

АГРОЭКОНОМИКА

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Н.А. Попов, Т.Н. Попова, В.А. Степанников

Кафедра экономической оценки и земельного кадастра
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 8/2, Москва, Россия, 117198

Общая площадь мирового земельного фонда — 1343,2 млн га. Сельскохозяйственные земли расположены неравномерно. На Европу и Азию, включая Россию, приходится более половины обрабатываемых земель мира. Наиболее крупные массивы пашни сосредоточены в США, Индии, России, Китае, Канаде и Бразилии, в совокупности составляя около половины всех обрабатываемых земель мира.

Значительная часть земель имеет естественные ограничения в использовании. Около $\frac{3}{4}$ всех почв планеты имеют пониженную продуктивность из-за недостаточной обеспеченности теплом и влагой. Около половины почв находятся в засушливых и полусушливых зонах. Ограниченность земельных ресурсов усугубляется их потерями, связанными с неправильным землепользованием. Однако при рациональном использовании сельскохозяйственные угодья не только не теряют свою продуктивность, но и довольно быстро ее наращивают.

Проблема функционирования земельных отношений связана, прежде всего, с особой ролью земли как главного и основного производственного ресурса в сельском хозяйстве, важнейшего фактора производства. Практически все аграрные реформы, в первую очередь, включают в себя определенные способы трансформации земельных отношений.

Следует обратить внимание, что до сих пор среди ученых нет единого мнения в определении сути земельных и аграрных отношений. По нашему мнению, земельные отношения — это отношения между гражданами, юридическими лицами, местными органами самоуправления и органами государственной власти по поводу владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами (участками земли). Аграрные отношения выступают как социально-экономические отношения, возникающие в общем процессе воспроизводства в аграрном секто-

ре, включая формирование и развитие сельских социумов. Из этого следует, что земельные отношения в аграрном секторе, и в сельской местности в частности, сохраняя свою специфику, являются, тем не менее, составной частью аграрных отношений, а изменение основ земельной собственности и форм использования земельных ресурсов становится важнейшим элементом всей аграрной реформы.

Как нам представляется, в земельных отношениях участвуют, прежде всего, землепользователи и землевладельцы. Под землевладением, по мнению большинства авторов, подразумевается собственность на землю. Землепользование — это пользование землей в установленном обычаем или законом порядке. Пользователь земли не обязательно является ее собственником. В обычном понимании — это арендатор. В реальной хозяйственной жизни субъектов землевладения и землепользования нередко олицетворяют разные лица.

Собственники земли получают арендную плату от землепользователей в виде ренты (арендной платы), возникающей только при условии ограниченности ресурса. Отличительные особенности земли, по сравнению с другими средствами производства, состоят в ее пространственной ограниченности, постоянстве местонахождения и незаменимости.

Те, кто эксплуатирует лучшие земли, несут меньшие издержки и в результате имеют после реализации продукции некий излишек, называемый дифференциальным (разностным) доходом, который при передаче собственнику принимает форму дифференциальной ренты, существующей в двух видах: дифференциальная рента I и дифференциальная рента II.

Следует обратить внимание что, в современной экономической теории понятие ренты существенно изменилось и приобрело иное значение. Сейчас рентой называют доход, получаемый собственником за счет благ, естественно или искусственно ограниченных по сравнению со спросом. Собственно, рента как экономическая категория означает не просто доход от фактора производства. Это доход от какого-либо фактора производства, предложение которого не эластично. Принцип установления ренты, или арендной платы как уравнивающей цены, таков же, что и в случае использования других факторов производства — труда, капитала, предпринимательства. Земельная рента служит основой для определения цены земельных участков.

В сегодняшних условиях особая роль государства в регулировании земельных отношений должна возрастать. Органы власти, осуществляющие от имени государства регулирование земельных отношений, выполняют следующие основные функции: учетная, плановая, распределительная. Это осуществляется путем регулирования и учета землепользования, определения категорий земель в соответствии с целевым назначением, ведения земельного кадастра, предоставления и изъятия земельных участков, проведения землеустроительных проектов, организации мелиорации и рекультивации земель. Важное значение имеет государственная регистрация недвижимости, прав на нее и сделок с ней, а также установление дифференцированных земельных платежей в соответствии с принципом платности землепользования.

Взаимодействие рынка земли и государства, определение рациональных границ вмешательства государства и возможностей саморегулирования рынка представляют собой важнейшие проблемы экономической теории. Существует два принципиально отличающихся подхода к их решению. Либеральный подход, доминирующий сейчас в органах, регулирующих российские рынки, заключается в минимизации вмешательства государства в хозяйственную деятельность. Иных позиций придерживаются ученые социально-демократической и государственной ориентации. Они считают, что государство должно в значительной мере корректировать и направлять рынок, иметь достаточно мощный государственный сектор в экономике.

Как показывает мировой опыт, существует несколько функций государства, которые рынок принципиально не может выполнять и в необходимости которых сходятся практически все экономисты. Это институциональное обеспечение функционирования рынка, производство общественных товаров, минимизация трансакционных издержек, охрана окружающей среды, стабилизация макроэкономических колебаний. Мы также придерживаемся этой точки зрения.

Несмотря на теоретические различия экономических школ, большинство экономистов-аграрников признают наличие значительных особенностей земельного рынка и необходимость его более жесткого государственного регулирования. Как показывает мировой опыт, в большинстве стран земельный рынок является одним из наиболее регулируемых государством объектов.

Фундаментальной основой функционирования земельного рынка является институт частной собственности. Частная собственность на землю, наряду со свободой предпринимательства, позволяет частным лицам или предприятиям по своему усмотрению приобретать, контролировать, использовать землю и реализовать продукты труда.

Цена земли и прав пользования землей определяется на земельном рынке, на котором различные права на землю могут передаваться от одного участника рынка к другому. Традиционно под правом собственности понимаются три правомочия, которыми обладает собственник: владения, распоряжения, пользования. Все три правомочия могут быть разделены во времени, пространстве и по субъектно.

В результате научной оценки получившей распространение за последние десятилетия на Западе экономической теории прав собственности, которая анализирует влияние различных «пучков» прав собственности на развитие хозяйственной системы, дают возможность полагать, что абсолютной собственности на землю не предполагает ни одна из систем земледелия. К земельному рынку надо подходить как к рынку прав, что дает возможность создавать новые комбинации прав, обмениваться ими. Одним из таких прав является право на земельную долю в общей долевой собственности.

Мы предлагаем примерную структуру земельного рынка, сложившуюся в России в настоящее время (рис. 1).



Рис. 1. Примерная структура земельного рынка в России

В различных странах структура рынка может иметь свои особенности. Если участники земельного рынка практически во всех странах одни и те же (за исключением, пожалуй, владельцев земельных долей в России, Украине и некоторых других странах СНГ), то объекты прав могут быть различны. Основные различия связаны с понятием земельного участка, недвижимости и в правах на объекты недвижимости, находящиеся на земельном участке.

Такие законодательные различия имеют место в гражданско-правовых актах Швейцарии, Германии, Португалии, Франции, Великобритании, США и Канады, подтверждающих наличие определенной системы землеустройства, кадастрового учета и регистрации прав на земельные участки, а также связанную с ним недвижимость.

Анализ национальных систем регулирования земельных рынков, включая сельскохозяйственные земли, позволяет сгруппировать методы и механизмы регулирования по направлениям оборота сельскохозяйственных земель, по субъектам, по размерам участков, по срокам землепользования и ценам продаж, по срокам аренды и ценам сделок купли-продажи, по охране сельскохозяйственных земель. Все они представляют для России не только определенный научный, но и практический интерес.

Как известно, эволюция земельных отношений и проблемы их регулирования в зарубежных странах имеют различный путь развития.

К примеру, история земельных отношений и земельного рынка США исключительно своеобразна и интересна с научной точки зрения. Она берет начало от английского колониального периода, включает проведение конфискации земельных латифундий и создание государственного фонда земель после войны

за независимость, две сильные волны спекуляции, закон о гомстедах (1862 г.) и период процветания, кризис 1929 года и Великую депрессию, программу 1954 года «Продовольствие ради мира», программы «Продовольственные талоны (1960-е годы)», «Помощь в форме федерального платежа, покрывающего дефицит» (с 1973 года), компенсационных платежей (внедренной в начале 1980 годов), закон о сельском хозяйстве 1985 года, призванный уменьшить зависимость фермеров от государственной помощи за счет сокращения поддержки цен.

В США АПК производит продукции более чем на 1 трлн долл. Сельское население в 2004 году составило 48,7 млн чел. (около 16% от общей численности населения). Душевой доход на селе в 2003 году составил 23,8 тыс. долл., а в городе — 33 тыс. долл. Этот разрыв за последние годы сокращается.

По данным американских экономистов, за 10 лет (1992—2002 гг.) количество ферм в полной собственности фермеров выросло с 1111,7 тыс. (57,7%) до 1428,1 тыс. В то же время сократилось число ферм, находящихся в частичном владении фермеров — с 596,2 тыс. до 551,0 тыс. (на 7,7%), число фермеров-арендаторов — с 216,9 тыс. до 149,8 тыс. (на 31,0%).

Общее число ферм по состоянию на 2003 год составило 2,1 млн, из них 1,9 млн (90%) являются семейными. Их доля в доходах сельского хозяйства — 53%, партнерства составляют 6% от всех организационных форм и дают 18% дохода, корпорации соответственно 3 и 28%, иные формы — по 1%.

Суммарные активы фермерских хозяйств США в 2003 году оцениваются в 1,4 трлн долл., из которых 1,1 трлн долл. приходится на землю и недвижимость. Общий долг фермерских хозяйств составляет около 189 млрд. долл. Доля убыточных ферм превышает 30%.

Для нас определенное значение представляет исторический опыт США по регулированию земельных отношений с иностранными юридическими и физическими лицами. В 1978 году был принят Акт о зарубежных капиталовложениях в сельское хозяйство. Ограничения прав иностранцев на покупку земли осуществляются на уровне штатов. Таких штатов насчитывается 17. Ограничения состоят в следующем: необходимость получения американского гражданства; максимальная площадь земли, которая может быть куплена иностранцем; запрет на покупку земли гражданами недружественных стран или вообще запрет на приобретение какой-либо собственности.

В целом, можно сделать вывод, что иностранцы владеют менее 1% сельхозугодий страны. В основном иностранные собственники — канадцы и европейцы.

В США государственные органы имеют право изымать земельную собственность при необходимости ее общественного использования. Права собственника земли подразделяются на права, связанные с использованием поверхности земли и пространства под и над поверхностью земельного участка.

Рынок сельскохозяйственных земель США можно разбить на четыре сектора: рынки аренды, пахотных земель, пастбищ и земель, в которые переводятся сельскохозяйственные земли. В США практикуются в основном три метода первичной оценки стоимости земли и недвижимости: сравнительный метод, метод замещенных издержек и метод дохода.

Земельные отношения в большинстве европейских стран относятся к типу развитых земельных отношений. Они характеризуются стабильностью, разработанностью рыночных институтов и прав, гарантий, отсутствием активных земельных преобразований. Современная аграрная политика этих стран связана, главным образом, с экологическими проблемами сохранения и улучшения качества земли, поддержания земельного ландшафта и пр.

Из многообразия проблем регулирования земельных отношений наибольший интерес представляет опыт в сфере регулирования отношений собственности. В табл. 1 представлена социально-экономическая структура землепользования в России. Основным механизмом перераспределения земель сельскохозяйственного назначения в европейских странах является рынок земли в целом. Цены сельскохозяйственных земель сильно различаются по странам (табл. 2).

Таблица 1

Социально-экономическая структура землепользования в России
(по данным Росстата на 1 января 2006 г.)

Наименование землепользователей	Площадь сельскохозяйственных угодий	
	тыс. га	%
Крестьянские хозяйства	12 200	5,78
ЛПХ, коллективы граждан по садоводству и огородничеству, сохранившие статус колхоза и совхоза	1 922,1	0,91
Госсельхозорганизации	66 600	31,55
АО, ООО и другие негосударственные сельскохозяйственные предприятия	108 000	51,17
Земли сельских населенных пунктов	6 354	3,01
Фонд перераспределения	16 000	7,58
ИТОГО	211 076,1	100

Таблица 2

Диапазон колебания цен на сельскохозяйственные земли в европейских странах за последние годы
(по данным зарубежных экономистов)

Страна	Цена земли за га, евро
Бельгия	19 500
Франция	8 400
Нидерланды	41 000
ФРГ (западные земли)	21 500
ФРГ (восточные земли)	13 500
Швеция	3 500
Финляндия	5 200
Дания	20 350

Профессиональный интерес для нас представляет сущность земельных отношений в странах бывшего социалистического лагеря. По мнению ряда экономистов-аграрников, их следует отнести к типу развивающихся земельных отношений. Отличительная особенность — наличие в прошлом государственной собственности на земли, социалистического уклада экономики и полное отсутствие рыночных элементов (рынка земли, залога и пр.).

Как нам кажется, они могут быть разделены на две подгруппы — земельные отношения, имеющие большой частный сектор и ориентирующиеся на развитие преимущественно частного фермерского сельскохозяйственного производства (большинство стран Восточной Европы, Прибалтика), и земельные отношения, включающие большой коллективный и государственный сектор земельной собственности и хозяйствования (Россия, Украина, Белоруссия).

На наш взгляд, опыт развития земельных отношений этих стран требует внимательного анализа и извлечения из него уроков для регулирования земельных отношений в России с меньшими издержками и социальным напряжением.

К примеру, в Польше установлены достаточно жесткие ограничения по приобретению земельных участков иностранцами. При покупке участка земли площадью более 1 га необходимо разрешение министра сельского хозяйства и развития села, согласие МВД и администрации.

В той же Венгрии сохранились многие сельскохозяйственные кооперативы, и большинство созданных в процессе реформы фермерских хозяйств и приусадебных хозяйств поддерживают тесные производственно-экономические связи с кооперативами.

Для Чешской Республики сохранены крупные и хорошо оснащенные сельхозпредприятия с высокой производительностью труда и низкой степенью господдержки сельского хозяйства.

Земельные отношения в бывшей Югославии сняли ограничения по размерам землевладения, сдерживающие развитие высокотоварного крестьянского сектора. В соответствии с поправкой к Конституции все граждане свободно могут покупать, владеть и наследовать землю, что открывает путь к созданию крупных частных предприятий в сельском хозяйстве, более эффективных и менее капиталоемких для государства.

Следует обратить внимание на особенности китайской реформы — она во многом добровольна и рассчитана на длительный период времени, собственность на землю отделена от землепользования. Реформу характеризуют создание системы общественных предприятий, обслуживающих сельских товаропроизводителей, зональный уровень земельного налога, используемого для функционирования фонда социального развития деревни, предоставление земель в долгосрочную аренду иностранным юридическим лицам и другие особенности.

Зарубежный опыт показывает, что земельную реформу нельзя рассматривать слишком упрощенно, как простой механизм перераспределения земель. Обществу предстоит осуществить сложный процесс реализации прав частной собственности на землю, организовать рациональное и эффективное землепользование и землевладение и создать экономически благоприятные условия для всех форм хозяйствования.

Проведение земельной реформы в России создало новую социально-экономическую структуру землевладения и землепользования.

В процессе подготовки и проведения земельной реформы появилось такое новое понятие, как земельная доля, что породило ряд проблем, связанных опре-

делением ее размера, местонахождением, использованием и др. В результате реформы в России появилось 11,9 млн собственников земельных долей, на которые приходится 117,6 млн га (по 9,9 га в среднем на 1 долю).

Наиболее эффективной и прогрессивной формой использования и распоряжения земельными долями является сдача их в аренду, что и наблюдается во многих областях РФ. В ряде субъектов Федерации наибольшее распространение получило внесение земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственных организаций (Астраханская и Рязанская области соответственно 58% и 46,5%). Есть и другие направления использования земельных долей, которые занимают невысокий удельный вес. В связи с этим возникла необходимость проведения разъяснительной работы среди сельского населения по выбору наиболее приемлемого варианта распоряжения земельной долей, создания информационно-консультационных служб.

Кроме того, при нынешней ситуации в ближайшие годы может заметно измениться структурный состав владельцев земельных долей в сторону увеличения тех, кто не может обрабатывать землю. В этих условиях главным направлением преобразований становится внедрение рыночных отношений и формирование рынка земли, который будет являться составной частью общей экономической системы.

Рынок земли включает в себя все операции по продаже, аренде, обмену, передаче по наследству, уступкам прав, субаренде, временному использованию, операции с реальной земельной собственностью и т.п. Рынок земли должен опираться на четко сформулированное законодательство, подзаконные акты, наличие соответствующей рыночной инфраструктуры.

Земельный рынок России постепенно развивается. В то же время существует ряд проблем, связанных с его формированием и функционированием. Главные определяющие рынка земли: спрос, предложение и цена. Ценовые и неценовые факторы, внешняя и внутренняя среда, особенности установления равновесной цены на землю представляются нам как главные составляющие развития земельного рынка в России.

Дальнейшее развитие земельного рынка и его регулирования государством представляется нам следующим образом.

Во-первых, необходимо учитывать зарубежный опыт, который можно изложить в трех тезисах:

- хорошее понимание различия ситуаций, когда земля выступает как объект собственности и когда она выступает как объект хозяйствования;
- понимание преимуществ крупного (относительно крупного) аграрного производства;
- вопросы прав и обязанностей землевладельцев и землепользователей важнее вопроса формы земельной собственности.

Во-вторых, необходимо разработать алгоритм экономического механизма госрегулирования земельных отношений, который состоит в следующем (рис. 2).



Рис. 2. Алгоритм экономического механизма государственного регулирования земельных отношений

В-третьих, необходимо использовать мировой опыт для совершенствования механизмов регулирования рынка земли.

Рынок земли в РФ в настоящее время находится в стадии формирования. Поэтому сейчас представляется особенно важным овладеть опытом использования механизмов регулирования этого важнейшего рынка, прошедших длительную и успешную апробацию в зарубежных странах.

Говоря о рынке земель сельскохозяйственного назначения в России, прежде всего, необходимо подчеркнуть огромные потенциальные объемы этого рынка. На федеральном уровне речь идет о 406 млн га земель сельскохозяйственного назначения, или около 24% всех земель страны. Из них сельскохозяйственные угодья составляют 190 млн га, или 47% общей площади.

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности сложилось следующим образом: в собственности граждан — 119,1 млн га (29,3%), юридических лиц — 6,4 млн га (1,6%), государственной и муниципальной собственности — 280,5 млн га (69,1%). Таким образом, большая часть земель сельскохозяйственного назначения все еще принадлежит государству.

Подобная структура позволяет условно разбить рынок земель сельскохозяйственного назначения на два связанных между собой рынка: рынок земельных долей и рынок земельных участков. Такое деление не наблюдается в развитых странах и является специфической чертой российского земельного рынка.

Предлагается при администрациях областей России создать Комиссию по рынкам земельных долей и участков земель сельскохозяйственного назначения. Одной из функций Комиссии должна стать деятельность по определению правильности приобретения земельных долей в хозяйствах, где скупка производилась без согласия районной администрации.

Важную роль играют вопросы землеустройства и земельного кадастра. Цены землеустроительных работ четко коррелируют со стоимостью земель. Так, в районах Московской области с высокими ценами на земельные участки цены на землеустроительные работы значительно выше, чем в районах с низкими ценами на земельные участки.

По существу, высокая стоимость землеустроительных работ, получения кадастровых планов и регистрации стали сейчас основными препятствиями осуществления гражданами своих прав на землю. Владельцы земельных долей вынуждены продавать их, поскольку выдел долей в натуре и их регистрация — слишком дорогая и технически трудная процедура.

EXPERIENCE OF REGULATION OF GROUND ATTITUDES IN THE AGRICULTURE IN RUSSIA AND ABROE

N.A. Popov, T.N. Popova, V.A. Stepannikov

Department of economic estimation and ground cadastre
Russian People's Friendship University
8/2, *Miklucho-Maklay str., Moscow, Russia, 117198*

Total area of world ground fund — 1343,2 mln ga. The agricultural grounds are located non-uniformly. To the Europe and Asia, including Russia, it is necessary more than half of process able grounds of the world. The largest files of an arable land are concentrated in the USA, India, Russia, China, Canada and Brazil, in aggregate making about half of all process able grounds of the world.