



В.Ф.Бондарчук, кандидат экономических наук
Белорусский НИИ экономики и информации АПК

УДК 631.15:332.021.8

Реформирование земельных отношений: состояние, проблемы и перспективы

В статье излагаются основные направления реформирования земельных отношений и становления рынка земли: развитие форм собственности, налогообложения, залога и аренды земли, ее купли-продажи, установления нормативной цены земли и государственного регулирования. Анализируется также опыт зарубежных стран по вопросам функционирования земельного рынка.

The main directions of reforming of the land relations and creation of the land market namely forms of property, taxation, rent, mortgage, buying – selling, price and state adjustment have been presented by the article. The foreign countries experience regarding to the land market functioning is analysed.

Принятые за последние годы в Республике Беларусь законодательные акты и правительственные постановления ликвидировали монополию государственной собственности на землю и создали определенные предпосылки для изначального преобразования земельных отношений. Важнейшее достижение в этом направлении – законодательное признание права частной собственности на землю в соответствии с принятым в 1993 г. Законом РБ “О праве собственности на землю”, согласно которому в ближайшие 2–3 года будет передано в собственность граждан около 1,5 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, что составляет около 16% от общей их площади. Остальные 84% сельскохозяйственных угодий (около 7,5 млн.га) остаются в государственной собственности. Это земли колхозов, совхозов, крестьянских (фермерских) хозяйств. Площадь земель сельскохозяйственного назначения в последних составляет на начало 1996 г. 53,1 тыс. га.

Происходящие значительные изменения в формах земельной собственности, землепользовании и землевладении позволили существенно повысить долю мелкоформальных хозяйств, увеличить число участников земельных отношений. В то же время появилась настоятельная необходимость законодательного решения ряда вопросов, связанных с развитием земельных отношений применительно к условиям рынка: форм собственности и хозяйствования на земле; аренды и залога земли; рынка земли и связанных с этим ее купли-продажи; платы за землю (земельного налога) и т.д.

Изучение и оценка причин, сдерживающих дальнейшее проведение земельной реформы, показывают, что охвативший аграрный сектор экономики кризис, связанный с диспаритетом цен, отсутствием реальной помощи государства, подорвал материальную базу сельских товаропроизводителей. Реформирование отношений собственности на селе проводилось при отсутствии существенных накоплений у сельскохозяйственных производителей и инвестиционной поддержки государства. Все это дополнялось потерей управляемости АПК, диспаритетом цен и развалом социальной сферы села. В

таких условиях в значительной степени был потерян личный интерес крестьян к земле, чувство собственника.

Основополагающее значение для обоснования концепции и практического осуществления аграрной реформы, укрепления стимулов рационального использования земли и достижения высокой эффективности сельскохозяйственного труда имеют проблемы преобразования земельной собственности и разработка механизма ее экономической реализации. Однако, несмотря на актуальность и принципиальный характер этих проблем в современной аграрной политике и процессах реформирования аграрных отношений, их теоретическая разработка и практическое решение отстают от требований жизни, что негативно сказывается на экономическом и социальном развитии сельского хозяйства.

Уже общепризнано, что отношения собственности представляют собой фундаментальную основу всей системы экономических отношений. В аграрном секторе такой основой выступает земельная собственность, механизм ее экономической и правовой реализации. В зависимости от того, кто владеет и распоряжается землей, каковы роль и место человека, личности в отношении земельной собственности, складывается социально-экономический характер аграрного строя и обеспечивается активность, действенность стимулов хозяйственного использования земли.

Исторически право собственности на землю проявлялось в различных, ограниченных по количеству формах, определяющих специфику проявления ее экономического содержания. Более разнообразными являются формы использования земельной собственности в различных типах хозяйств и сельскохозяйственных предприятий. Одна и та же форма собственности как исключительное право данного конкретного субъекта материального производства свободно владеть и распоряжаться землей, использовать ее по своему усмотрению в рамках действующего земельного законодательства может лежать в основе деятельности различных форм хозяйствования (хозяйственных субъектов). Например, частная собственность на землю составляет экономическую

основу единоличного крестьянского хозяйства, сельскохозяйственного производственного кооператива или товарищества, ассоциации сельскохозяйственных производителей и т.д.

Непонимание или неспособность видеть эти методологические “тонкости” научного исследования проблемы, подмена или отождествление ее различных аспектов вносят путаницу в теорию и практику земельных отношений. Неоднозначное толкование самого содержания сущности земельной собственности, ее экономических форм и хозяйственных субъектов использования этой собственности порождает искусственную дискуссионность и вообще надуманные конструкции “многообразия” форм собственности в аграрной сфере.

В современной мировой практике и действующем аграрном законодательстве всех так называемых цивилизованных стран выделяются две базовые формы собственности на землю: частная и государственная. При этом применительно к рыночной системе хозяйства и соответственно к рыночному обороту земли основной приоритетной из названных форм считается частная собственность на землю.

В юридическом смысле понятие “собственность на землю” означает комплекс прав, а сама земля является объектом этих прав. Частная собственность на землю в законодательстве западных стран предполагает, что правами собственности по отношению к земле пользуется определенное лицо либо группа лиц. К числу основополагающих прав земельного собственника, закрепленных конституционно, на Западе относятся: право доступа и пользования; право залога; право сдачи в аренду; право продажи; право возврата; право дарения и завещания; право неиспользования любого из перечисленных выше прав.

Вместе с тем земля является общественным богатством и в определенном смысле принадлежит всему обществу. В связи с этим по законодательству западных стран право частной собственности на землю не абсолютно и реализуется с учетом ограничений, накладываемых обществом (в лице государства). К фундаментальным правам государства по отношению к земле, находящейся в частной собственности, относят: право налогообложения; отчуждение земли на общественные цели с компенсацией собственнику; право осуществлять охрану общественного порядка, т.е. регулировать использование земли с учетом “интересов безопасности, здоровья, морального состояния общества”, переводить в собственность государства выморочную землю (землю умершего собственника, не имеющего наследников).

В последние десятилетия законодательство зарубежных стран во многом развивалось под воздействием урбанизации, экологических и демографических проблем. Это привело к заметному расширению прав общества по контролю над использованием земельных ресурсов, а соответственно к определенному ограничению прав земельных собственников. Из фундаментальных прав государства выработались специфические зако-

ны, регламенты, устанавливающие приоритет интересов общества над интересом частного собственника.

Из всего этого следует, что в аграрной политике о реформировании аграрного сектора необходимо исходить: из наличия и развития двух форм собственности на землю сельскохозяйственного назначения – частной и государственной; из приоритета частного владения землей при различных индивидуальных и коллективных формах ее хозяйственного использования, из которых основной формой следует считать производственный кооператив собственников земельных долей и имущественных паев.

Так как в развитии названных базовых форм собственности на землю в аграрном секторе признаются приоритет частного владения землей и эволюционный характер достижения последовательной и полной экономической реализации и правового обеспечения этих форм собственности, в переходный период объективно существуют и будут существовать переходные формы землевладения и хозяйственного использования земли. И здесь ни в коем случае нельзя допускать поспешности, создавая новый уклад – крестьянские (фермерские) хозяйства, или реформируя существующие колхозы и совхозы.

Если после завершения земельной и всей аграрной реформы, т.е. через 10–15 лет, характерным признаком земельных отношений и земельной собственности будет принцип землевладения и права частного пользования и распоряжения землей, а понятие “землепользование” будет иметь самостоятельное значение в случае аренды земли, то в переходный период эти признаки и понятия часто переплетаются между собой. Признание безраздельного владения, пользования и распоряжения землей ныне пока распространяется на те земельные участки, которые уже переданы в частную собственность сельских жителей (личные подсобные хозяйства, садоводческие и дачные участки). Прозрачными и однозначными остаются отношения владения и пользования, а также распоряжения землей существующих колхозов и совхозов, находящейся в государственной собственности. Государство владеет и распоряжается этой землей, коллективы используют ее, что, безусловно, не исключает широкое развитие аренды земли, а также передачу членам этих коллективов определенных функций в распоряжении землей, например, в случае выделения участков для ведения семейного приусадебного или самостоятельного крестьянского хозяйства. Все это должно делаться под строгим государственным контролем и регулированием.

В развитии и регулировании рынка земель сельскохозяйственного назначения важное значение имеет использование опыта зарубежных стран. К примеру, от 50 до 80% всей земли в США и странах Западной Европы приходится на сельскохозяйственные земли и подавляющая их часть (80–90%) находится в частной собственности (индивидуальных либо юридических лиц). Доминирующую группу земельных собственников в сельс-

ком хозяйстве составляют индивидуальные отдельные граждане либо семьи. Незначительная часть земель находится в собственности юридических лиц (например, акционерных обществ, кооперативов). Так, в США первая группа насчитывает 87% общего числа земельных собственников и на нее приходится около 70% земель.

Сельскохозяйственное производство ведет лишь часть земельных собственников. В США, например, из 2,9 млн. собственников им занимаются 1,6 млн., владея 60% земель. В последние годы во всех развитых странах возрастает число незанятых или частично занятых в сельском хозяйстве землевладельцев. В такой ситуации важное значение приобретает вопрос о путях и условиях перераспределения земель. Традиционно он решается через смену собственника (куплю-продажу, наследование, дарение) либо через аренду земель.

Основными участниками сельскохозяйственного земельного рынка являются производители-собственники либо арендаторы земель. Как правило, наибольшая мобильность земель приходится на хозяйства мелких и частично занятых фермеров. Так, в ЕС в 70–80% случаев именно они покупают и продают землю.

Практика свидетельствует, что земельный рынок в развитых странах весьма ограничен. Доля земель, меняющих своего собственника (или коэффициент мобильности земельной собственности), измеряется несколькими процентами в год. Например, в США, Ирландии в начале 80-х годов она составляла около 3%, в Великобритании, Франции, Италии – порядка 2, в ФРГ, Голландии, Бельгии – 1,5, в Дании – около 4%. По данным обследования, проведенного в США, за 1950–1979 гг. число сделок, связанных с переходом земельных участков от одного собственника к другому (купля-продажа, наследование, дарение), сократилось более чем в 3 раза.

Узость земельного рынка обусловлена целым рядом серьезных причин. Большинство собственников предпочитают не расставаться с землей, рассматривая ее как самовозрастающий капитал. Цены на землю в основном повышаются. В США, например, за последние пять десятилетий они росли очень высокими темпами, почти всегда обгоняя темпы инфляции. Купля-продажа сильно ограничена и естественными свойствами земли как товара: местоположение, размер, качество.

Результаты анализа проведения земельных преобразований в восточноевропейских странах показывают, что в целом там земельные реформы развиваются по пути приватизации земли и передачи ее в собственность непосредственным товаропроизводителям. Выявляются преимущества частного владения землей с использованием ее в новых, действительно добровольных кооперативных формах хозяйствования. Пока же совместное использование земли осуществляется в оптимальных по размерам производственных кооперативах, но эта форма все более будет вытесняться вертикальной кооперацией в сферах сбыта, снабжения и т.д.

Постепенно снимаются административные ограничения рыночного оборота земли, размеров землевладе-

ния, которые оптимизируются, в том числе разукрупняются. Включаются в это экономические регуляторы земельного рынка, в том числе налоговые, учитывающие права собственников земли в ее владении, пользовании и реализации.

По всем этим направлениям совершенствуется новое земельное законодательство, вносятся соответствующие поправки в земельные законы и кодексы, в законы о собственности, приватизации. В целом отмечается ориентация на эволюционный характер земельных преобразований, использование путем внутренней реорганизации сложившихся форм хозяйствования с постепенным их вытеснением рыночными предпринимательскими структурами, индивидуальными хозяйствами с разными формами добровольной кооперации. В более ограниченных размерах сохраняются государственная собственность на землю и государственные предприятия в сельском хозяйстве, которые в основном выполняют функции проведения технической политики, развития селекции, племенного дела и т.д.

В этих условиях предпочтительным вариантом построения земельных отношений в РБ на ближайшую перспективу является сохранение преимущественно государственной собственности на землю (но ни в коем случае не возврат к ее монополии). В частную собственность земля будет предоставляться для личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, что уже узаконено. На данном этапе проведения реформ встает вопрос необходимости расширения границ частной собственности на часть земель коллективных хозяйств, а также на земли, предназначенные для создания фермерских хозяйств и др. При этом широкое распространение должна получить долгосрочная аренда земли, закрепление ее в бессрочное частное и коллективное землепользование.

Таким образом, в Республике Беларусь собственность на землю существует в двух формах: государственной и частной. Земли, находящиеся в государственной собственности, юридическим лицам передаются Советами депутатов только во владение и пользование. Согласно действующему законодательству, юридическим лицам земля в частную собственность не передается.

В соответствии с действующим до 1991 г. земельным законодательством в нашей республике существовал лишь режим землепользования различных субъектов земельных отношений. Кодексом РБ о земле, введенном в действие с 1 января 1991 г., кроме землепользования, предусмотрен еще и режим землевладения.

Землевладельцам предоставлены более широкие права в отношении выделенного земельного участка по сравнению с правами землепользователей. Так, помимо прав пользователей земли (право использовать землю в соответствии с условиями ее предоставления, право использовать в установленном порядке имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые (торф, лесные угодья, водные объекты), а также эксплуатировать другие полезные свойства зем-

ли, право возводить жилье, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения по согласованию с Советами депутатов и др.), землевладельцы могут в установленном порядке проводить оросительные, осушительные и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водоемы. Кроме того, если землепользователи имеют право использовать землю в соответствии с условиями ее предоставления (т.е. они строго ограничены конкретными условиями предоставления земли), то землевладельцам предоставлено право самостоятельно хозяйствовать на земле.

В условиях переходного периода, характеризующегося доминированием государственной собственности на землю, основной моделью развития земельных отношений следует, на наш взгляд, признать модель, базирующуюся на широком развитии аренды, и прежде всего, долгосрочной. Согласно данной модели обеспечивается постепенное продвижение статуса внутривладельческого первичного трудового коллектива к статусу самостоятельно хозяйствующего объекта с правом собственности на произведенную продукцию. Это важное направление реформирования земельных отношений было заложено в разработанный институтом проект Закона "Об адаптации сельскохозяйственных предприятий Республики Беларусь к рыночным условиям".

Земли коллективных хозяйств могут сдаваться в аренду внутривладельческим арендным коллективам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, кооперативам, владельцам ЛПХ и др. При этом арендатор должен быть наделен правом распоряжения конечной продукцией, защищен государством льготными налогообложением, размером арендной платы и другими формами господдержки.

Преимущественное право на получение земли в аренду должны иметь лица, обладающие необходимыми знаниями и навыками по ведению сельскохозяйственного производства. Положением о размере арендной платы необходимо предусмотреть, чтобы ее величина не превышала 30% от стоимости нормативной урожайности, к примеру, зерновых культур в расчете на 1 га пашни, полученной при средней норме внесения удобрений.

Рекомендуемая модель земельных отношений позволит:

повысить заинтересованность крестьян в эффективном использовании земли, наращивании ее продуктивного потенциала, защите от эрозии, вредных экологических воздействий и т.д.;

обеспечить собственнику земли (арендодателю) право на часть полученной арендатором продукции или прибыли.

Опыт развитых стран Запада показывает, что проблема расширения производства и перераспределения земельных ресурсов эффективно решается с помощью земельной аренды. Аренда земли зачастую может быть более выгодна, чем ее покупка и с финансовой точки зрения. Покупка, например, предусматривает значительные капиталовложения и, как правило, требует крупно-

го займа. В 80-е годы из всех земель, вовлеченных в сельскохозяйственное производство, доля арендованных составляла 15% в Дании, 20 – в Италии, около 40 – в США, Великобритании и Нидерландах, 50 – во Франции и 70% – в Бельгии. Почти во всех странах земля в основном приарендовывается, т.е. добавляется к собственной, значение чистой же аренды, когда производство ведется только на арендованной земле, падает.

В Республике Беларусь по самым оптимальным прогнозам в перспективе до 2010 г. в частную собственность может быть передано 25–30% земель сельскохозяйственного назначения (около 3,0 млн. га), из них под ЛПХ и крестьянские (фермерские) хозяйства – около 2,0 млн. га, дачные участки и огороды – 1,0 млн. га. Вся остальная часть сельскохозяйственных угодий – 70–75% (6,0 млн. га) останется в государственной собственности, в том числе около 2,0 млн. га будет находиться в распоряжении крупных животноводческих комплексов, птицефабрик и учебно-опытных хозяйств, 0,5 млн. га – в муниципальной собственности и около 3,5 млн. га – в коллективных хозяйствах, где земля, являясь государственной собственностью, сдается коллективам в аренду и в перспективе может быть приватизирована в частную собственность для ведения фермерских, личных подсобных хозяйств и др.

В этих условиях потребуются законодательное решение ряда вопросов, связанных с развитием земельных отношений применительно к рынку: форм собственности и хозяйствования на земле, купли-продажи, налоговой политики, аренды и залога земли, государственного контроля за ее оборотом и использованием. Главное здесь – добровольность, поэтапность и постепенность.

Вместе с тем в основной массе колхозов и совхозов земля продолжает оставаться в государственной собственности. Главной причиной, сдерживающей процесс реформирования колхозов и совхозов в производственные структуры рыночного типа, является то обстоятельство, что в республике до сих пор не узаконен земельный пай. Государственная собственность на землю коллективных хозяйств, ограниченная рамками землевладения, не позволяет решить вопросы залога земли – основного источника дешевого кредита для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В целях регулирования земельных отношений и эффективного использования земли в Республике Беларусь необходимо создание системы ипотечных банков. Следует отметить, что во многих странах мира банки активно участвуют в земельных операциях. В США, например, они принимают землю в залог, сдают в аренду, осуществляют процесс ее купли-продажи. Однако как в США, так и в большинстве развитых стран установлены очень жесткие требования к арендаторам: образование, опыт, капитал и т.п.

Предмет залога, объекты и сроки кредитования, процентные ставки, взаимные обязательства и ответственность залогодателя определяются сторонами в кредитном договоре и договоре залога с учетом требований

действующего законодательства. Оценочная стоимость земельного участка устанавливается договором. Но и она не должна быть ниже нормативной цены земли. По нашим расчетам, при современном финансовом положении целесообразно было бы ввести в рыночный оборот ограниченную площадь земли (3–5% площади сельскохозяйственных угодий).

Формирование ипотечных банков должно проходить под руководством и контролем со стороны государства. При этом им должно быть законодательно разрешено доверительное управление любой собственностью. Организация системы ипотечных банков позволит обеспечить сохранность и рациональное использование земель и других ресурсов АПК. За счет дифференциации ставок кредитов, мобилизации накоплений населения банки могут оказать содействие в развитии различного рода промысловой и производственной кооперации, в осуществлении инвестиционных программ. При финансовой поддержке банка открываются возможности для широкого применения лизинга.

Проведенные нами расчеты показывают, что сдача в аренду колхозами и совхозами только 5% земель сельскохозяйственного назначения (382 тыс. га) при льготном банковском проценте, равном 3, позволит им получить 8,9 трлн. руб., или 611 млн. долл. США дешевых кредитов, которые могут быть направлены на повышение плодородия земель и внедрение в производство интенсивных технологий. Даже по варианту применительно к условиям инфляции (при банковском проценте, равном 12) коллективные хозяйства смогут получить такую же сумму ипотечных кредитов при сдаче в залог 20% площади сельскохозяйственных угодий (1,5 млн. га).

Создание рынка земли невозможно без объективной оценки ее стоимости, что требует исследования вопросов теории и практики исчисления дифференциальной ренты. В этой связи определена нормативная цена земли для средних, лучших и замыкающих условий, что подтвердило правильность таких оценок за предыдущие годы. Для средних условий республики нормативная цена 1 га пашни составляет от 1,5 до 2,0 тыс. долл. США.

Государственное регулирование земельных отношений предусматривает: формирование регулируемого рынка земли, разрешение купли-продажи ее с введением налога на продажу в целях предотвращения спекуляции, применение экономических санкций за экологические нарушения и материального поощрения за повышение уровня плодородия, разработку государственной поддержки в форме кредитов, льготных налогов, частичных компенсаций затрат землевладельцев и землепользователей, создание сети земельных банков.

В нашей республике неоднозначность общих подходов к преобразованию земельных отношений как во времени, так и применительно к конкретным экономическим, социальным, психологическим и иным условиям, в том числе продиктованным чисто политическими амбициями, предопределяет необходимость взвешенно-

го гибкого подхода к включению земли в рыночный оборот. Что касается земель владельцев садовых, дачных участков, сельских приусадебных хозяйств, частично оформившихся крестьянских (фермерских) хозяйств, то этот их оборот, как видно, уже существует, и проблема здесь состоит в упорядочении системы его государственного регулирования, включая регулирование размеров частного землевладения, оформление сделок купли-продажи земли, уплаты налога на такие сделки, введение других определенных ограничений частного землевладения, не подрывающих права частной собственности на землю, распоряжения землей по усмотрению собственника.

В настоящее время главная задача осуществления земельной реформы состоит в системной разработке и освоении всех элементов правового и экономического механизма регулирования земельных отношений, включая прежде всего законодательное признание статуса земельной доли в процессе адаптации колхозов и совхозов в производственные структуры рыночного типа, все правомочия по распоряжению земельной собственностью, все варианты земельного оборота при возрастающем государственном контроле за использованием земли и выполнением земельного законодательства. В этих целях на данном этапе земельной реформы и в ближайшей перспективе необходимы, во-первых, завершение юридического оформления прав собственности на все земельные участки в соответствии с принятым законодательством, постепенное, по мере стабилизации социально-экономической обстановки в стране, расширение границ частной собственности на землю и на этой основе формирование регулируемого государством рынка земли с введением системы кредитования под залог земельных участков.

Концентрация земельных угодий в установленных предельных оптимальных размерах у сельских предпринимателей – фермеров в этот переходный период будет постепенно достигаться через внутривладельческое перераспределение земли: аренду, куплю-продажу полученных за плату земельных участков, а в перспективе – обмен полученными земельными долями. В случае купли-продажи бесплатно полученных паев земли на период моратория должен действовать особый порядок налогообложения сделок в пользу государства, ответственного за использование земли как общенационального богатства. Развитие земельных отношений по такому сценарию снимет социальную напряженность в обществе и поставит заслон спекулятивным тенденциям в этой сфере, будет способствовать общему “плавному” ходу земельной и всей аграрной реформы.

Одной из мер по упорядочению земельных отношений и разрешению земельных споров может стать создание в стране земельных судов, а для усиления государственного контроля за использованием земли, отслеживания процессов, происходящих в системе земельных отношений и совершенствования земельного законодательства, целесообразны разработка, введение и

осуществление земельного кадастра и мониторинга земельной реформы.

Таким образом, наряду с государственной поддержкой крупных социально-экономических программ финансирование аграрной (в том числе земельной) реформы возможно и за счет вовлечения в финансовый оборот ограниченной части сельскохозяйственных угодий, использования земли под залог с целью получения необходимого кредита. Для этого следует принять специальный закон, регламентирующий рынок земли. В стране должны получить развитие различные формы землепользования и хозяйствования, но становление их должно проходить эволюционным путем с учетом региональных особенностей при активном участии государ-

ства. В этом залог преобразований земельных отношений в Республике Беларусь.

Проводимая в настоящее время земельная политика должна быть подчинена не только решению задачи смены форм собственности на землю, а и формированию комплекса факторов, обеспечивающих рост сельскохозяйственного производства и повышение его эффективности. По всем этим направлениям необходимо совершенствовать новое земельное законодательство, вносить соответствующие поправки в земельные законы и Кодекс о земле и на этой основе находить пути качественной эволюции коллективных сельскохозяйственных предприятий - колхозов, совхозов, трезво учитывать как отечественную практику, так и зарубежный опыт.