запасом, сформированным за счет приобретения государственных земель, земель помещиков, осуществления операций с недвижимостью.

В 1906 - 1914 гг. банк скупил свыше 6,4 млн дес. земли. За эти годы за счет крупных кредитов банка (всего около 1 млрд руб.) зажиточными слоями крестьянства было приобретено 9,1 млн дес. земли. К концу 1914 г. кредитные вложения Крестьянского поземельного банка под залог земли составляли 1387 млн руб.

Объективный процесс развития капиталистических земельных отношений, вызывающий концентрацию земельной собственности, создает условия развития культурных хозяйств, применения усовершенствованных орудий труда, передовых приемов возделывания земли. В этих условиях вместо традиционной трехпольки внедряется многопольный севооборот. Дальнейший приток капитала в земледелие способствует развитию производительных сил, специализации отраслей, повышению культуры земледелия, росту сельскохозяйственного производства. Проведенное в 1913 г. обследование состояния дел в хуторских и отрубных хозяйствах показало, что свыше 75% единоличных хозяйств имеют землю в одном участке, тогда как до землеустройства 76% землевладений имели от 6 до 100 участков. С переходом к единоличному пользованию землей почти вдвое сократилось число хозяйств, не имеющих построек и проживающих в чужих усадьбах, начал осуществляться переход к более совершенным севооборотам, наметилось повышение урожайности культур.

Реформа П.А. Столыпина способствовала ускоренному развитию различных форм крестьянской кооперации. Крестьяне кооперировались для сбыта продукции, организации ее переработки, совместного приобретения машин, создания коллективных агрономических, мелиоративных, ветеринарных и других служб. Наряду с потребительской кооперацией развивалась и кредитная, которая до реформы практически не использовалась крестьянами. Такая форма появилась свободным, предприимчивым крестьянам. Темпы роста их были очень высокими. Если в 1900 г. в России насчитывалось 783 крупных общества, в которых было 300 тыс. членов с общим вкладом 28 млн руб., то в 1914 г. таких обществ стало 14536, в них было более 9,4 млн руб.

Столыпинская реформа была прервана первой мировой войной, начавшейся в 1914 г. Хотя она коснулась большинства земель, находящихся внутри общин, имения крупных землевладельцев практически не были затронуты. В этот период более трети всего населения России составляли крестьянские семьи, находящиеся в земельной зависимости от них. Они работали на этих землевладельцев как батраки либо как краткосрочные арендаторы на крайне невыгодных условиях. Во многих местах России происходили беспорядки в связи с самовольным захватом крестьянами земли и скота. Правительство ограничивалось рекомендациями о добровольных соглашениях с земельными собственниками и угрожало санкциями за незаконные действия.

Пока правительство убеждало крестьян ждать решения Учредительного собрания по земельной реформе, которое могло бы удовлетворить их, большевики в апреле 1917 г. приняли резолюцию, одобряющую насильственный захват земли крестьянами. После Октябрьской революции земля была национализирована без выплаты компенсаций прежним собственникам

и распределена среди тех, кто ее использовал, исходя из принципа уравнительного землепользования, с учетом местных условий. Отдельные деревенские коммуны определяли, будет ли вновь создаваемое хозяйство индивидуальным или кооперативным.

В конце 20-х годов началась кампания против так называемых кулаков (богатых крестьян). С 1929 г. – насильственная коллективизация. Ее основной целью было установление государственного контроля над распределением и использованием сельскохозяйственной продукции. Земельные отношения в советский период характеризовались исключительной собственностью государства на землю, передачей ее в пользование сельскохозяйственным предприятиям, организациям и гражданам, бесплатностью землепользования. С середины 60-х годов государство либерализовало политику заготовок, начало постепенно возрождать экономические стимулы.

Нынешняя земельная реформа началась в конце 80-х годов с перестройки отношений собственности на селе. Государство отказалось от монополии собственности на землю, но приватизация земли и другой собственности осуществлялась непоследовательно, что порождало путаницу и множество ошибок.

В конце 1990 г. были приняты законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О земельной реформе», «О социальном развитии села». В России впервые после революции была провозглашена частная собственность на земельные участки, используемые для сельскохозяйственного производства (земли фермеров, садоводов, личных подсобных хозяйств, под индивидуальным жилищным строительством и т.д.). Но при этом был введен мораторий на куплю-продажу земель (от 5 до 10 лет), запрещено было сдавать ее в залог, дарить, менять и совершать другие операции по обороту земли.

В соответствии с указом Президента «О неотложных мерах по проведению земельной реформы в РСФСР» и постановлением Правительства «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» необходимо было провести в 1992 г. реорганизацию колхозов и совхозов и превратить членов их трудовых коллективов в собственников земельных долей (паев). Владельцы земельной доли получили право распорядиться ею следующим образом:

- создать крестьянское (фермерское) хозяйство;
- внести в качестве учредительного взноса в товарищество или общество или кооператив;

- продавать (при выходе на пенсию, при переселении с целью создания крестьянского хозяйства на землях фонда перераспределения, при получении земли в порядке наследования, при вложении полученных от продажи средств в перерабатывающие, торговые, строительные, обслуживающие предприятия на селе) другим работникам хозяйства или хозяйству;

сдавать в аренду (при выходе из колхоза или совхоза).

К сожалению, эти права только декларировались, но не были подкреплены конкретным механизмом их реализации. В конце 1992 г. в Конституцию была внесена поправка и принят закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства». Продажа земли частным лицам разрешалась лишь через 10 лет для бесплатно полученных земель и через 5 лет для земель, которые были куплены.

На первом этапе земельной реформы (октябрь 1990 - декабрь 1992 гг.) был узаконен плюрализм форм собственности на землю и форм ее использования с одновременным перераспределением. При первичном переходе земельных участков из федеральной собственности в собственность граждан и предприятий, местных органов власти преобладал метод бесплатного наделения земельными участками новых землепользователей или закрепления участков за старыми землепользователями. При реорганизации предприятий использовался механизм уравнительного наделения земельными долями. Это потребовало совершенствования системы регистрации прав на землю и изменений этих прав, связанных с переходом земли от одного владельца к другому, а также совершенствования земельного кадастра, усиления контроля за использованием земель, переданных в собственность.

В правовом и организационном обеспечении первого этапа земельной реформы выявлен ряд недостатков.

1. У колхозов и совхозов централизованно изъято до 10% земли, которая затем предоставлялась лицам, желающим вести крестьянское хозяйство, а предельных размеров наделения землей не было установлено.

2. Разделение земли между широким кругом граждан (пенсионеры, ушедшие на пенсию из с.-х. предприятий, служащие, занятые в социальной сфере) соответствует представлениям о социальной справедливости, но привело к чрезмерному дроблению участков, возникновению мелких, неконкурентоспособных товаропроизводителей, что не способствует росту эффективности и рациональности землепользования (особенно в малоземельных районах). Обследование крестьянских хозяйств показало, что более 18% обследованных имеют площадь 5 га, около 30% - от 6 до 20 га. Несмотря на это, часть земель у фермеров пустует, наибольшая доля земельных угодий не используется в Калужской (38%), Иркутской (47%), Сахалинской (67%) областях и Хабаровском крае (67%).

3. Для организации крестьянских хозяйств не во всех случаях земля предоставлялась единым массивом. Доля крестьянских хозяйств, получивших пашню одним участком, составила менее 40% всей совокуп-

ности опрошенных (опрос проводился в 5 областях России Аграрным институтом РАСХН в 1992 г.).

Повторялись ошибки земельной 1861 г. и Столыпинской реформ. Проведенная работа позволила разрушить монополию собственности государства на землю, но не создала благоприятных условий для рационального и эффективного землепользования.

Второй этап земельной реформы (1993-1998 гг.) базировался на ином механизме перераспределения участков между субъектами права. Стал формироваться земельный рынок. Основным содержанием земельных преобразований становится переход к рыночным отношениям между всеми субъектами земельных отношений. Возникла необходимость в новых земельно-кадастровых действиях, совершенствовании механизмов определения стоимостных характеристик земли. Важным шагом в государственном регулировании земельных отношений стал Указ Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27.10.93 г., который впервые отнес землю к объектам недвижимости, отменил большинство ограничений на отчуждение земли, расширил перечень сделок с земельными долями. Выдел в натуре был разрешен не только для создания крестьянского (фермерского) хозяйства, но и для расширения до установленной нормы участка, используемого под личное подсобное хозяйство и индивидуальное жилищное строительство, сдачу в аренду.

В ходе земельной реформы к январю 1999 г. в России проведена реорганизация 23,5 тыс. сельскохозяйственных предприятий, осуществлена приватизация 115,9 млн га земель. Сформирован слой крестьянских хозяйств (270,2 тыс. хозяйств), в распоряжение которых передано 13,8 млн га земель. В собственность граждан передано 138 млн га, или 63% всех сельскохозяйственных угодий страны. Зарегистрированы права граждан и юридических лиц на большую часть земельных участков. Документы, удостоверяющие права на землю, выданы 35 млн граждан и 672 тыс. юридических лиц и крестьянских хозяйств. Введена плата за пользование землей. Ставки земельного налога и арендной платы дифференцированы в зависимости от качества и местоположения земельных участков.

Несмотря на ряд положительных моментов проведения земельной реформы, процессы реформирования в целом протекали непоследовательно и бессистемно. Собственники земельных долей не полностью реализуют права по распоряжению ими. Реорганизованные сельскохозяйственные предприятия не смогли увеличить продуктивность сельскохозяйственных угодий. Не создана система ипотечного кредитования. Финансовое обеспечение реформы (особенно последние три года) осуществляется крайне плохо, т.к. из федерального бюджета в 1997 г. выделено менее 20% от бюджетных назначений. В результате практически свернуты землеустроительные работы в 1997-1999 гг., а также проведение массовой оценки земель,

экономического зонирования территории и другие работы. Финансирование мероприятий в сфере землепользования осуществляется по остаточному принципу, в результате чего система землеустройства близка к ликвидации. Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, происходит деградация и снижение плодородия почв.

Преобразование земельных отношений в Красноярском крае позволило осуществить переход к многообразным формам землепользования, развитию гражданского правооборота земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости. Осуществлен ряд важных мер по реорганизации колхозов и совхозов. Земля, ранее находившаяся в постоянном (бессрочном) пользовании, перешла в совместную долевую собственность работников этих хозяйств.

В частную и совместную долевую собственность граждан передано 98% от всех сельскохозяйственных угодий края. Собственниками земельных долей стали более 191 тыс. граждан края, которым предоставлено в собственность 2966,1 тыс. га. При этом каждый собственник земельной доли вправе бесплатно получить соответствующий участок земли в натуре. Таким правом воспользовался 421 собственник земельной доли, а 70,4 тыс. собственников передали свои земельные доли хозяйственным обществам или товариществам, как правило, на условиях аренды. Невостребованные земельные доли площадью 470 тыс. га используются сельскохозяйственными предприятиями, на территории которых они расположены.

Сформирован слой крестьянских (фермерских) хозяйств, численность которых в Красноярском крае составляет более 4 тыс., которые используют 224,4 тыс. га земель, в том числе 207,8 тыс. га сельскохозяйственных угодий, из которых 169 тыс. га составляет пашня.

Отсутствие кодифицированного, полного, грамотно и понятно изложенного Земельного кодекса затормозило развитие нормативной базы, регуливающей земельные отношения. Многие регионы, пользуясь конституционным правом, продолжали работать над своими земельными уставами, кодексами, законами. Например, в Саратовской, Нижегородской, Тульской, Воронежской и других областях приняты законы субъектов федерации «О земле».

В Красноярском крае подготовлен проект Закона «О земле», направленный на обеспечение рационального использования и охраны земель, создание условий для равноправного развития различных субъектов хозяйствования на земле, повышение плодородия почв, сохранение и улучшение природной среды, защиту прав на землю, совершенствование государственного регулирования земельных отношений. Подготовленный проект по своему объему и содержанию является, по существу, Земельным кодексом края, который, в отсутствие Земельного кодекса Российской Федерации, способен успешно решать многие право-

вые и экономические вопросы регулирования земельных отношений. Его принятие позволит сократить возникающие ошибки и пробелы при управлении земельным фондом, определении налоговой базы, оборота земель различных категорий и землепользований.

Принятые в 1991 г. ставки налогообложения земли и практика установления арендной платы явно устарели и требуют пересмотра. Многие органы местного самоуправления используют средства, поступающие от платы за землю, не по целевому назначению, что явилось причиной сдерживания на местах кадастровых и землеустроительных работ, особенно инвентаризации земель. Ослаблено внимание к разработке схем защиты земель от деградации, консервации деградированных земель и их восстановления.

Из проведенного анализа можно сделать вывод, что нынешняя реформа является менее эффективной, чем предыдущие. Частично это объясняется ошибками в концепции общей экономической реформы и аграрной в частности. Реализации земельной реформы мешают также экономический кризис, политические и идеологические конфликты, сложившиеся традиции, а также наличие социальных слоев населения, материальные интересы которых она ущемляет.

Анализ законодательства, связанного с проведением земельной реформы, позволяет прийти к выводу, что главными целями реформы было изменение организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий, введение частной собственности на землю и формирование земельного рынка. При этом вопросы пользования землей и ее охраны оказались за бортом земельной реформы. В ст.1 Закона РСФСР «О земельной реформе» говорилось о рациональном использовании и охране земли как одной из целей земельной реформы. В этом отношении реформенное законодательство не продвинулось, т.к. предполагалось, что рыночные отношения заставят землепользователей рационально использовать и охранять землю.

С целью завершения земельной реформы и создания российской национальной системы землепользования, которые позволили бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость, была разработана и принята в 1999 г. Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы». Реализация программы предусматривается в два этапа:

1999 – 2000 гг. - осуществление мер правового, организационно-управленческого, информационно-просветительского и технологического характера, которые должны привести к существенным качественным изменениям земельных отношений, не требующим значительных финансовых затрат, и обеспечить экономическую базу для проведения второго этапа;

2001 – 2002 гг. - проведение ресурсоемких мероприятий, направленных на проведение работ по рациональному использованию земель.

Краткий анализ российских земельных реформ

Критерий	Реформа 1861 г.	Столыпинская реформа	Современная реформа
Инициатор	Александр II	Столыпин П.А.	Ельцин Б.Н.
Суть реформы	Отменено крепостное право. Форма хозяйствования – сельская община	Крестьяне освобождены от выкупных платежей, наделены правом выхода из общины на хутора и отруба. Вышедшим оказывается финансовая помощь. Земельным банком для приобретения земли в собственность. Проводится политика переселения в Сибирь	Ликвидация монополии государственной собственности на землю. Земля и имущество с.-х. предприятий переданы в собственность. Хозяйствующие субъекты получили полную самостоятельность
Итоги	Активно начала развиваться сельская экономика. Рост инвестиций в сельское хозяйство и социальную сферу	Больше крестьян начало хозяйствовать самостоятельно, но почти 65 % крестьян продали свои земли. Переселенческая политика в существенной мере решила проблему малоземелья, а организация Земельного банка – проблему финансирования. Экономика начала развиваться высокими темпами	Состояние сельской экономики ухудшается. Сокращаются объемы производства по основным видам продукции в натуральном исчислении от 30 до 70%. Крестьянские и коллективные хозяйства разоряются, т.к. нет условий для эффективного хозяйствования

Кратко результаты российских земельных реформ можно представить в виде таблицы.

Хочется выразить надежду на более успешное завершение земельной реформы по сравнению с ее началом. Россия располагает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство

во страны используется крайне не эффективно. Повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения социального, инвестиционного и производительного потенциала земли позволит превратить ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста.



УДК 913.1

"БРЕМЯ ВЛАСТИ" В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ В АНТИЧНЫХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПОЛИСАХ

А.В. Зберовский

Власть суть квинтэссенция, "превращенная форма" социальности. Исконно существуя в человеческом обществе в виде власти социальной, она конституируется как власть политическая уже на заре цивилизации. Само понятие власти как потенции некоего действия, которое разделяет целостный коллектив на управляющих и управляемых, нарушая таким образом некогда исконное родовое единство, появляется уже в общественном сознании древневосточных обществ. Но в развитой форме осмысление феномена власти произошло только в период расцвета античного полисного строя. И в работах античных историков и философов возникает понимание двойкой природы власти, которая, являясь благом для коллективов, будучи инструментом, средством для решения неких общепольных задач, одновременно может нести в себе опасность, если достанется крайнему эгоисту. И именно тогда возникает понятие, ставшее классическим для европейской цивилизации – понятие "бремени власти", то есть тяжести власти для человека, ею обладающего.

Факт многочисленных упоминаний об опасной природе власти в античных художественных, исторических, публицистических и философских произведениях говорит нам о том, что феномен, условно называемый нами в данной статье "бремя власти", активно осмысливался в общественном сознании граждан полисов. Причем как на уровне общегражданского, массового сознания, так и на уровне самих обладателей власти - полисных должностных лиц, политической элиты. И именно попытка реставрации, реконструкции этих представлений на двух уровнях является целью данной статьи.