

Глава III. РОЛЬ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ

§ 1. СОБСТВЕННОСТЬ НА ЗЕМЛЮ И ЕЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ

Основой земельного строя является форма собственности на землю.

Право земельной собственности складывается из трех элементов:

права владения, то есть фактической принадлежности участка данному лицу;

права пользования, заключающегося в извлечении доходов (пользы) из данного участка;

права распоряжения (купли-продажи, залога, дарения и т. п.) участком по усмотрению земельного собственника.

Существует несколько основных видов земельной собственности — государственная (федеральная, муниципальная), коллективная, частная.

В государственной собственности находятся земли, принадлежащие федеральным и муниципальным властям, которые распоряжаются ею в интересах всего общества. Как правило, к ним относятся земли оборонных объектов, национальных парков, запаса и т. д. В государственной собственности могут также находиться и земли других категорий: сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда. Так, например, раньше в СССР вся земля находилась в исключительной собственности государства.

Коллективная собственность на землю подразделяется на: коллективно-долевую и коллективно-совместную. В коллективной собственности могут находиться, в частности, земли сельскохозяйственных кооперативов и акционерных обществ. При этом неделимые фонды находятся в коллективно-совместной собственности.

В частной собственности находятся земли, принадлежащие главам крестьянских хозяйств и частным предпринимателям. За определенную

плату или безвозмездно собственник может передать принадлежащую ему землю или ее часть в пользование другим лицам.

В истории развития земельных отношений известны следующие виды землепользования: постоянное (вечное), долгосрочное, краткосрочное. Срочное землепользование включает в себя и аренду земли. Право распоряжения земельной собственностью предполагает возможность ее продажи, передачи по наследству, дарения, залога, внесения в уставные фонды предприятий, предоставления в аренду.

В понятие земельной собственности входят и сервитуты. Сервитуты (обременения) — это частичные права на чужую земельную собственность, которые устанавливаются не в интересах земельного собственника, а исходя из особенностей местоположения принадлежащего ему участка. Существуют следующие основные виды сервитутов:

право проезда, прохода, водопоя и прогона скота;

право пользования источниками для орошения;

право осуществления промыслов на чужой земле (охоты, рыболовства, рубки леса и др.);

право эксплуатации сооружений в зонах магистральных трубопроводов, дорог, линий электропередач;

право использования чужих угодий (леса для пастьбы скота;

залежей строительных материалов: песка, гравия, глины; сенокосов).

Учитывая, что сервитуты представляют определенные неудобства для земельных собственников, при землеустройстве стремятся свести их к минимуму. Например, во избежание обременительного для собственника права проезда через его территорию каждый создаваемый участок обязательно обеспечивается дорогой, имеющей связь с существующей земельной сетью, а для предотвращения дробления участков дороги располагаются по их границам.

Поскольку при любом праве на землю участки должны обладать определенными границами, иметь конкретную площадь и местоположение, землеустройство является основным механизмом формирования и перераспределения земельной собственности.

Система действий по образованию и переделу земельной собственности, осуществляемых при землеустройстве, показана на схеме 1.

Большое значение для землеустройства имеют способы приобретения земельной собственности. Первоначально она создавалась путем свободного захвата участков в ходе расселения людей по территории, перераспределялась в период образования государств, во время войн, разрешения территориальных споров, впоследствии разделялась между землевладельцами и землепользователями, исходя из задач существующего способа производства.

Основными путями приобретения или прекращения права земельной собственности в массовом масштабе являются: конфискация, экспроприация, приватизация, национализация, коллективизация, реституция.

При конфискации земельный участок изымается безвозмездно независимо от воли землевладельца по политическим мотивам, в наказание за совершенное преступление или по другим причинам. Например, Декретом о земле, принятым II Всероссийским съездом Советов 8 ноября 1917 г., частная собственность на землю в России отменялась. Вся земля — государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная, крестьянская — отчуждалась безвозмездно, обращалась во всенародное достояние и переходила в пользование всех трудящихся на ней. Помещичьи, удельные, монастырские и другие нетрудовые земли также подлежали конфискации.



Схема 1. Система землеустроительных действий

Экспроприацией называется принудительное отчуждение земель за определенное справедливое вознаграждение для государственных или общественных надобностей (для строительства автомагистралей, железных дорог, объектов промышленности и т. д.). В ряде случаев термин «экспроприация» заменяют термином «реквизиция».

В процессе приватизации земельные участки, находящиеся в государственной или коллективной собственности, разделяются и закрепляются за частными землевладельцами. В ходе национализации, наоборот, земли передаются в собственность народа или государства как представителя общественных интересов.

Во время коллективизации земли также могут объединяться, переходя в коллективную или государственную собственность. Другими словами, юридически переход права собственности на землю всегда связан с изъятием и предоставлением земельных участков.

Реституция – восстановление в прежнем правовом и имущественном отношении, возвращение земельной собственности законным владельцам. Например, в процессе земельных реформ в прибалтийских республиках, на территории Восточной Германии (бывшей ГДР), в ряде других стран в 1992-1999 гг. Были осуществлены меры по реституции, передаче земель бывшим собственникам или их наследникам, лишенным своих земельных прав в ходе второй мировой войны и доказавшим свои права на землю.

Коренные изменения в земельной собственности и перераспределение земель осуществляются в ходе земельной реформы.

Земельная реформа — это законодательно оформленное радикальное переустройство земельного строя с присущими ему отношениями и соответствующей надстройкой, связанное с преобразованием форм собственности на землю, передачей земли от одних землевладельцев и землепользователей другим и соответствующим изменением форм территориального устройства в стране.

Земельная реформа всегда регулируется государством и находится под его контролем. Она осуществляется для перехода к новому земельному строю, представляет собой концентрированное выражение земельной политики государства и обеспечивается соответствующими правовыми, экономическими, техническими, организационными мерами.

Основным механизмом осуществления земельной реформы является система землеустройства.

§ 2. ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ ЗА РУБЕЖОМ

Коренные преобразования земельных отношений являются центральным звеном всех земельных реформ. Они закладывают фундамент развития общества на длительное время и влияют на уровень благосостояния народа. Поэтому, прежде чем начинать земельную реформу, необходимо глубоко изучить опыт таких преобразований в различных государствах и на различных исторических этапах развития общества, с тем чтобы выявить закономерности, последствия и учесть их при проведении преобразований. Особенно важно проведение таких исследований для нашей страны, где большие земельные просторы, сложные природные условия сочетаются с разнообразием национальных традиций, наличием определенных, исторических корней, многогранностью социально-экономических факторов.

Анализ земельных реформ после реформенного периода может внести существенные коррективы и в развитие сельскохозяйственного производства, скрыть необходимость и направления аграрных преобразований, определить перспективные формы землевладения и землепользования, уклад сельского хозяйства, положительные и отрицательные стороны изменения земельных отношений и их влиянием на динамику производства сельскохозяйственной продукции.

Земельные реформы в Латинской Америке. За несколько последних десятилетий во всех странах Латинской Америки были проведены земельные реформы, причем их важность и напряженность определялись различными факторами. К числу основных из них можно отнести следующие:

- наличие политического режима и устойчивость политической власти внутри страны, а также влияния политики США и СССР на политическую стабильность и ориентацию;

- существующее состояние земельных отношений, имеющие место формы собственности на землю, землевладения, землепользования;

- площади используемых земель, их плодородие размещение, потенциальные резервы вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот;

- население, уклад жизни, численность крестьян, их социальная активность, землеобеспеченность.

Говоря о политическом аспекте земельных реформ, следует отметить, что они проводились тремя путями: в результате гражданских войн, военными режимами, в результате законодательных действий. Так, например, в Мексике и Боливии реформы прошли после гражданских войн, в Перу реформу провело военное правительство, а в Чили, Коста-Рике реформа осуществлена законодательным путем. Идеологическая направленность земельных реформ в странах, ориентированных на США и Западную Европу, обуславливала безальтернативную идею создания семейных ферм как основных землевладельцев и производителей продукции сельского хозяйства, а в странах, находящихся под влиянием СССР и Восточного блока, - приоритетными направлениями являлись сельскохозяйственные кооперативы и другие формы коллективного хозяйства.

Земельные отношения в странах Латинской Америки базировались на момент проведения земельных реформ в основном на превалировании крупной земельной собственности над мелкой. Например, в Колумбии 4 % лендлордов до сих пор контролирует 43 % сельскохозяйственных угодий, в то время как 66 % крестьян полностью или почти полностью безземельны. Несмотря на осуществление земельной реформы в Сальвадоре 1 % землевладельцев контролирует 41 % земельных угодий, а 60 % крестьян почти не имеют земли.

Примерно 88% всех ферм в Гватемале размещаются лишь на 16 % имеющихся обрабатываемых земель. В то же время фермы размером в 450 и более гектаров занимают около 34% всех пахотных земель страны, а по количеству они составляют 1% от числа всех ферм.

В Бразилии мелкие фермы размером до 50 га занимают 12% всей земельной площади, однако они производят до 50% всей сельскохозяйственной продукции. В них занято до 70 % всех трудовых сельскохозяйственных ресурсов страны.

В тех странах, которые обеспечены землей достаточно, земельные реформы не представляли большой важности. Например, в Аргентине на душу населения приходится относительно много земли. Причем крестьяне в основном проживают в районах с наиболее плодородными почвами. И наоборот, в Перу где ощущается нехватка пригодных для сельскохозяйственного использования земель, исторически сложилось так. Сто наиболее плодородные земли были достаточно жестко монополизированы еще в колониальные времена богатой элитой, а среди местного населения была широко распространена безработица, что обуславливало его дискриминацию и бедность.

Основными причинами, которые обусловили проведение земельных реформ в странах Латинской Америки, явились следующие:

1. Необходимость поддержания социального мира, вследствие чего происходил передел земли и наделение крестьян землей, и ослабление внутренней напряженности в земельных отношениях, складывающихся между крупными землевладельцами и крестьянами.

2. Требования роста экономики и увеличения производства продукции сельского хозяйства для внутренних потребностей и на экспорт, в результате чего происходило освоение, «колонизация» новых земель, образование новых форм землевладения и землепользования, повышение занятости трудоспособного населения. Однако, во многих случаях политические аспекты преобладали над экономическими. Так, например, в Сальвадоре и Никарагуа земельные реформы проходили с переменным успехом и определялись ходом гражданских войн.

Реформы в странах Латинской Америки проводились с использованием следующих методов:

- путем национализации земли и ее передачи крестьянам с образованием государственных предприятий и сельскохозяйственных кооперативов (Куба, 1959—1981 гг., Никарагуа, 1979—1983 гг.);

- за счет «колонизации» земель, то есть создание преимущественно семейных ферм на пограничных территориях, на неиспользуемых или выкупленных государством у частных лиц землях (Бразилия, 1964—1969 гг., Аргентина, 1940 — 1968 гг.);

- путем частичной экспроприации или выкупа земель и образования новых семейных ферм или сельскохозяйственных производственных кооперативов (Боливия, 1953—1975 гг., Гватемала, 1954 — 1969 гг.).

Во всех случаях при проведении земельных реформ стоял вопрос о передаче земли, а также о преимуществах или недостатках мелких семейных ферм и более крупных производственных кооперативов.

Так, например, в Чили, Перу, Доминиканской Республике, в некоторой степени в Сальвадоре, Гондурасе, Никарагуа, Панаме и прибрежных районах Эквадора сразу же после земельной реформы образовались производственные кооперативы, базирующиеся в основном на коллективной собственности на средства производства и разделе прибыли в конце года в зависимости от отработанных в хозяйстве дней.

В Колумбии, Венесуэле, Парагвае (после 1964 г.), Боливии, Коста-Рике и ряде других стран в результате земельных реформ возникли новые семейные фермы. Основные результаты проведения земельных реформ и количество земель, охваченных земельным переделом в странах латинской Америке, показаны в табл. 3¹.

3. Некоторые характеристики земельных реформ в странах Латинской Америке

№	Страна	Период проведения реформы (годы)	Процент семей, получивших землю	Тип организации землевладения и землепользования
1	Аргентина	1940-1968	0,8	индивидуальный
2	Боливия	1953-1975	78,9	индивидуальный
3	Бразилия	1964-1969	9,4	индивидуальный
4	Чили	1962-1973	20	индивидуальный
	- контрреформа	1973-1975	4	индивидуальный
5	Колумбия	1961-1977	8	индивидуальный, кооперативный
6	Коста-Рика	1961-1979	13,5	индивидуальный кооперативный
7.	Куба	1959-1981	100	индивидуальный, кооперативный
8	Доминиканская республика	1962-1986	19,2	индивидуальный
9	Эквадор	1964-1976	9,1	индивидуальный
10	Сальвадор	1980-1983	12	индивидуальный
11	Гватемала	1952-1954	33	Индивидуальный, кооперативный

¹ Составлены по данным Тисенхьюзен У.К. Анализ земельных реформ, проведенных в странах Латинской Америке.: Докл. На семинаре ФАО.-М., ВАСХНИЛ, 1991.-с.6-9.

1	2	3	4	5
	- контрреформа	1954-1969	3	Обществ. земли
12	Гаити	1809-1883	80	Государственный, индивидуальный, кооперативная
13	Гондурас	1962-1980	10	Индивидуально- кооперативный
14	Мексика	1917-1980	52,4	индивидуальный
15	Никарагуа	1979-1983	30	ассоциации
16	Панама	1963-1969	2,7	индивидуальный
17	Парагвай	1963-1979	6,8	индивидуальный, кооперативный
18	Перу	1967-1979	21,3	ассоциации
19	Уругвай	1948-1969	0,5	индивидуальный
20	Венесуэла	1959-1975	85,4	индивидуальный, кооперативный

Однако производственные кооперативы в Латинской Америке в период после земельных и аграрных реформ не выдержали испытания временем. В 1980-х годах одна за другой страны отказывались от такого способа сельскохозяйственного производства и переходили к индивидуальному фермерству (табл. 4.). Даже в Никарагуа идея государственных ферм и производственных кооперативов была поддержана только там, где выращивались экспортные культуры.

В после реформенный период никарагуанские крестьяне проявили склонность к созданию своих собственных ферм, а государственные сельскохозяйственные предприятия были сильно ослаблены в ходе войны. Производственные кооперативы, созданные в Сальвадоре первоначально в ходе аграрной реформы, в последующем также стали делиться.

4. Площади земель и число хозяйств, охваченных земельной реформой в некоторых странах Латинской Америки

№	Леса и пахотные земли, тыс. га				Число фермерских семей			Средняя площадь леса, пашни на семью (га)	
	страна	всего	в т.ч. охваченных	%	всего	получивших пахотные земли	%	по всем землям	по получившим землю
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Боливия	3275	2730	83,4	516200	384560	74,5	6,3	7,1
2	Чили	28759	2940	10,2	412000	38000	9,2	69,8	77,4
3	Коста-Рика	3122	221,6	7,1	155200	8349	5,4	20,1	26,5
4	Доминиканская Республика	2677	374,6	14,0	697800	58411	8,5	3,8	6,3
5	Эквадор	7949	718,1	9,0	749000	78088	10,4	10,6	9,2
6	Мексика	139869	60724	43,4	4629400	1986000	42,9	30,2	30,6
7	Панама	2253,9	493,2	21,9	132800	17703	13,3	17,0	27,9
8	Перу	23545	9255,6	39,3	1419400	431982	30,4	16,6	21,4
9	Венесуэла	26470	5118,7	19,3	566800	171861	30,6	47,1	29,8

Переход к индивидуальному фермерству в странах Латинской Америки был обусловлен следующими, причинами:

1. Правые правительства искали поддержку крестьян, поэтому поощрялся раздел земель государственных и кооперативных структур.

2. Для налаживания производства кооперативам нужны были кредиты, помощь высококвалифицированных специалистов (экономистов, менеджеров, бухгалтеров), которые практически отсутствовали.

3. С получением земли крестьяне были заинтересованы в освобождении от опеки различных организаций и получении самостоятельности.

4. При распределении доходов в кооперативах имела место «уровниловка», когда оплата труда практически не дифференцировалась в зависимости от его количества и качества.

5. Наиболее деятельные крестьяне были заинтересованы в получении земли в собственность в связи с тем, что они могли свободно распоряжаться ею, передавать по наследству и осуществлять другие операции. Кроме того, большинство крестьян предпочитало свободу выбора различных форм землевладения и землепользования.

6. Эффективностью мелкого крестьянского хозяйства в условиях преобладания ручного труда, отсутствия кредитов, когда недостатки финансовой и материально-технической поддержки компенсируются трудом крестьян и их заинтересованностью в получении прибыли.

Следует, однако, отметить, что в ряде случаев при наделении крестьян землей, в особенности в условиях их нищеты, определенная степень производственной кооперации крестьян является абсолютно необходимой. В дальнейшем, когда доходы крестьянства возрастают, производственная кооперация может заменяться обслуживающей и маркетинговой. Кроме того, при правильной организации и оплате труда,

различных формах собственности, стимулирующих экономические интересы производителей, крупные предприятия за счет применения системы высокопроизводительных машин, прогрессивных технологий, являются значительно более эффективными по сравнению с мелкими.

Анализ земельных реформ в странах Латинской Америки позволяет сделать следующие выводы:

1. Земельные реформы, в основном, определялись политическими мотивами.
2. Земельные реформы имели успех, когда обеспечивались не только политической, но и экономической поддержкой государства.
3. При организации различных форм землевладения и землепользования должна обеспечиваться свобода их выбора.
4. Более эффективными для условий региона с производственной точки зрения оказались семейные фермы (индивидуальные крестьянские хозяйства).

Земельные реформы в Южной, Юго-Восточной и Центральной Азии. К началу двадцатого века, вследствие проводимой колониальной политики (португальцами, голландцами, французами, англичанами), страны региона были превращены в объекты прямого грабежа, жестокой эксплуатации, источники сырья и рынки сбыта товаров. По сути, страны представляли собой феодальные общества, ориентированные в основном на аграрный сектор экономики, с замедленным развитием и преобладанием преимущественно феодально-помещичьего землевладения.

Освобождение от колониальной зависимости в результате развития национально-освободительных движений, необходимость роста промышленного производства, повышение производительности сельского хозяйства потребовали коренных преобразований в экономике, проведения земельных и аграрных реформ.

В ходе проведения земельных реформ страны шли в основном следующими путями:

- развитием капиталистических земельных отношений в сельском хозяйстве, основанных на частной собственности на землю, аренде земель, переходе к сельскохозяйственным предприятиям капиталистического типа (Индия, Южная Корея, Пакистан и др.);

- переходом на коллективные формы ведения сельского хозяйства, развитием кооперации, социалистических производственных отношений (Монголия, Китай, Вьетнам, Северная Корея).

При проведении земельных реформ использовались различные методы: национализация, экспроприация земель, регулирование землевладения и землепользования законодательными и экономическими рычагами (кредитование, субсидирование, налогообложение). Наиболее сложными, многообразными и характерными для стран региона путями земельные реформы шли в Индии и Китае.

ИНДИЯ – одно из крупнейших государств Азии. Площадь суши составляет 297 млн. Га, в т.ч. сельскохозяйственных угодий – 181 млн. Га (0,25 га на одного жителя), пашни – 166 млн. га (0,23 на одного жителя). Население превышает 712 млн. Человек, 70% экономически активного населения занято в сельском хозяйстве. Около 20% обрабатываемых площадей орошается. Основные продовольственные культуры: рис, пшеница, кукуруза, бобовые, масличные. Индия занимает одно из первых мест в мире по сбору чая, арахиса, джута, сахарного тростника, хлопка и клещевины. Производят также каучук, кофе, пряности. Выращивается крупный рогатый скот (более 230 млн. голов или около 20% мирового поголовья). Овец и коз насчитывается 120 млн. голов.

Аграрная структура и система земельных отношений сложилась до завоевания независимости и определялись общинно кастовой социальной структурой (более 3,5 тыс. Каст и подкаст в 40-х годах), видами

землепользования и прав на землю, унаследованными со времен мугхалского правления и от Британской колониальной империи.

Преобладали следующие виды землевладения и землепользования:

1. Государство передало часть обширных территорий в качестве «хасских» земель землевладельцам - заминдарам, которые владели этими землями и сами обрабатывали их.

2. Кроме того, часть земель была отдана заминдарам для сбора арендной платы с крестьян, обрабатывающих эти земли. Заминдары ежегодно за счет сбора арендной платы выплачивали государству определенную сумму в виде земельного налога.

3. Часть земель была выделена крупным феодальным землевладельцам в качестве вознаграждения за особые заслуги перед государством (военные, экономические, управленческие). К ним относились «Инамы» — дарованные права на земли, с которых собирался земельный налог в пользу землевладельца (позже включено право собственности на землю), а также «Джагиры» — землевладения, которые частично или полностью освобождались от уплаты земельного налога.

4. Определенная часть земель находилась в непосредственном владении крестьян, которые обрабатывали ее и платили земельный налог непосредственно правительству.

5. Имелись также земли (в основном на севере и северо-востоке страны), находящиеся под контролем общины (деревни) и передававшиеся в пользование ее членам (жителям) для обработки. Землевладелец являлся хозяином земли, пока продолжал жить в деревне. Когда он уезжал, его земля возвращалась общине, которая затем передавала ее любому другому члену. Такая система переходящей обработки называлась «джум»².

² Д ж а к о б Х.А. Земельные реформы в Индии. Доклад на семинаре ФАО-0 7.06.1991 –М.: ВАСХНИЛ, 1991.-240с.

Индия – многонациональное государство, которое включает в себя союз 22 штатов и 9 союзных территорий, поэтому на местах виды землевладения и землепользования имели некоторые особенности, однако, в производстве сельскохозяйственной продукции везде преобладали мелкие и мельчайшие крестьянские хозяйства. На ряде крупных помещичьих землевладений применялся наемный труд, имела место также издольщина и аренда земель, когда за пользование землей, крестьяне вынуждены были отрабатывать на помещиков или платить частью урожая или деньгами. С точки зрения изучения земельных реформ интересен опыт британской администрации первой половины XX века по стимулированию сельского хозяйства Индии посредством земельных преобразований. Цель этих преобразований заключалась в изменении системы использования земли и получении максимальных прибылей с государства за счет разрушения помещичьего землевладения, расширения частной собственности крестьянства и повышения их заинтересованности, росте сельскохозяйственного производства.

Были апробированы следующие системы:

1. Так называемая «английская система» развития помещичьего землевладения, когда ставилась задача заинтересовать заминдаров - помещиков во вложении дополнительных средств в сельское хозяйство и активизировать сельскохозяйственное производство с одной стороны, с другой стороны — перераспределить часть неэффективно используемых помещичьих земель в пользу частных предпринимателей. Для этого часть земель заминдаров была объявлена свободной и выставлена на аукционах для продажи лицам, предлагавшим наивысшую цену.

Кроме того, британцы ввели так называемый «Постоянный Сеттельмент», то есть установили навечно для заминдаров фиксированную сумму земельного налога, дав возможность оставлять себе весь

дополнительный доход за счет обложения налогом крестьян-землепользователей.

Действие этой системы ограничивалось в основном восточными частями Индии (штатами Западный Бенгал, Бихар и Орисса). Однако, данная система себя не оправдала, так как на аукционах заминдары предлагали за свои бывшие земли максимальную цену, входя в огромные долги, но сохраняя тем самым свои привилегии.

Вместе с тем, Сеттельмент привел к тому, что крестьяне насильственно были обложены большой арендной платой, что способствовало их обнищанию и увеличению социальной напряженности. Заминдары же существовали, как рантье и были заинтересованы в максимальном обложении налогом крестьянства.

2. В Мадрасе и Бомбее британцы использовали «французскую» модель насаждения крестьянской собственности, которая в Индии получила название системы «райотвари». При этой системе земля передавалась в собственность крестьянам непосредственно государством по специальному согласованию, согласно которому крестьянин признавался собственником земли с правом отдать ее в поднаем, заложить, подарить или продать. Крестьянин-земледелец был защищен от выселения, пока платил правительству установленный земельный налог.

Другой тип землевладения (махалвари) был установлен в Объединенных провинциях, распространен затем до штата Пенджаб и заключался в оформлении договора с целой деревней. При этом государству, дополнительно к индивидуальному, выплачивался и коллективный земельный налог. Однако, и эти системы также не оправдали себя, так как от 50 до 70 % валового продукта уплачивалось за пользование землей в форме земельного налога, не считая других подзаконных сборов и обложений, что привело к повсеместному отчуждению крестьян от земли,

их обнищанию и отсутствию экономического интереса (за исключением обеспечения прожиточного минимума) к увеличению производства.

По данным экономического обзора последствий земельных реформ, приведенным Алис Джакоб, директором института права (Нью Дели, Индия), в период между 1900 и 1945 гг. Население Индии увеличилось на 37,9 % размеры культивируемых площадей возросли на 18%, выпуск пищевой продукции остался неизменным, а производство товарных культур возросло на 59,3%. В то время как в 1880 г отмечался прирост продуктов питания на 5 млн. т., в 1945 г. Наблюдался их дефицит, исчисляемый 10 млн. т. К 1945 г. Около 30% населения Индии страдало хроническим недоеданием³.

Оценивая земельные преобразования в Индии в период до провозглашения ее независимости, можно сделать следующие выводы:

1. Основой для успешного осуществления аграрных преобразований и повышения эффективности сельскохозяйственного производства должна служить передача земли в собственность непосредственным производителям, охрана прав этой собственности и отсутствие эксплуатации человека человеком в любой форме.

2. С экономической точки зрения непосредственные производители-крестьяне должны свободно распоряжаться производимой ими продукцией и иметь денежные средства для вложения получаемой прибыли в расширение производства, то есть обеспечивать расширенное воспроизводство. Поэтому государство, используя экономический механизм, через систему налогов, цен, кредитов, других экономических рычагов должно стимулировать осуществляемую им земельную политику и тем самым пробуждать экономические интересы производителей.

³ Джакоб А. Земельные реформы в Индии. – М.: ВАСХНИЛ., 1991г. – с.5-6.

3. Все планы по проведению земельных реформ должны учитывать политическую, социально-экономическую и историческую ситуацию в стране и не должны выходить за определенные рамки.

После обретения Индией независимости назрела необходимость осуществления новой земельной реформы. Ее основное содержание заключалось в решении следующих вопросов:

- отмене системы крупного землевладения (системы заминдари);
- установлению, закреплению и охране прав арендаторов;
- введению ограничений на максимальный размер землевладений;
- объединению землевладений.

Отмена системы крупного землевладения (заминдари) производилась на основании законов, принятых штатами и заключалась в ликвидации посредников между государством и крестьянами. Этой мерой была сделана попытка ликвидировать остатки феодализма в земледелии и подготовить почву для развития прибыльного сельского хозяйства.

За отдаваемые земли помещики получали денежную компенсацию, учитывающую уровень земельного налога и размер годового дохода. В распоряжении землевладельцев тем не менее продолжали оставаться обширные площади земель (приусадебные земли, земли в деревнях и собственные хасские земли, обрабатываемые самими землевладельцами своими силами или с использованием наемного труда и арендаторов).

Государство получило от бывших частных владельцев около 173 млн. акров земли (69,9 млн. га) и установило прямые отношения с 73 млн. землевладельцев. Данный процесс продолжается и в настоящее время. Развитие сельского хозяйства связывалось также с укреплением прав арендаторов земли, которые притеснялись помещиками и даже выселялись с арендуемых земель, лишаясь единственного источника существования. Поэтому в первом пятилетнем плане были заложены основы реформ по

использованию земель на правах аренды. Было рекомендовано всем землевладельцам и землепользователям подтвердить свои права на земельные участки (поземельные книги, договора аренды, квитанции об уплате арендной платы и др.).

Арендаторам было представлено право обеспечения их занятости, а собственникам – право вернуть себе ограниченную земельную площадь для обработки ее своими силами. Для этих целей были выработаны нормы возврата земли собственнику в размере трех семейных землевладений. Причем под землевладением одной семьи понимали площадь, которую могли обрабатывать взрослые члены семьи с помощью работников. Если земля в течение 5 лет не была затребована собственником, то арендатором представлялось право ее покупки.

Вместе с тем, если арендаторы не представляли документ на право аренды земель, а ввиду слабого земельного учета таковые во многих случаях отсутствовали, крупные землевладельцы выселяли всех арендаторов со своих земель. Поэтому в ходе земельной реформы был налажен учет земель и регистрация всех земельных сделок, которые осуществлялись, начиная с третьего пятилетнего плана, налоговыми инспекциями. А в четвертом пятилетнем плане права землевладельцев на возвращение арендуемых земель были ограничены их личным участием в обработке земель. В ряде штатов были приняты законы, упорядочивавшие взимание арендной платы и приравнивающие издольщиков к арендаторам.

Однако, цель передачи земель арендаторам в собственность не была достигнута, так как большинство было не в состоянии заплатить высокую цену за землю. Кроме того, крупные земельные собственники всячески препятствовали передаче своих земель в собственность другим лицам и стремились сохранить свои владения.

Основная идея установления ограничений на предельный размер землевладений заключалась в изъятии излишков земли у крупных

собственников и ее перераспределения безземельным крестьянам или мелким производителям. Законодательство о максимальных наделах находилось в юрисдикции штатов, в связи с этим штаты приняли свои законы, которые затем корректировались, исходя из единой общегосударственной политики.

Расчетной единицей для установления максимальной нормы являлся сначала один человек, а затем семья из 5 человек, включающая мужа, жену, трех несовершеннолетних детей. Каждой семье предусматривалось выделить стандартное по размерам землевладение, учитывающее качество участка земли и наличие источника орошения. Кроме того, к стандартному владению приплюсовывалась одна пятая часть на каждого члена семьи сверх пяти человек при условии соблюдения нормы другого владения. Старшему сыну и разведенной женщине полагалось отдельное стандартное владение.

Для земель с имеющимся источником ирригации, способных давать не менее двух урожаев в год, максимальные нормы землевладений составляли, в зависимости от штата, от 4,05 до 7,28 га. Согласно законам штата, 7,2 млн. акров (2,9 млн. га) земель были объявлены излишками, из них 4,4 млн. (1,8 млн. га) были перераспределены, остальные остались или не перераспределенными, или по ним ведутся судебные процессы.

Небольшие площади перераспределенных земель объяснялись тем, что предчувствуя введение максимальных норм, крупные землевладельцы прибегали к фиктивному разделу своих владений, передаче их части другим лицам. В результате этого для передачи земли беднякам оставалось слишком мало земли. Кроме того, в отношении максимальных размеров первоначально действовали некоторых групп землевладельцев существовали льготы, которые препятствовали разделу их участков. Больше того, инициаторы этой реформы были слабо организованы и не

задействовали административный механизм, необходимый для ее осуществления.

Параллельно в ряде штатов страны (Пенджаб, Харьяна, Уттар-Прадеш и др.) шла работа по укрупнению мелких землевладений. Мелкоземелье, дробление и раздел участков в этих регионах проявлялись все больше как следствие традиций и законов наследования. Поэтому проводились работы по комассации и укрупнению земель для повышения эффективности сельского хозяйства.

Таким образом, учитывая опыт организации земельных реформ в независимой Индии, можно сделать следующие выводы:

1. Для успешного осуществления земельных реформ помимо политических установок и экономических мер, необходимы определенные организационные мероприятия, заключающиеся в создании специальных органов или наделении предельными функциями действующих административных органов с целью организации и проведения земельной реформы и контроля за ее исполнением.

2. Осуществление земельных преобразований требует наличия ясности в составе землевладельцев, границах и площадях закрепленных за ними земель, налаженного земельного кадастра, позволяющего вести регистрацию землевладений и землепользования, учет и контроль за использованием земель и их оценку и на этой основе осуществлять систему экономических мероприятий (предоставление кредитов, налогообложение и др.).

3. Для юридически правильных и технически грамотных отводов и перераспределения земель, организации их рационального и экономически выгодного использования необходимо проведение землеустройства.

КИТАЙ. Китайская Народная Республика занимает территорию около 9,6 млн. кв. км. (960 млн. га) на которой проживает 1,24 млрд. человек, в том числе 80% населения сосредоточено в сельской местности. Сельское

хозяйство Китая – одна из главных отраслей экономики. На его долю приходится 1/5 стоимости валового общественного продукта и около 70% национального дохода.

Основными отраслями земледелия являются производство зерновых, технических, овощных и сахаросодержащих (сахарный тростник, свекла) культур, а в животноводстве наибольшее развитие получило свиноводство. Хорошо развито птицеводство и рыбное хозяйство. По разнообразию сельскохозяйственной продукции Китай занимает ведущее место в мире. Здесь возделываются свыше 50 видов полевых культур, около 100 овощных, более 60 плодовых, около 700 видов грибов, лекарственные травы, развито чаеводство, шелководство. Посевная площадь составляет 145 млн. га, из которых почти треть орошается. В основных земледельческих районах получают два-три урожая в год. Средний коэффициент повторных посевов составляет 1,4, а в основных районах земледелия он достигает 3,8⁴. Земельная реформа в Китае избрана в качестве генерального направления сельскохозяйственного развития и представляет собой неотъемлемую часть общей экономической реформы и всей государственной политики.

Первый этап земельной реформы в КНР относится к 1949-1952 гг. он характеризовался конфискацией земли и других средств производства (сельскохозяйственной техники) скота, инвентаря и другого имущества) у крупных землевладельцев и их передачей безземельным крестьянам. Начиная с первой пятилетки социалистического строительства в Китае (1953г.), земельная реформа обеспечивала реализацию принципов коллективизации от первоначального до полного кооперирования на селе (1955 г.). В 1958 г. в Китае начался так называемый «большой скачок». В целях скорейшей реализации принципов коммунизма повсюду в централизованном порядке повышались нормы и конечные показатели

⁴ Добрынин В. Аграрная реформа в КНР.// - Международный агропромышленный журнал: - 1990.- №3 – с.79-87.

производства. На селе активно создавались коммуны, укрупнялись сельскохозяйственные кооперативы, образовывались госхозы.

Формирование коммуны в условиях централизованного планирования позволяло государственным органам управления монополизировать землю как объект хозяйствования, контролировать производство, использование выделяемых ресурсов, распределение излишков продукции и частную деятельность крестьян. Преобладающей стала общественная собственность на землю.

Оплата труда в соответствии с отработанным временем, носила по своей сути уравнилительный характер, что стимулировало увеличение производства продукции и отчуждало крестьянство от земли. Вместе с тем, за счет мобилизации крестьянства в коммуны и принудительного изъятия государством большей части прибавочного сельскохозяйственного продукта, происходило развитие агропромышленного производства, создавалась аграрная инфраструктура, в сельскую местность привлекались средства промышленности. Однако общественная собственность на землю являлась сдерживающим фактором в развитии сельскохозяйственного производства и экономики всей страны.

Третий пленум ЦК КПК в 1978 г. принял решение о выходе из кризисной ситуации на основе внедрения в производство экономических методов хозяйствования, базирующихся на учете объективных экономических законов, экономических интересов различных слоев населения, экономических стимулов, модернизации сельского хозяйства.

При этом предусматривалось приоритете развитие сельского хозяйства и проведение реформ в аграрной сфере. Прежде всего была признана многоукладность в развитии сельской экономики. Наряду с социалистическими предприятиями право на существование получили индивидуальные, частнохозяйственные, государственно-капиталистические хозяйства.

Распространение подряда в сельском хозяйстве выявило огромное аграрное перенаселение, невозможность предоставления каждому работнику земельного надела, обеспечения полной занятости и источника существования. Поэтому было разрешено части рабочей силы деревни не участвовать в сельскохозяйственном производстве, а заняться подсобным промыслом. Крестьянам разрешена мелкая частная торговля.

Главной хозяйственной единицей на селе стал крестьянский двор, который владеет имуществом (основные фонды, жилье, запасы сельхозпродукции и др.). Сельская семья заключала с коллективом (деревней, производственной бригадой) контракт на подряд земельного участка (его средний размер – 0,5-0,8 га), в соответствии с которым обязывалась продать государству по стабильной закупочной цене определенное количество сельскохозяйственной продукции, делать отчисления в коллективные фонды, уплачивать сельскохозяйственный налог.

Существует право собственности крестьян на плодовые и другие деревья, право наследования подрядных договоров. Допускается найм рабочей силы, передача участков в субподряд. Приветствуется концентрация земель в руках «умелых землевладельцев». Размеры приусадебных участков крестьян в период реформы были увеличены и занимают до 7-15% площади пахотных земель. Нет ограничений на выращивание в личных хозяйствах скота, птицы, плодовых деревьев, разведение рыбы и др.

Сельскохозяйственный налог взимается в денежной форме. Его структура включает налог на пользование землей (неизменный на определенный период и налог на продажу продукции (2-10% стоимости реализуемой продукции в зависимости от ее объема и вида). Государство закупает у крестьян 30-35% производимого зерна, более 70% растительного масла, 95% хлопка. За каждый центнер зерна, проданного по

государственным контрактам, крестьяне получают по твердым ценам 3 кг дизельного топлива и 6-10 кг удобрений. В случае невыполнения контракта они вынуждены покупать эти товары на рынке по ценам в 2-4 раза выше государственных. Сверх контрактов зерно закупается у крестьян на договорных началах по коммерческим ценам, которые в среднем в 2,5 раза выше государственных закупочных.

Несмотря на принимаемые меры, производство зерна остается низко рентабельным (в 2-3 раза менее выгодным, чем выращивание технических культур, и в 3-4 раза, чем мелкое промышленное производство и транспортны перевозки)⁵. Переход от народных коммун к семейному подряду способствовал подъему сельской экономики. Подряд, давший крестьянской семье участок земли, стал формой соединения личной материальной заинтересованности и инициативы с экономическими интересами государства.

Эта модель земельных и аграрных отношений в то же время является источником проблем (отсутствие механизма укрупнения сельских земельных участков, нежелание крестьян вкладывать средства в долгосрочное повышение урожайности и др.), но она позволит не допустить обезземеливания и обнищания значительной части китайского крестьянства. Следствием такого подхода явился раздел общественных земель, ликвидация коммун и распределение земель между крестьянами для ведения самостоятельного производства на основании семейного подряда. Широкомасштабная экономическая реформа, которая в Китае осуществлялась с конца 1978 года началась с деревни, то есть земельной реформы. В производственных бригадах народных коммун распространялись подрядные формы организации производства, началось уравнительное распределение земли.

⁵ Китайская народная республика: Справочник /Разов С.С. – М.: Политиздат, 1989. – с.131-136.

Народные коммуны были ликвидированы. Их хозяйственные и административные функции были разделены. Сформированы волостные (поселковые) народные правительства, взявшие в свои руки политические и другие функции коммун. Вместо них было создано 69842 волостных (поселковых) народных правительства, а также 845025 комитетов сельских жителей⁶.

Комитет, объединяющий в среднем около 150 крестьянских дворов, выступает собственником земли, крупных сельскохозяйственных орудий и других средств производства, принадлежавших ранее производственным бригадам коммун.

Фундаментом земельной реформы стал семейный подряд в сельском хозяйстве. Земля, оставшаяся формально в коллективной собственности жителей деревни (практически в государственной), передана в аренду крестьянским хозяйствам на срок 15 и более лет. Им устанавливаются обязательные задания по производству только нескольких видов товарной продукции (зерно, хлопок, масличное), которые закупаются по твердым ценам, остальное реализуется крестьянами по рыночным ценам. При переходе на семейный подряд передача в пользование земли, находящейся в коллективной собственности, осуществлялась уравнительно, как правило, из расчета 70% - по числу едоков, 30% - по рабочей силе. В дальнейшем производилось дополнительное перераспределение земли. Основной производственной хозрасчетной единицей на селе при сохранении госхозов и кооперативов стал крестьянский двор (семья), за которым по контракту (договору) сначала на короткий, а затем на длительный срок была закреплена земля (включая пашню, лес, пастбища и водоемы).

В соответствии с договором крестьянская семья получала производственное задание, которое предусматривало поставку государству определенного количества сельскохозяйственной продукции (продналога).

⁶ Гельбрас В.Г. Экономическая реформа в КНР. – М.: Международные отношения, 1990. – с.123.

Вся продукция, получаемая сверх договорной, оставалась в распоряжении крестьянской семьи и могла реализовываться на рынке или через заготовительные государственные органы по повышенным ценам (на 50% выше закупочных цен).

Наряду с повышением цен на сельскохозяйственную продукцию, которое произошло в результате совершенствования государственной политики ценообразования была проведена замена системы централизованных закупок (типа продрозверстки) контрактной системой. Эти мероприятия привели к существенному росту производительности труда в сельском хозяйстве. За 10 лет, начиная с 1978 г., валовый сбор зерна по всей стране увеличился на 100 млн. тонн и достиг в 1987 г. 402,4 млн. т., что почти на треть больше уровня 1978 г.⁷ В течение 1978-1983 гг. темпы роста производства продовольствия в Китае составляли 7% в год, а продуктивности земледелия и производительности труда – соответственно 3,75 и 5,21%.⁸

Существенного успеха добились госхозы, созданные в период широкомасштабного освоения целинных земель. В 1989г. их число превышало 2 тыс., а численность работающих составляла 5 млн. человек. За госхозами закреплено более 4,4 млн. га пашни, свыше 13,17 млн. га пастбищ, 1,74 млн. га лесов. За период с 1979-1989 гг. темпы прироста их сельскохозяйственного и промышленного производства составляли 10,5%.⁹ Основной хозрасчетной единицей госхоза также являлось семейное крестьянское хозяйство. За госхозом сохранялось право единого планирования, выдачи производственных заданий, оказания помощи крестьянам. В процессе экономической реформы в сельской местности была разрешена промышленная деятельность. В этих условиях сельскохозяйственные кооперативы начали превращаться в крупные

⁷ Хан Тункуй, Лу Хуешен. Земельная реформа в Китае.// Международный агропромышленный журнал.- 1990.-№5.-с.67.

⁸ Сравнительный анализ аграрного сектора КНР и Индии.// Китай: Реферат. Сб. - /ВИНИТИ, - 1990.-№10.- с.61-61

⁹ Сельское хозяйство Китая в 1989г.//Китай: Реф. сб./ ВИНИТИ, - 1990.-№8.-с-39

агропромышленные формирования, имеющие в своем составе сельскохозяйственную, промышленную, строительную, торговую и другие структуры. Такая интерпретация, в особенности основанная на привлечении иностранного капитала, дала существенные положительные результаты в росте эффективности производства. Однако с другой стороны, возникла большая проблема, связанная с увеличением отвода в ценных сельскохозяйственных угодий для нужд промышленности, транспорта и иных несельскохозяйственных целей, что потребовало экономической защиты этих земель.

В ходе земельной реформы больше внимание стало уделяться развитию личного подсобного хозяйства крестьян, оставшихся членами кооперативов, и неработающим в сельскохозяйственной сфере. В личное пользование им выделяется земля из расчета до 0,7 му на семью (1 му= 0,67 га), разрешается иметь до 10 свиней и 100 голов птицы. Таким образом, к 1967 г. семейным подрядом была охвачена большая часть сельскохозяйственных земель страны. Так, например, за каждой деревней было закреплено в среднем 148,4 га пахотных земель. Система «Семейного подряда» охватила 95% территории, товарищества и единоличники занимали – 3,7% земель, сельские коллективы – 0,8%, кооперативы различного типа – 0,3%, несельскохозяйственные коллективы, индивидуальная аренда – 0,04%.¹⁰ Однако развитие семейного подряда исчерпало себя. Рост валового сбора зерна остановился в пределах 400 млн. тонн в год. Семейное землепользование стало тормозом на пути дальнейшей интенсификации производства. Это объясняется следующим:

1. Рост производительности труда первоначально при внедрении семейного подряда был обусловлен повышением напряженности и увеличением продолжительности рабочего дня, то есть экстенсивным способом, что имело определенный предел. Дальнейший рост эффективности производства возможен только на базе интенсификации

¹⁰ Перемены в аграрном производстве.//Китай: Реф. Сб. /ВИНИТИ, - 1990, №3. – с.44

механизации производственных процессов, внедрении прогрессивных технологий и др., что требует определенного уровня кооперации хозяйств, укрупнения их земельных массивов или внедрение новых форм землевладения и землепользования.

2. Уравнительное распределение земель, которое требовало выделения каждой семье участков одинаковой площади, качества и удаленности, привело к появлению множества мелких чересполосных и раздробленных участков. Исследование подрядных участков, проведенное профессорами Хан Тункуем и Лу Хуншен, показало, что на одну семью в среднем приходится 0,56 га пашни, расположенной в 98-10 местах (например, по 0,057 на каждый участок)¹¹. Большинство культур семья выращивает по своему усмотрению, что затрудняет использование сельскохозяйственной техники.

3. Монополия крестьянской семьи на свой земельный участок явилась препятствием для сведения их в крупные наделы.

4. Система семейного подряда была связана с бесплатным закреплением земли и отсутствием дифференциации в уплате земельного налога в зависимости от ее качества и местоположения. Это приводило к хищническому использованию земли, в особенности, арендованной на небольшой срок, и потере почвенного плодородия.

Ситуация в сельском хозяйстве начала усугубляться также и тем, что за последние годы начался отток сельского населения (80 млн. человек) в города, что явилось следствием наличия «ложных цен» между промышленными и сельскохозяйственными товарами и послужило причиной запустения ряда земель, превращения их в залежь, или вело к экстенсивному использованию. Поэтому ход земельной реформы в Китае в настоящее время обуславливает необходимость поиска новых форм землевладения и землепользования в условиях перехода к рыночной

¹¹ Хан Тункуй, Лу Хуншен. Земельная реформа в Китае.// Международный агропромышленный журнал. – 1990 -№5. -с.68.

системе, внедрения экономического механизма реализации при организации рационального землепользования, достижений научно-технического прогресса, создания и укрепления специальной землеустроительной службы.

Современные земельные отношения и землеустройство в Китае строятся на основе скорректированного законодательства, четкой государственной системы управления земельными ресурсами, которая осуществляется новым Министерством земли и ресурсов Китайской народной республики (КНР).

Это министерство было сформировано в ходе реорганизации правительства в 1998 г. в результате объединения: Управления землей КНР, Министерства природных ресурсов и Министерства водных ресурсов. Оно отвечает за земельные и водные ресурсы, включая моря, а также за недра.

Министерство имеет центральный аппарат (15 тыс. человек) и территориальные органы, представленные во всех провинциях, городах и поселках, с общей численностью примерно в 1 млн. человек. В земельном блоке министерства работает 200 тыс. сотрудников.

Земельные отношения регулируются в соответствии с принятым в 1986 г. Законом КНР об управлении землями. На четвертом Совещании Комитета Девятого Съезда народов Китайской народной республики 29 августа 1998 г, этот закон был пересмотрен, дополнен и введен в действие с 1 января 1999г.

Закон закрепил социалистическую общественную собственность на землю. В соответствии с законом вся земля в застроенных районах городов принадлежит государству. В сельских и пригородных районах – коллективам крестьян, за исключением тех участков, которые по закону принадлежат государству.

И государственная, и крестьянская коллективная земля определяется по закону как используемая предприятиями или гражданами. Предприятия

и граждане, использующие земли, обязаны ее охранять, управлять землей и рационально ее использовать.

В ст. 11 Закона определено, что земля, предоставляемая крестьянским коллективам для сельскохозяйственного и несельскохозяйственного использования регистрируется и учитывается властями уровня муниципалитета (графства), которые после этого выпускают свидетельства о праве собственности (для крестьянских коллективов) или подтверждающие право использования несельскохозяйственной земли под строительство. Право пользования государственной землей по закону используемой предприятиями и гражданами, подтверждается также свидетельствами на право пользования, которые выдают землеустроительные органы. Собственность на лесные земли или луга, или право использовать лесные земли, луга, водную поверхность или приливные земли в целях ведения аквакультуры устанавливается в соответствии с законом о лесном хозяйстве, законом о лугах, законом о рыбном хозяйстве КНР.

Никакие предприятия или частные лица не имеют право захватывать или передавать землю посредством покупки, продажи или других незаконных методов. Право пользования землей может передаваться в соответствии с законом.

Официальным документом, удостоверяющим право землепользования крестьянства в Китае, является контракт (письменный договор). Право крестьянина обрабатывать коллективную землю по контракту, срок которого составляет 30 лет, защищено законом. Государственная земля так же может представляться для возделывания сельскохозяйственных культур, ведения лесного хозяйства, животноводства или рыбного хозяйства также по контракту¹², срок которого устанавливается в договоре.

¹² Содержание контракта см. в работе О.Г. Строковой: Земельные реформы и земельные отношения в зарубежных странах. - М.: Диалог МГУ, 1998. – с.60-64.

Для планирования и осуществления землеустроительных мероприятий в Китае в соответствии с Законом об управлении землей разрабатываются Генеральные планы использования земель на перспективу, срок, который устанавливается Госсоветом.

Организовывают подготовку таких землеустроительных документов народные власти всех уровней на основе требований планов национального экономического и социального развития, с учетом необходимости улучшения земельного фонда страны, защиты национальных ресурсов и окружающей среды, наличия земли и потребностей в земле под строительство различных производственных объектов.

Генеральный план использования земли нижнего уровня готовится на основе требований планов национального экономического и социального развития, с учетом необходимости улучшения земельного фонда стран, защиты национальных ресурсов и окружающей среды, наличия земли и потребностей в земле под строительство различных производственных объектов.

Генеральный план использования земли нижнего уровня готовится на основе подобного плана, составленного на более высоком уровне.

Основными задачами генеральных планов использования земель, составляемых в провинциях автономных районах, муниципалитетах, городах (деревнях, поселках, общинах) являются следующие:

- определение потребности и контроль общего количества земли, используемой под строительство;
- зонирование и определение целевого использования каждого участка земли (на уровне муниципалитета и общины);
- поддержка баланса между площадями обрабатываемых земель, используемых для других целей, и улучшенными и рекультивированными землями, а также защиты основных сельскохозяйственных угодий и

предотвращение их неконтролируемого изъятия для несельскохозяйственных целей;

- улучшение экологического состояния земель и организация их рационального и устойчивого использования и охраны.

При составлении генеральных планов более низкого уровня применяются контрольные нормативы планов более высокого уровня (по площади пахотных земель, по суммарному количеству земель, выделяемых для строительства, по площади рекультивации земель или переноса плодородного слоя в другие места, то есть улучшению и вовлечению в сельскохозяйственный оборот новых земель, взамен изымаемых).

На основании перспективных разрабатываются годовые планы использования земель на территорию соответствующего уровня, которые служат основой для составления проектов землеустройства, мелиорации и строительства.

Часть земель в пределах рек, озер, находящаяся под контролем и защитой от наводнений ли в зоне водохранилищ, землеустраивается в Китае на основании Планов развития и использования рек и озер.

Таким образом, для Китайской Народной республики характерно жесткое централизованное управление земельными ресурсами со стороны государства. Оно выражается в государственном планировании использования и охраны земли, организации землепользования и контроле над ним.

От имени государства правом распоряжения собственностью на государственные земли обладает Государственный Совет.

Государство имеет право, действуя в общественных интересах даже реквизировать землю у коллективов. Оно организует национальную информационную сеть, земельный кадастр, мониторинг земель, ведет земельную статистику, финансирует землеустроительные мероприятия.

Например, только создание единой кадастровой системы из Госбюджета КНР предусматривается выделение 5 млрд. юаней (1 доллар США = 8,08 юаней).

ВЬЕТНАМ. До 1945 г. в сельском хозяйстве Вьетнама господствовали докапиталистические формы хозяйства, полуфеодальные методы эксплуатации. Колонизаторы были заинтересованы в сохранении докапиталистических отношений, облегчавших получение высоких прибылей и укреплявших социальную опору колониализма в лице помещичьего класса. Показательно, что крестьяне, составлявшие свыше 90% населения колониального Вьетнама, владели всего 30% земли, причем худшей, основная часть земли принадлежала вьетнамским помещикам и французским колонизаторам.

В период французского колониального владычества применялись три формы земельной ренты. Так, отработочная рента состояла в том, что безземельный бедняк обрабатывал землю помещика, заключив предварительный договор, согласно которому арендовал его землю на несколько лет со скотом, орудиями и посевным материалом. Аренда предоставлялась за половину урожая, а при условии предоставления скота, крестьянин отдавал от двух третей до трех пятых частей урожая. Существовали также натуральная аренды и денежная рента, когда в договоре определялся размер платы.

В становлении аграрных отношений во Вьетнаме в период после победы Августовской революции в 1945 г. до середины 80-х годов можно выделить четыре этапа:

- подготовка и начало аграрной реформы (1945-1954 гг.);
- завершение аграрной реформы и переход к социалистическим преобразованиям в Северном Вьетнаме (1955-1975 гг.);

- аграрные преобразования на Юге и развитие социалистических производственных отношений на Севере (с 1975 г. со времени образования СРВ до середины 80-х годов);

- современный этап земельного реформирования (с середины 80-х годов до конца 90-х).

- Своего рода промежуточным этапом развития аграрных отношений стали годы отражения в Южном Вьетнаме агрессии США (1965-1975 гг.). После Августовской революции 1945 г., был проведен комплекс мероприятий, в известной степени облегчавших положение сельского населения. В частности, отменена большая часть налогов, тяжким бременем лежавшая на крестьянстве. Отменен подушный налог, снижен на 20% поземельный налог. Правительство Вьетнама приняло постановление о сокращении размеров арендной платы крестьян на 25%, арендная плата не должна была превышать $\frac{1}{3}$ основного урожая. Земли французских колонизаторов, вьетнамских помещиков конфисковывались и передавались во временное пользование безземельным и малоземельным крестьянам.

Право на получение земельного надела предоставлялось всем лицам, достигшим 15-летнего возраста. Максимальный надел на одного человека устанавливался в Бакбо и Чунбо (север Вьетнама) – 0,5 га, в Намбо (юг Вьетнама) – 1 га. Предусматривалось также изъятие общинных земель улиц, незаконно их захвативших, и передача этих земель во временное пользование безземельным и малоземельным крестьянам. Пустующие частные земли, которые не обрабатывались в течение 5 лет, объявлялись собственностью государства и временно передавались деревенской бедноте. При этом в течение первых трех лет крестьяне освобождались от уплаты земельного налога и продовольственных поставок в фонд вооруженных сил ДРВ. Однако, в целом отношения между крестьянами и помещиками коренным образом не изменились, аграрный вопрос не решен. Без ликвидации класса помещиков-феодалов оказалось невозможным

преодоление крайней отсталости деревни, укрепление народно-демократического строя. В 1949 г. был принят закон о передаче государству земель, а также издан декрет снижении арендной платы. По декрету, принятому в феврале 1959 г., крестьянам передавались во временное пользование участки отсутствующих землевладельцев. В мае 1950 г. вышел закон, согласно которому запрещалось субаренда, устанавливались минимальный срок аренды, обязательность заключения письменных договоров об аренде, утверждаемых и регистрируемых в местных военно-административных комитетах.

С 1953 г. начался первый этап осуществления реформы. К концу 1956 г. на всей территории республики, за исключением некоторых горных районов, была завершена земельная реформа. В результате этой реформы у помещиков и других эксплуататорских классов отобрано 810 тыс. га земли, безвозмездно переданной 2 млн. 104 тыс. крестьянских семей. В конце 1956 г. в ДРВ было создано 190 тыс. групп трудовой взаимопомощи, охватывающих до 60% хозяйств на Севере страны. Устранив феодальные путы, сковывавшие развитие производительных сил, она способствовала улучшению экономического положения крестьянства.

В 1958 г. была практически ликвидирована феодальная система землевладения. В целом, в районах, где была передана на общественные нужды. Тогда же получил одобрение план развития групп трудовой взаимопомощи и кооперативов. К 1960 г. кооперирование в Северном Вьетнаме в основном завершилось. В созданные 41,4 тыс. кооперативов входили 2,4 млн. крестьянских дворов. Большинство таких кооперативов представляло собой хозяйства низшего типа. Земля и основные средства производства оставались в собственности крестьян. Крестьянин за свой пай ежегодно получал часть доходов, равную 25% урожая с его участка, право же использовать землю и основные средства производства принадлежало кооперативу. Крестьянин мог изъять свою землю из кооператива и снова стать единоличником.

В 60-е годы кооперативное движение развивалось вглубь главным направлением стал переход кооперативов от низших форм к высшим. К концу второго этапа в развитии земельных отношений на долю социалистического сектора в сельском хозяйстве Северного Вьетнама приходилось около 96 % валовой стоимости сельскохозяйственной продукции. В сельскохозяйственные кооперативы вступило 95 % крестьянских дворов в соответствии с господствовавшей тогда концепцией «ускоренного перехода к социализму в масштабах всей страны». К 1975 г. – 97,4 % кооперативов стали кооперативами высшего качества. В этих кооперативах господствовала коллективная собственность на землю и основные средства производства, осуществлялась плата по труду. В то же время более 50 % сельскохозяйственных кооперативов не были оснащены даже простейшими средствами механизации. Вручную орошалось 80 % площадей, потребность в удобрениях обеспечилась лишь на одну треть¹³.

Следует особо сказать о развитии государственных сельскохозяйственных предприятий. Их создание началось сразу же после победы Августовской революции и в 1959 г. в ДРВ насчитывалось 52 сельскохозяйственных предприятия такого типа. В 1975 г. на севере страны имелось 115 госхозов с посевной площадью 106,7 тыс. га, из которых почти 24 тыс. га были заняты под техническими культурами. В 1980 г. в северных провинциях СРВ действовали около 14 тыс. производственных сельскохозяйственных кооперативов, которые стали на Севере Вьетнама ведущей формой сельскохозяйственного производства. Эволюция аграрных отношений в бывшей зоне контроля сайгонской администрации на Юге усилила мелкотоварный уклад в экономике, кроме того, в деревне сохраняли свое влияние феодальные и полуфеодальные пережитки. Доля безземельных и малоземельных крестьян составляла 30 %.

Экономика Юга была тесно связана с мировым капиталистическим хозяйством. После разрыва экономических связей в период объединения

¹³ Исаев И.П., Пивоваров Я.Н. Очерк аграрных отношений во Вьетнаме. – М.: Наука, 1987. – с.15.

Вьетнама резко снизился экспорт сельскохозяйственной продукции. Новая социалистическая власть провела конфискацию помещичьих землевладений, национализацию имущества сайгонской администрации, осуществила переход к социалистической системе в сельском хозяйстве, который сопровождался сопротивлением крупных землевладельцы и зажиточных крестьян, особенно в рисопроизводящих провинциях в дельте реки Меконг.

По Конституции СРВ 1980 г., земля – общее достояние всего народа, а не какой либо группы или какой-либо местности; земля является социалистической собственностью в двух формах: общенародной и коллективной. До 1980 г. бригадная подрядная система была единственной формой организации и оплаты труда, применяемой в кооперативном секторе сельского хозяйства Вьетнама. В общих чертах эту систему можно охарактеризовать следующим образом: бригады получали от кооператива три задания – подряда (объема произведенной продукции, материальные затраты и заработанные баллы). Эти задания распределялись между членами бригады, которые за совместную работу получали баллы. Такая подрядная система не отвечала интересам работников и, следовательно, не обеспечивал полного использования трудового потенциала, не стимулировала развития инициативы и повышения ответственности за высокоэффективное производство. Проблема эффективного использования является для Вьетнама весьма острой: по уровню обеспеченности землей (0,6 га на человека) Вьетнам занимает 159 место в мире.

Поэтому в середине 80-х годов стали искать новые пути повышения эффективности землепользования, основным из которых стал индивидуальный подряд, заключающийся в новой системе оплаты сельскохозяйственного труда по конечной продукции.

По существу эта реформа подряда представляет семейный подряд. По этой системе кооператив поручает бригадам три задания (подряда). Бригада,

в свою очередь, доводит их до своих членов, закрепив земли за их семьями и утвердив обязательства на производство и сдачу соответствующего количества продукции. Главной чертой подряда является передача крестьянской семье на период до пяти лет участка кооперативной земли (в зависимости от числа трудоспособных) для работы по подряду.

«Подряд» - же, по сути, является плановым обязательством перед кооперативом о сдаче определенного объема продукции. За сданную продукцию крестьянин получает соответствующее количество трудодней. Произведенная сверх подряда продукция остается в распоряжении крестьянской семьи, которая может сдать ее государству по повышенным ценам или реализовать на рынке. Некоторые виды работ в кооперативе (например, ирригация, обработка земли механизмами и др.) продолжают осуществляться коллективно специализированными бригадами. Размер земельных участков, предоставляемых для выполнения подряда, должен быть стабильным в течение ряда лет, чтобы заинтересовать крестьян в дополнительных вложениях в землю. Это позволит также определить подрядный уровень на основе средней урожайности и затрат трудовых и материальных ресурсов в предшествующие 3-5 лет. Практика показала, что система индивидуального подряда дала некоторый эффект.

Это результат того, что, во-первых, земля остается общенародной собственностью, также остаются общенародной или коллективной, собственностью важнейшие средства производства. Передаваемый в распоряжение крестьянину на условиях подряда участок кооперативной земли может быть изъят в случае, если подрядчик нарушит условия подряда. Во-вторых, крестьяне, используя закрепленную за ними землю, производят продукцию для общества, кооператива, на свое личное потребление и, что важно, по единому плану. Этот план разрабатывается кооперативами, гарантируется его обязательным выполнением на основе хозяйственных договоров, заключенных между государством и кооперативом, и подрядных договоров, заключенных между кооперативом

(посредством бригад) и крестьянами. В-третьих, продукция и доход распределяются на основе социалистического принципа распределения.

Таким образом, в целом форма подряда на производство конечной продукции не может привести к возрождению мелкотоварного уклада основанного на частной собственности на землю крестьян - единоличников. Отсутствуют купля-продажа, аренда земли, эксплуатация наемного труда.

В первой половине 90-х годов стагнация в экономике Вьетнама принудило руководство страны искать новые пути развития производства, базируясь на новых земельных отношениях и ориентируясь на такие страны, как Китай, Россия, Южная Корея.

Сохраняя приверженность социалистическому строю, были признаны необходимыми рыночные отношения в экономике, однако с оговоркой, что экономика должна оставаться плановой и находиться под государственным управлением. Была признана многоукладность, однако, при руководящей роли госсектора. Эти оговорки сказываются на темпах реформ. Однако, экономическая ситуация заставляет вьетнамское руководство закрывать глаза на идеологические принципы в проведении экономической политики.

А настоящее время в сельском хозяйстве наблюдается попытка отхода от управления административными методами и перехода к рыночным механизмам.

Особенности организации использования земельных ресурсов в США. Общая площадь (территория) США насчитывает 767 млн. га, из которых 186 млн. га (24,1%) – лесные угодья.

Большая часть земель в стране (около 60%) находится в частной собственности. Остальная часть принадлежит государству. Федеральное правительство владеет 29% земель, правительства штатов и местные органы власти имеют 9% территории. Всего 2% земель принадлежит индейским племенам.

Формирование земельного строя США, которое можно назвать земельной реформой, базирующего на частной собственности на землю, можно отнести к периоду более чем 100 – летней давности.

Наиболее значительным шагом в процессе распределения общественных земель между частными собственниками стал Закон о гомстедах (Homestead Law), что в буквальном смысле означает «Закон об участках (усадебях)», принятый в 1862 г. Данный закон дал возможность большому числу поселенцев за символическую плату (от 0,4 до 2,5 долларов за акр) стать пользователями земли. При этом размер земли был ограничен 80 акрами на одного члена семьи или 160 акрами – в расчете на мужа и жену. По истечении 5 лет, в случае, если поселенцы проживали на этой земле, участок переходил в их собственность.

Во время освоения земель, в стране не было ни крепостного права, ни тех земельных отношений, которые имели место в Европе. Америка – страна колонизации. Поэтому мероприятия государства были направлены в то время на регулирование заселения и правильное использование земли.

Гомстед представлял собой хуторской участок. Таким образом, Законом о гомстедах правительство развивало «хуторскую» организацию территории или «хуторскую» колонизацию.

Землеустроители, специально обученные геодезии специалисты, проводили следующие межевые работы. Заселяемая площадь делилась на квадраты площадью в одну квадратную милю по направлению меридианов и параллелей. Такой квадрат (township- район, местечко) делился еще на 36 квадратов (sections –секций). Каждая из секций делилась еще на 4 квадрата по 160 акров. Эти последние и составляли собой гомстеды.

Вскоре выяснилось, что недостатком закона о гомстедах является ограничение максимального размера предоставляемого участка. Если на плодородных землях среднего Запада работа на площади гомстеда могла обеспечить проживание средней семьи фермеров, то в западных более

засушливых зонах этого было недостаточно. Поэтому в дальнейших поправках, принятых к закону в последующие полвека, максимальный размер участка земли, предоставляемого в качестве гомстеда, был увеличен с 65 до 365 га.

По закону о гомстедах, к концу заселения земель (примерно 1920-е гг.) была распределена площадь земли, равная около 20 % территории страны. Эта была самая большая, распределенная целевым образом, часть общественных земель. Следующую по величине группу составляли земли, переданные штатам для реализации различных внутренних программ развития – 15,4 %. В целом, к 1943 г. около 70 % общественных земель оказались распределенными между новыми владельцами¹⁴.

Отличительной чертой земельного строя США является его стабильность. В течение длительного периода в стране не происходило коренных изменений революционного характера, затрагивающего его основы. Это касается как законодательства, так и порядка использования земель.

Самые существенные изменения в соотношения государственных и частных земель происходит в первые 100 лет существования американского государства, когда главной задачей администрации в области земельных отношений являлась скорейшая передача государственных земель в частную собственность.

Следующее столетие характеризуется перемещением центра тяжести земельной политики с приватизации на ограничение прав в отношении владения указанными частными землями. По мере освоения территории земельная политика государства, наряду с гарантией абсолютных прав собственности, все больше включала элементы общественного контроля за использованием земель, находящихся в частной собственности. Эта тенденция существовала, несмотря на традиционное минимальное

¹⁴ Овчинников О.Г. Государственное регулирование аграрного сектора США. – М.: РАН, Ин-т США и Канады, 1999. – с.492.

вмешательство в частную собственность со стороны государства, осуществлявшееся, в основном, на уровне местных администраций.

Первоначально законы о распределении земель, включая закон о гомстедах, не содержали особых ограничений против перевода каких-либо земель в частную собственность. Однако в последующем такое положение было пересмотрено, и статус части земель был определен как не подлежащий переводу в частную собственность. К их числу были отнесены леса (ставшие впоследствии национальными) и индейские резервации. Кроме того, значительные площади земель (например, пастбища), которые формально могли быть переданы в частную собственность, так остались в общественной.

Анализ государственной политики землепользования в период освоения земель позволяет сделать следующие выводы¹⁵.

1. Первоначальное сосредоточение земли в общественной собственности и монополизации федеральным правительством права ее распределения явились важным условием развития американского государства. В частности, земельные ресурсы стали важнейшей «частью» государственного бюджета - с помощью их распределения происходило целевое финансирование программ развития общественной инфраструктуры.

2. Распределение земельных ресурсов, которые могли быть использованы в целях производства, в частную собственность было наиболее эффективной мерой из всех возможных в сложившейся ситуации. Действительно, огромные массивы плодородных земель требовали освоения и, в условиях ограниченности государственных финансовых ресурсов, наилучшим способом для этого было создание класса мелких собственников и закрепление за ними земельных участков.

¹⁵ Овчинников О.Г. Государственное регулирование аграрного сектора США. – М.: РАН, Ин-т США и Канады, 1999. – с.492.

3. Практика фактически бесплатной раздачи земель явилась оптимальным способом их распределения в условиях низкого уровня жизни проживающих на ней землевладельцев.

4. Распределение земель в частную собственность должно происходить лишь после предварительного анализа необходимости этого. Определенные виды земель (рекреационного, регулирующих состояние экосистем и т.п. характера), составляют общенациональное достояние и их передача в частную собственность нецелесообразна.

В США выработаны и апробированы разнообразные методы воздействия государства на использование земель, находящихся в частной собственности. Для этих целей государство использует как прямые законодательные ограничения абсолютного права собственности на землю, так и методы косвенного воздействия на принятие решений по использованию земель. К прямым ограничениям можно отнести сохраняющееся за государством право изымать в определенных случаях земельные участки у собственников без выплаты компенсаций, а также ограничения на продажу сельскохозяйственных земель иностранным гражданам.

Начало пересмотра роли государства в системе регулирования землепользования послужил закон «О ревизии» (Revision Act), принятый в 1891 г. Этот закон обозначил поворот в государственной политике землепользования от позиции «невмешательства» к положению, когда государство в лице федерального правительства, стало наиболее последовательным хранителем земли - национального природного достояния. Одним из результатов этого закона стало образование государственного лесного фонда на площади около 61 млн. га.

В целях сохранения почв и предотвращения процессов эрозии на землях США, в 1935 г. был принят закон «О консервации почв». Принятию этого закона предшествовала засуха, охватившая большинство штатов

страны в 1934 г. и последовавшие за этим сильные пылевые бури на Великих равнинах. Практическое руководство действиями по программе осуществляла Служба консервации почв, созданная в том же году в рамках Министерства сельского хозяйства.

Специалистами этой службы был разработан типовой вариант закона консервации почв для штатов, в котором предусматривалось создание так называемых консервационных районов (conservation districts), что облегчало и повышало эффективность проведения консервационных мероприятий. В результате к 1952 г. все штаты страны приняли соответствующие законодательные акты.

В сельскохозяйственном законе, принятом в 1936 г., были дополнены и развиты положения закона о консервации от 1935 г. Предусматривалась классификация всех сельскохозяйственных культур по характеру воздействия на почву – истощающие (зерновые, хлопок и т.п.) и консервирующие (люцерна, клевер, пастбищные травы и т.п.). Фермерам, согласившимся перевести часть своих посевных площадей из-под культур первого типа под вторые, предлагались определенные субсидии. В соответствии с законом была начата продолжающаяся (с определенными изменениями) до настоящего времени программа сельскохозяйственной консервации. В соответствии с ней фермерам, внедряющим на своих землях различные сберегающие или консервирующие почву технологии, компенсируется часть издержек.

Наиболее заметно тенденция к усилению государственного регулирования использования земель проявилась в начале 1970–х годов, совпав по времени с активизацией движения по защите окружающей природной среды, что дало повод назвать этот период «тихой революцией» в регулировании использования земель. В этот период центр тяжести в регулировании использования частных земель переместился с локального уровня на региональный и федеральный. Так, в 1975 году федеральное

правительство израсходовало 40 млрд. долларов на программы, в той или иной степени оказывающие воздействие на использование земель, находящихся в частной собственности. В этом же году федеральное правительство получило в собственность 558,9 тыс. акров частных земель¹⁶.

В соответствии с положениями сельскохозяйственного закона 1996 г. издержки на программы консервации должны вырасти в течение 1996-2002 гг. на 2 млрд. долларов, т.е. в среднем на 300 млн. долларов ежегодно. Следует иметь в виду, что государственное регулирование земельных отношений носит ограниченный характер. Господствует мнение, что государственное воздействие на использование частных земель служит не целям экономического планирования, а защите общественных интересов в предотвращении угрозы здоровью, безопасности или благосостояния общества.

Работа по организации рационального использования и охраны земель в США вписана в общую систему осуществления природоохранных мероприятий. Ее проводят несколько организаций. Основными среди них являются: Министерство сельского хозяйства, Министерство внутренних дел, Агентство по защите окружающей среды, Армейский корпус инженеров. В стране действует ассоциация частных землемеров.

Помимо землеустроительной деятельности, осуществляемой федеральными организациями, практическую работу по организации рационального природопользования проводят штаты и местные органы власти. Такая поддержка сосредоточена на уровне округов или их объединений и составила, например, в 1995 г. – 730 млн. долларов.

Основным источником финансирования мероприятий по организации использования и охраны земель в США является Госбюджет, а само финансирование проводится Министерствами и доводится до конкретных

¹⁶ Гайдамака А.Е.. Особенности регулирования земельных отношений в США.- В книге «Совершенствование теории и методики землеустройства в условиях земельной реформы». Под ред. С.Н. Волкова. – М.: ГУЗ, 1993. – с.53.

землевладельцев (фермеров) через Государственные программы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Перечень основных направлений деятельности министерств и ведомств США в области охраны и рационального использования земельных ресурсов показана в таблице 5.

Из таблицы видно, что только в 1996 г. на программы, имеющие отношение к сельскохозяйственному землепользованию, из федерального бюджета было выделено более 6,7 млрд. долларов.

Крупнейшей программой регулирования землепользования в США по финансированию и числу участников в 90-е годы была «Программа консервационного резерва»(Conservation Reserve Program), осуществляемая МСХ и предусматривающая долгосрочный (на 10 и более лет) вывод из хозяйственного оборота земель с высоким уровнем эрозии почв.

Основная работа по программе была проведена в период с марта 1986 г. по июнь 1992 г. За это время было заключено 375,2 тыс. договоров по выводу из производства 14,7 млн. га, что составило 8% всей посевной площади.

По условиям программы, фермерам выплачивалась величина земельной ренты за все выведенные из оборота земли. За период 1986-92 г.г. размер компенсаций за каждый гектар выведенной из оборота земли составил в среднем около 123 долл. в год.

Большая часть участников программы консервационного резерва выводили пашню из оборота путем высева многолетних трав и бобовых (около 60% заключенных контрактов), а также устройства естественных лугов (23%). Посадку деревьев производилась лишь 6% от общего числа контрактов, столько же контрактов было заключено на оставление земли

5. Перечень основных направлений деятельности министерств и ведомств США в области охраны и рационального использования земельных ресурсов¹⁷

Министерств а и ведомства	Направления деятельности	Затраты на программы, имеющие отношения к сельскому хозяйству, 1996 г., млн. долл.	Основные программы
Министерств о сельского хозяйства	<p>1. Техническая и консультативная поддержка.</p> <p>2. Предоставление субсидий на внедрение фермерами природоохранных технологий.</p> <p>3. Прямое финансирование проектов землеустройства.</p> <p>4. Компенсация убытков землевладельцам за вывод земель из хозяйственного использования.</p> <p>5. Привлечение фермеров к соблюдению определенных правил использования земельных и водных ресурсов.</p> <p>6. Научно-исследовательская и информационная работа</p>	3200	<p>Программа консервации эродированных земель (Conservation Reserve Program)</p> <p>Программа консервации сильно увлажненных и заболоченных земель (Wetland Reserve and Emergency Wetland Reserve Programs)</p> <p>Программа защиты фермерских земель (Farmland Protection Program)</p> <p>Программа комплексного управления производством сельскохозяйственных культур (Integrated Farm Management Program)</p> <p>Программа выбора направлений консервации земель на фермах (Conservation Farm Option Program)</p> <p>Программа картирования почв (Progressive Soil Survey Program)</p>

¹⁷ Составлена по данным Овчинникова О.Г. Государственное регулирование аграрного сектора США.-С.: РАН, Ин-т США и Канады, 1999.-с.507-522.

Продолжение таблицы 5

<p>Армейский корпус инженеров министерства сухопутных сил</p>	<p>1. Освоение и управление водными ресурсами 2. Освоение заболоченных территорий 3. Защита от наводнений 4. Строительство объектов гидроэнергетики</p>	<p>1353</p>	<p>Программы осушения болот Программы контроля наводнений</p>
<p>Министерство внутренних дел</p>	<p>1. Поддержание и улучшение состояния пастбищ, расположенных на общественных землях 2. Контроль за сохранением объектов флоры и фауны (в т.ч. на сельскохозяйственных землях) 3. Организация водопользования (для целей орошения, контроля водостока)</p>	<p>1369</p>	<p>Программы по управлению и разработке ресурсов Программы и проекты, выдвигаемые через Бюро мелиорации</p>
<p>Агентство по защите окружающей среды</p>	<p>1. Мониторинг природной среды (уровня загрязнения земель, воздуха, воды, сбросов твердых отходов, применения пестицидов, уровней шума и радиации) 2. Разработка национальной системы ограничения выброса загрязняющих веществ</p>	<p>819</p>	<p>Программы обеспечения качества воды (Nonpoint Source Program, Coastal Nonpoint Pollution Control Program) Программы по питьевой воде (Clean Lakes Program) Программы по пестицидам Национальная система (программа) ограничения выброса загрязняющих веществ (National Pollutant Discharge Elimination System)</p>
<p>Итого (затраты федерального бюджета)</p>		<p>6741</p>	

под паром (устройство естественного покрытия). Последний способ являлся наиболее дешевым из всех применявшихся: затраты на него не превышали 0,1 долл./га. Наиболее дорогим из всех применявшихся способов было устройство лугов, при котором затраты на 1 га земель составляли около 111 долл. Государство компенсировало фермерам до половины стоимости работ по обустройству выведенных из оборота земель.

К середине 90-х годов срок заключенных по программе договоров начал истекать, что создавало возможность возврата в производство больших площадей «отдохнувших» земель. Это могла вызвать рост производства сельскохозяйственной продукции, нарушить сложившееся равновесие на рынке вновь повысить эрозионную опасность. Поэтому в соответствии с сельскохозяйственным законом 1996 г. действие программы было решено продлить истекающие по сроку контракты. Максимально возможная к выводу из оборота площадь была установлена в размере 14,7 млн. га.

После принятия решения состоялся конкурсный тур подписки на участие в программе консервационного резерва, который был проведен в марте 1997 г. К участию в программе было предложено около 9.4 млн. га земель, из которых было отобрано 6,5 млн. га.

Использование больших земельных территорий в США регулируется также Федеральными программами об улучшении качества воды. В настоящее время этот закон с поправками является основным при защите водных ресурсов от загрязнения.

Закон «О чистой воде», а также аналогичный по содержанию закон «Об управлении прибрежными зонами» (1972 г.), как периодически переутверждаемые через 5 лет, сначала предусматривали вопросы контроля и регулирования загрязнения водных ресурсов от точечных источников (ферм, животноводческих комплексов, промышленных и коммунально-бытовых предприятий и др.).

Затем была принята специальная система использования земель (территорий), находящихся в водосборных бассейнах водных источников.

Это было обусловлено тем, что в отличие от «точечных» источников, выявить конкретный источник загрязнения (например, сельскохозяйственное предприятие, применяющее пестициды или минеральные удобрения) не всегда возможно. Поэтому в отношении таких территорий в США реализуются специальные программы «Неточечные источники загрязнения» (Nonpoint Source Program) и «Контроль неточечных источников загрязнения в прибрежных районах (Coastal Nonpoint Pollution Control Program).

Первая программа заключается в том, что Агентство по защите окружающей среды предоставляет специальные гранты штатам для развития конкретных проектов по контролю за «неточечными» источниками загрязнения и ограничению их отрицательного влияния на качество водных ресурсов. В 1995 г. сумма таких грантов составила более 274 млн. долл., из которых 107 млн. долл. было направлено на проекты в области сельского хозяйства.

Во второй программе (после 1990 г.) федеральное правительство впервые предприняло попытку прямого контроля над площадными источниками загрязнения в сельскохозяйственном производстве. В соответствии с программой от властей всех штатов были затребованы специальные планы использования земель в прибрежных районах и контролю загрязнения. Планы должны предусматривать в первую очередь добровольные меры ограничения стоков сельскохозяйственных угодий, а также, в случае необходимости, меры принудительного характера. Осуществление планов предусмотрено с 1999 г.

Важные меры по контролю загрязнения водных ресурсов предусматривает программа консервации резерва, начатая в 1985 г.. В соответствии с программой, при выведении из хозяйственного оборота

земли, граничащей с территорией источника воды, фермер, проводящий природоохранные мероприятия, может получить в качестве компенсации соответствующих издержек до 4,5 тыс. долл. ежегодно.

При защите площадей ценных сельскохозяйственных угодий от изъятия для жилого и производственного строительства и иных несельскохозяйственных нужд в США также применяют экономические методы государственного регулирования землепользования.

Отсутствие в США единой системы регулирования использования земель обусловило то, что разработкой методов сохранения сельскохозяйственных земель занимались правительства штатов. И в различных регионах были выработаны разнообразные методические подходы, отвечающие местным условиям.

Наибольшее распространение получил метод защиты сельскохозяйственных земель с помощью льготного налогообложения недвижимости. К началу 90-х годов законы о льготном налогообложении сельскохозяйственных земель приняты в 49 штатах (с исключением Канзаса). Идея, положенная в основу указанных законодательных актов, заключается в том, что оценка сельскохозяйственных земель для целей налогообложения проводится не по реальной стоимости (как это принято для всех видов недвижимости), а по их фактическому использованию (для сельскохозяйственных целей). Поскольку рыночная цена земельного участка, используемого под застройку, значительно выше по сравнению с ценой земли, и тем самым уменьшить давление на фермера, заставляющее его продавать землю для последующего несельскохозяйственного использования.

По данным А.Е. Гайдамаки штаты используют разнообразные механизмы льготного налогообложения сельскохозяйственных земель. Так, в штате Нью-Йорк осуществлена программа создания «сельскохозяйственных районов». По условиям программы фермер,

включивший свои земли в состав сельскохозяйственного района, может претендовать на льготную оценку земель для исчисления налога и долговременно принимает обязательство не изменять их целевое назначение. В случае нарушения обязательств, он обязан возместить полученные налоговые льготы в пятикратном размере. Эта программа получила поддержку населения, так как участие в ней было добровольным, а стимулы достаточно высокими. В результате около четверти сельскохозяйственных земель штата включено в программу.

Однако эффективность льготного налогообложения ограничена. Так, в районах, где существует очень высокий устойчивый спрос на земли под застройку (и соответственно формируется очень высокие цены), льготное налогообложение не сдерживает сокращение площадей сельскохозяйственных угодий, так как у фермера сохраняются мощные стимулы продавать землю для последующего несельскохозяйственного использования. Таким образом, льготное налогообложение сельскохозяйственных земель достигает своей цели только в условиях среднего и низкого спроса на землю.

Другой метод, используемый для ограничения отчуждения сельскохозяйственных земель получил название «приобретение права застройки». Он еще не получил широкого распространения, но считается достаточно перспективным. Суть этого метода заключается в том, что местные органы власти выкупают право застройки, сохраняя за землевладельцем все остальные права на земельный участок. В итоге, землевладелец не вправе самостоятельно принимать решение о застройке, и земля сохраняется для сельскохозяйственного использования.

Участие в подобных программах добровольное, но предполагается, что фермер заинтересован продать право застройки для того, чтобы уменьшить свои долги, купить дополнительно еще участок земли, вложить полученные средства в улучшение земель и т.п. подобные программы

осуществлялись в основном в северо-восточных штатах (Нью-Йорк, Массачусетс), в которых площади сельскохозяйственных угодий ограничены.

Для сохранения сельскохозяйственных земель также используется сельскохозяйственное зонирование территории, зачастую в комбинации с другими методами. При сельскохозяйственном зонировании на территории административной единицы выделяются зоны преимущественного использования земель для сельскохозяйственных целей, а другие виды использования земель в этих зонах существенно ограничиваются. Существуют различные механизмы ограничения внедрения иных видов использования земель, все они основаны на регулировании плотности застройки. Например, для сельскохозяйственной зоны устанавливаются минимальный размер отводимого под застройку участка, обычно равный размеру средней фермы в данной зоне.

Поскольку перевод сельскохозяйственных земель в несельскохозяйственное использование немедленно приносит фермеру доход, зачастую значительный, ограничения, налагаемые зонированием, находятся под постоянным политическим давлением с целью их изменения. Поэтому успех сельскохозяйственного зонирования во многом зависит как от того, какие методы используются для его реализации, так и от степени общественной поддержки тех целей, которые в него заложены.

Земельная политика на сельскохозяйственных землях США основана также на хорошо отработанной информационной графической базе, цифровых электронных картах. Так, например, Службой консервации природных ресурсов МСХ страны осуществляется программа картирования почв (Progressive Soil Survey Program).

Работы по программе проводятся специальным подразделением службы – Национальной кооперативной службой картирования почв. О масштабах программы картирования почв можно судить по следующим

данным. За год (с 1 октября 1993 по 30 августа 1994 г.) служба составила новые почвенные карты территорий общей площадью около 5,7 млн. га, а обновила имеющиеся карты на площади 4,6 млн. га. Всего за период работы программы составлены почвенные карты территорий общей площадью, превышающей 700 млн. га.

Все программы Министерства сельского хозяйства США сопровождаются научно-исследовательской, консультативной, внедренческой, пропагандисткой и образовательной деятельностью.

Непосредственные исследования проводит сельскохозяйственная исследовательская служба министерства, а Кооперативная служба исследования, образования и внедрения через систему грантов финансирует подобные исследования в других научно-исследовательских учреждениях. Служба экономических исследований изучает экономические аспекты природоохранного землепользования. Служба консервации природных ресурсов, наряду с широким кругом обязанностей по администрированию природоохранных программ, проводимых МСХ, осуществляет также сбор необходимых данных, проведение специальных исследований состояния почв, водоразделов рек, примыкающих к районам интенсивного земледелия и т.п.

Издержки государства на осуществление мероприятий в области рационального использования и охраны земли и других природных ресурсов в США за последние годы значительно выросли. С 1985 г. по 1996 соответствующая часть бюджета МСХ почти утроилась в текущих ценах или удвоилась при пересчете в постоянных. В значительной степени это произошло благодаря проведению программы консервационного резерва и связанных с ней значительных отчислений на компенсационные платежи за вывод земель из оборота. В 1991-96 гг. на эти цели было израсходовано около 51 % всех средств, направленных по линии МСХ на природоохранные цели.

Таким образом, земельную политику США можно рассматривать как совокупность компромиссов, имеющих скорее динамический чем статический характер. Усиление позиции тех, кто считает землю общественной ценностью, происходит путем усиления общественного контроля за использованием частных земель. Но эта же тенденция встречает сопротивление собственников, стремящихся к получению абсолютных прав на землю.

Земельные реформы в странах Восточной Европы и Балтии. В первое послевоенное десятилетие многие восточноевропейские страны приступили к проведению земельных реформ как составной части социалистического переустройства общества. Все они были ориентированы на переход к обобществлению земли и других средств производства. Следует напомнить о народнохозяйственной значимости этих преобразований, так как в этот период экономика многих стран Восточной Европы имела аграрный характер. Доля сельского хозяйства как отрасли в национальном доходе Болгарии, Румынии, Югославии, Польши превышала 40 %, в нем было занято 75 % самодеятельного населения.

Земельные реформы в этих странах проводились в разные сроки и несколько отличались методами проведения, но сходство их задач по преобразованию земельных отношений вытекало из исторических условий периода освобождения от фашизма, ликвидации последствий оккупации и прихода к власти коммунистических и рабочих партий. Так, например, независимо от размера землевладения и без выкупа во всей восточноевропейских странах отчуждалась земля и другие средства производства у лиц немецкой национальности и граждан государств гитлеровской коалиции, у военных преступников и лиц, сотрудничавших с оккупантами.

Отчуждались помещичьи земли и владения буржуазии сверх земельного максимума, установленного законами о земельной реформе: в

Болгарии – 20 га для Южной Добруджи – 30), в Югославии, в зависимости от качества земли, - 20-30 га, в Венгрии – 57, в Чехословакии, Румынии и Польше – 50 (для западных земель Польше – 100), наконец, Восточной Германии – 100 га. Экспроприация крупных землевладений в Болгарии, Чехословакии, Венгрии сопровождалась денежным возмещением, в Польше и Румынии бывшие владельцы могли получить земельные участки для самостоятельной обработки, в Восточной Германии при отчуждении крупных землевладений компенсации не выплачивались. В Югославии при изъятии участка сверх установленного максимума владелец получал выкуп, равный стоимости годового урожая с подлежащей отчуждению земли, при изъятии землевладения целиком компенсация не выплачивалась.

Учитывая приверженность крестьянства к частной собственности на землю, новые власти почти не подвергали национализации, конфискованные у крупных землевладельцев земли. Под лозунгом «Земля принадлежит тем, кто ее обрабатывает» отчуждаемые земли были разделены между безземельными и малоземельными крестьянами на право частной собственности, хотя законы накладывали ограничения на это право, в течение определенного времени полученная земля не могла быть объектом купли-продажи, передаваться в аренду, делиться между наследниками.

Всего перераспределению подверглись около 1/3 площади сельскохозяйственных угодий Венгрии, Румынии и Чехословакии. В Восточной Германии этот земельный фонд составлял 47 %. В то же время земельный фонд, перераспределяемый в ходе земельной реформы в Болгарии и Югославии, составлял, соответственно, всего лишь 6,6 и 14,8 % сельскохозяйственных угодий в этих государствах.

Ликвидировав экономическую основу существования крупных землевладельцев, земельные реформы подготовили новый этап преобразования в сельском хозяйстве восточно-европейских стран. На

основе национализированных высокоэффективных хозяйств с образцовыми фермами и земельными подразделениями создавались крупные коллективные хозяйства представляющие собой государственные и кооперативные предприятия. По образцу и подобию принятой в СССР модели общественно-экономического развития в странах восточной Европы происходила форсирование процессов концентрации и специализации сельскохозяйственного производства, начался переход к коллективизации сельского хозяйства.

Большинство европейских социалистических стран приняло колхозно-кооперативную модель преобразования сельского хозяйства как наиболее подходящую в условиях командно-административной экономике социализма. Следует отметить, что процесс коллективизации не сопровождался такими отрицательными явлениями, какие были в нашей стране: не проводилась полная национализация земельный фондов, не было жестких репрессий в отношении крепких крестьянских хозяйств, политика проведения коллективизации была более осторожной, в какой-то мере удалось сохранить довоенный опыт хозяйствования.

В Болгарии коллективизация в основном была завершена к 1958 г., в других восточно-европейских странах – в первой половине 60-х годов (за исключением Польши и Югославии). В Польше сельскохозяйственное кооперирование началось в 1948-49 гг. К середине 1956 г. сельскохозяйственные угодья в кооперативах составили 11,2 %. К концу 1956 г. курс аграрной политики изменился и более 7,5 тыс. кооперативов было распущено, на долю оставшихся кооперативов приходилось 1,4 % сельскохозяйственных угодий страны. Попытки правительства 70-х годах расширить сектор госхозов привели к увеличению площади сельскохозяйственных угодий до 19 % в 1978 г.

В Югославии политика коллективизации активно проводилась в 1948-1949 гг. Система государственных мер по льготному

налогообложению кооперативов, кредитованию их членов, первоочередному снабжению новой сельскохозяйственной техники, продажи продукции по благоприятным ценам поощряло рост коллективного сектора, но не привела к увеличению производства сельскохозяйственной продукции. По этой причине в 1952-1953 гг. большинство производственных кооперативов в стране было распущено.

К 1957 г. появилась концепция социалистического преобразования сельского хозяйства на основе постепенного обобществления производства, особенно в технико-технологическом отношении, развития элементов крупного производства, в частном секторе на базе взаимосвязи индивидуальных крестьянских хозяйств с сельскохозяйственными и перерабатывающими предприятиями. В 60-70-е годы в странах восточной Европы, входящих в СЭВ, кооперация приобрела новые черты на пути сближения двух форм социалистической собственности. Различия во взглядах на перспективы этого процесса проявлялись в земельной политике отдельных восточно-европейских стран, таких как Болгария и Венгрия. В Болгарии произошло огосударствление кооперативного сектора и уничтожение трудовых кооперативных земледельческих хозяйств (ТКЗХ) путем формирования аграрно-промышленных комплексов (АПК), которые представляли собой механическое соединение кооперативной и государственной собственности. А после 20-ти лет существования АПК их создание было признано ошибкой, и решением майского (1989 г.) Пленума ЦК БКП агропромышленные комплексы были упразднены.

Аграрная политика Венгрии в этот период была направлена на развитие кооперации на основе укрупнения и расширения, как кооперативной собственности, так и государственной. До принятия в 1967 г. закона о земле, ее большая часть находилась в частной собственности (примерно 2/3 площади сельскохозяйственных угодий) в связи с тем, что при вступлении крестьянина-единоличника в

производственный кооператив (СХПК) земля поступала в совместное пользование кооператива, становясь собственностью его членов.

При выбывании определенной части членов СХПК в результате смены места жительства, по возрасту и т.п., значительное количество земли, находящейся в пользовании кооператива оказывалась в собственности лиц, не занятых в сфере сельскохозяйственного производства (около 17 % в 1967 г.), таким образом, росла сумма арендных платежей, выплачиваемых СХПК владельцам земли.

Законом 1У/1967 г. был утвержден порядок выкупа кооперативами земель, находящихся в собственности посторонних лиц, в размере пятилетней суммы арендной платы. Применялся также выкуп земли, находившийся в коллективном пользовании членов СХПК, но формально принадлежавшей отдельным членам кооператива, который осуществлялся на добровольной основе. Ук концу 70-х годов кооперативная собственность на землю приближалась к 2/3 земельных угодий, 30 % земли находилось в собственности членов СХПК, около 4 % - в личной собственности граждан и менее 1,5 % в частной собственности крестьян-единоличников.

Расширение государственной и кооперативной собственности на землю обеспечивалась также прекращением продажи государственных и кооперативных земель, контролем за куплей-продажей земельных участков, находящихся в частной собственности, передачей государственных и кооперативных земель, не пригодных к использованию, под личные подсобные хозяйства, дачи, сады, виноградники. Для развития крупного сельскохозяйственного производства и в целях концентрации земельных площадей была проведена система землеустроительных мероприятий. Венгерская модель сельскохозяйственных кооперативов представляла наиболее жизнеспособную организационно-хозяйственную единицу в условиях социалистического способа производства.

В конце 80-начале90-х годов в агропромышленном производстве стран Восточной Европы сложилась драматическая ситуация. Снабжением продовольствием населения, а также сельскохозяйственным сырьем промышленности стало важнейшим фактором, определяющим уровень жизни и, одновременно, уровень дестабилизации общества. Углубление общеэкономического кризиса социалистической системы, сложное переплетение социальных, политических проблем, обусловили необходимость пересмотра взглядов на экономический базис общества.

Исторический путь развития общества показал, что современные производительные силы не могут функционировать вне товарной формы производства, которая, в свою очередь, развивается лишь тогда, когда каждый производитель самостоятелен, является собственником средств производства и произведенной продукции. Точкой отчета в хронологии экономических реформ в Восточной Европе принято считать 1990 год, когда процесс перемен в регионе приобрел системный и общий по направленности характер. С этого момента по сегодняшний день все сферы политической и хозяйственной жизни здесь охвачены беспрецедентными по глубине и масштабам преобразованиями, менявшими саму суть общественно-экономической системы.

С этого времени политический смысл термина «Восточная Европа» как «часть мировой социалистической системы» утрачивает свое значение, и лишь по традиции в мировой прессе страны Центральной и Юго-Восточной Европы.

Реальный и окончательный переход стран данного региона к рыночному хозяйству связан, прежде всего, с установлением господства частной собственности. Эта цель присутствует во всех правительственных программах, хотя в разных странах к трансформации государственной собственности подходят по-разному. Формирование частного сектора идет тремя путями: 1) через учреждения новых частных компаний, поощрение

предпринимательства; 2) через приватизацию госсобственности в частное или коллективное владение; 3) за счет реституции, то есть возвращение земли ее прежним владельцам.

Радикальные изменения в экономике предполагающие свободу предпринимательства, разгосударствление собственности, ускоренный переход к рыночному регулированию, размораживанию цен и другие процессы, характеризуются глубоким спадом производства. Только за 1990-1991 гг. снижение валового национального продукта с шести восточно-европейских стран (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия и Югославия) составила свыше 1/5 промышленного производства (около 30 %) ¹⁸.

Если анализировать ход земельных реформ в странах Восточной Европы в период с 1991 по 1998 г.г., то им были присущи следующие черты.

1. В странах с менее развитой экономикой (Албания, Румыния, Болгария) земельные реформы заключались преимущественно в разрушении крупного коллективного землепользования, в роспуске крупных предприятий и восстановлении большого числа мелкотоварных полунатуральных крестьянских хозяйств.

Например, в Албании приватизация земель явилась основным инструментом земельных преобразований. В результате ее с августа 1991 г. до начала 1994 г. более чем 90% земель бывших кооперативов и государственных предприятий было трансформировано в 500 тыс. малых частных многоотраслевых хозяйств со средним размером 1,4 га земли. Основными собственниками земли стали бывшие члены кооперативов и работники госхозов, а после апреля 1993 частично бывшие землевладельцы.

¹⁸ Восточная Европа: реформы на фоне спада / Мировая экономика и международные отношения. – 1992., № 9.

В Румынии в феврале 1990 года принят закон о земельном фонду, по которому земли может являться предметом купли-продажи, а также передаваться по наследству. Предусмотрена упразднение всех сельскохозяйственных кооперативов и передача их земель в частную собственность крестьян.

Каждая сельская семья имела право на безвозмездное получение участка земли до 10 га. Земельный минимум составлял 0,5 га на одного человека. Максимум земельной площади, купленной и арендованной одной семьей, равнялся 100 га. По закону землю, находящуюся в частной собственности, предусматривалось использовать только для производства сельскохозяйственной продукции.

В результате место производственных кооперативов земли мелкие хозяйства со средним размером 1,6 га, что было даже меньше чем до кооперирования. Таких хозяйств в 1997 г. насчитывалось 3,4 млн., в их владении находится 5,4 млн. га земли. Второй группой хозяйств являются сельскохозяйственные предприятия, включая кооперативы, организованные либо как простые ассоциации физических лиц, либо ассоциации с юридическими лицами. Таких ассоциаций 22375, они владеют 3,7 млн. га земли (средний размер хозяйства – 169 га). Третий вид хозяйств – сельскохозяйственные коммерческие компании, их 760, которые, по существу, заняли место бывших государственных хозяйств. В общем, в настоящее время 81,3% земель приходится на частный сектор, включая приусадебные хозяйства¹⁹.

Причем большая часть земель в Румынии стала находиться не в руках непосредственных сельских товаропроизводителей, а в собственности других категорий населения, что может породить чрезвычайно сложную политическую ситуацию и накал в обществе.

¹⁹ Назаренко В.И. Аграрная реформа и аграрная политика в странах Центральной и Восточной Европы. – М.: ВНИИЭСХ, 1998.-с.63.

Земля в Болгарии на протяжении многих лет экономически функционировала как государственная собственность, а юридически не была национализирована.

В земельной реформе Болгарии выделялось два этапа: первый – попытка возрождения общинного землепользования, второй – на его основе в процессе постепенной приватизации – создание частных хозяйств. В феврале 1991 года принят Закон о собственности и использовании сельскохозяйственных земель, по которому они могли быть собственностью государства, общин, отдельных граждан и юридических лиц. Земля должна использоваться только по назначению. Если она не обрабатывается в течение 3 лет, пользователь выплачивает общине налог, равный стоимости среднего урожая с 1 га на данном участке.

Максимум земельной собственности – 30 га в расчете на семью. Восстанавливалось право собственности на землю, внесенную крестьянами в трудовые кооперативные и государственные земледельческие хозяйства и незаконно изъятую в 1946 г. Прежние владельцы могут восстановить свои утраченные права собственности на землю или получить за нее денежную компенсацию. Безземельные и малоземельные граждане получали землю из государственного и общинного земельного фонда, которая не может быть отчуждена в течение 10 лет. В законе намечено несколько вариантов реализации права собственности на землю:

- получение земли из кооператива и организация на ней частного крестьянского хозяйства;
- передача земли в государственный фонд за компенсацию;
- сохранение земли в ТКЗХ и поучение ренты²⁰.

К концу даты представления заявок на возвращение земли бывшие собственникам (4 августа 1992 г.) было подано 1,7 млн. заявлений, из которых 91% от физических лиц, 2,4 % от юридических лиц и 5,1% от

²⁰ Земельная реформа в странах Восточной Европы /Вопросы экономики, 1991. - №6. – с.113.

муниципалитетов (муниципалитеты до кооперирования владели частью земли в общинной собственности).

Сначала были распределены мелко контурные участки, на которые имелись ясные юридические документы о предыдущей собственности. Выделение же участков из общих массивов требовало много времени и больших объемов землеустроительных работ, что было непросто. Поэтому на 1 октября 1994 г. из 5,3 млн. га земли, которая предполагалась для перераспределения, только 1,6 млн. га (3,1%) были перераспределены и переданы частным владельцам. При этом только 4 тыс. землевладельцев получили нотариальные акты на право земельной собственности.

Кроме того, 32% земли все еще оставалось в составе кооперативов, а 37% угодий перешли в распоряжение временных трудовых коллективов, создаваемых на базе прежних кооперативов²¹.

В общем, в Болгарии складывается многоукладное сельское хозяйство с частными крестьянскими и приусадебными хозяйствами, временными трудовыми коллективами и кооперативами, которых сейчас насчитывается 1524 (в среднем по 820 на хозяйство).

В стране имеется 1,6 млн. мелких натуральных крестьянских и приусадебных хозяйств. Относительно товарных крестьянских хозяйств – 358 тыс., но наделы их не превышают 10 га.

Таким образом, перечисленные государства превратились страны с чрезмерной парцелляризацией земли и плохими организационно-территориальными условиями ведения сельскохозяйственного производства. Не случайно, в них отмечен наиболее вильный и резкий спад сельскохозяйственного производства во всей Восточной Европе, что требует серьезных мер по контр реформированию земельных отношений.

²¹ Назаренко В.И. Аграрная реформа и аграрная политика в странах Центральной и Восточной Европы. – М.: ВНИИЭСХ, 1998.-с.24.

2. В странах с преобладанием в аграрном секторе мелкотоварного уклада с наличием крестьянских (фермерских) хозяйств на основе частной собственности на землю и другие средства производства (Польша, Союзная Республика Югославии с Сербией и Черногорией, Хорватия) земельные реформы заключались в укреплении этих хозяйств, улучшении их землевладений (ликвидации чересполосицы, узкополосицы и дальнотемелья, объединения и укрупнения, т.е. консолидации угодий), а также активизации рыночных механизмов регулирования земельных отношений.

В Польше в отличие от большинства восточноевропейских стран, на протяжении послевоенных лет земельные отношения регулировались в той или иной мере рыночными инструментами в условиях объективно сложившейся частнокрестьянской структуры аграрного производства; имелись различные формы земельного оборота, земельный рынок с разными принципами формирования цен на землю, и арендной платы, действовал земельный налог.

Реформирование земельных отношений в Польше ограничилось преобразованием госхозов. Ликвидация госхозов как формы хозяйствования решалась в основном путем административно-правового принуждения, которое в сложившейся ситуации оказало гораздо более сильное воздействие, чем сугубо экономические методы.

В 1992 году польские власти создали «Агентство аграрной собственности госказны». Одной из его задач стало регулирование всех процессов, связанных с функционированием государственной собственности в сельском хозяйстве. Однако на практике его единственной заслугой стало реформирование госхозов. Уже до марта 1993 года Агентством было расформировано около 1 тыс. госхозов, из которых 740 с землей (1,8 млн. га) и имуществом поступили в его ведение.

Основной акцент при проведении земельной реформы был сделан на развитие оборота земли. Еще во второй половине 1990 года был принят закон, согласно которому земля стала товаром, подлежащим (через систему аукционов) свободной купле-продаже для всех польских граждан и иностранцев. После первого этапа земельного реформирования в Польше сложилась следующая структура частных хозяйств (таблица 6).

6. Группировка крестьянских хозяйств Польши по площади землевладений (1995 г.)²²

Размер хозяйства, га	Количество хозяйств, тыс.	Удельный вес в земельной площади, %
1-2	378	4,3
2-5	663	16,9
5-7	270	12,0
7-10	273	16,8
10-15	224	19,8
> 15	159	30,2

В итоге преобразований увеличилось число хозяйств, а средний размер польской фермы составил всего 4,8 га. Фермерский сектор дал работу почти третьей части трудоспособного населения страны. Польша стала крупным производителем и экспортером картофеля.

Однако, эффективность дальнейшего развития сельскохозяйственного производства сильно сдерживает мелкие размеры землевладений крестьянских хозяйств и существенные недостатки землепользования, в особенности, на юге страны (многополосица, чересполосица, дальнотемелье). Это требует проведения землеустроительных работ по комассации угодий и сведению мелких участков одного хозяина в единое место.

В Сербии и Черногории, объединившихся в апреле 1992 г. в союзную республику Югославии, земельная реформа была направлена на быстрое

²² Воробьев В.А. Регулирование земельных отношений за рубежом и в России. – Волгоград.: Станция-2, 1999.- с11

введение рыночных механизмов в экономику. Своим радикальным переходом к преобразованию прежней жизни, она напоминает польскую «шоковую терапию». Как в Польше, независимая экономическая деятельность проявилась в Югославии еще в прошлые десятилетия. Однако до самого последнего времени реальными экономическими субъектами здесь в основном выступали государственные структуры, которые лишь формально имели независимый самоуправленческий статус.

В аграрной сфере госсектор был представлен госхозами и агропромышленными комбинатами, которые, благодаря постоянным «вливаниям» средств, льготному налогообложению, эффективной организации производства, производили 51% общей торной продукции сельского хозяйства, занимая всего 17,6 % площади сельскохозяйственных угодий страны. В частном секторе в 1991 г. находилось 82,4 % сельхозугодий на 2,7 млн. хозяйств, однако его доля в производстве товарной продукции составляла всего 49%. Не решаемые социальные и организационные проблемы югославского крестьянства, малые земельные наделы (62% крестьянских хозяйств владеют земельным наделом до 3 га)²³, монопольное положение социалистического сектора, на развитие которого в течение многих десятилетий направлялись огромные средства, обусловили спад производства в частном секторе и отток сельского населения в города и за рубеж. Это привело к увеличению площадей необрабатываемой земли, старению сельскохозяйственного населения и его феминизации.

Программа подъема сельского хозяйства основывалась на признании индивидуального крестьянина-производителя равноправным субъектом рыночной экономики, на развитии фермерской системы. В 1990 г. был принят закон, по которому система земельного максимума отменялась, каждому гражданину гарантировалось право собственности на неограниченное количество земли вне зависимости от его занятости в

²³ Земельные реформы в странах Восточной Европы. По материалам «Круглого стола». – Вопросы экономики., 1991.-№6, с.124.

сельскохозяйственном производстве. Одновременно возвращалась земля бывшим собственникам, изъятая у них в результате аграрных реформ. В том же году был принят закон о сельскохозяйственных кооперативах (задрагах), по которому их собственность, преобразованная в собственность госхозов в 1953 г., вновь возвращалась прежним владельцам. Результатом закона стало образование 1600 новых задруг.

3. В более развитых государствах Восточной Европы (Чехии, Словакии, Восточных землях Германии, Венгрии) земельные реформы ориентировались, в основном, на сохранение землевладений крупных хозяйств и создание системы долевого или иного участия в их собственности с одновременным реформированием кооперативов.

Чешская и Словацкая республики имеют сильные западные культурные и экономические традиции. Несмотря на это они почти полностью сохранили прежнюю структуру крупных сельскохозяйственных предприятий, их землевладения и землепользования, исходя из экономической, социальной и технологической эффективности данных типов хозяйств.

Крестьянство Чехии и Словакии почти полностью выступило за сохранение прежних крупных предприятий, которые обеспечивали им занятость и относительно высокий уровень дохода.

В частном коммерческом секторе оказалось лишь 2% земли. Вместе с тем, был восстановлен институт частной собственности, при этом существенно ограничен земельный рынок и вмешательство в организацию территории кооперативов (не допускалось разделение на местности полей севооборотов).

В Чехии основы новых земельных отношений были заложены в принятом в 1991 г. Законе о земле. С момента вступления закона в действие все пользователи земли обрели титул арендатора, а собственники земли стали арендодателями с правом пересмотра и расторжения договора.

Приватизация земель была поручена республиканскому земельному фонду. Сельскохозяйственные кооперативы, которые не попали в программу приватизации, вопрос о своей новой организационно-правовой форме решали самостоятельно на общем собрании членов с участием всех формальных владельцев земли и имущества, а те, которые не были преобразованы до апреля 1993 г., были принудительно ликвидированы. В итоге в 1993г. в Чехии была завершена реорганизация: 95% прежних сельскохозяйственных кооперативов преобразованы в новые, то есть по существу подтвердили свой статус, 3% стали акционерными обществами, 2% - обществами с ограниченной ответственностью).

С юридической стороны в ходе реформирования земельных отношений шел также процесс приватизации собственности госхозов с наделением крестьян правами владельцев на части их имущества, в том числе и на землю путем акционирования. К ноябрю 1993 г. в целом было приватизировано 64% госхозов.

Продолжается процесс возвращения конфискованного после 1948 г. имущества прежним владельцам. Однако владельцам до 1948 года земля не возвращается, поскольку считается, что в то время земельная реформа проводилась на справедливых основах. Этот процесс затянулся: из примерно 245 тыс. заявления на реституцию рассмотрено около 60 тыс. причиной задержки стала прежде всего техническая неподготовленность местных земельных органов и судов к решению подобного рода дел. Не хватало и землеустроительных кадров, т.к. стала перестраиваться землемерная и геодезическая службы. Возник институт «частных» землемеров.

По мере осуществления земельных преобразований несколько растет удельный вес частного сектора. В настоящее время фермерские хозяйства в Чехии используют 405 тыс. га сельскохозяйственных угодий (включая приусадебные хозяйства). На их долю приходится 82% продукции

овцеводства, 60,5% птицеводства. Вместе с тем, в производстве основных видов аграрной продукции – зерна, картофеля, молока, говядины, свинины – решающее слово по-прежнему принадлежит кооперативам ²⁴.

В Словакии в ходе земельной реформы взят курс на поощрение коллективных форм собственности, поддержание принципа устойчивости землепользования и преимущественную сдачу земель и имущества госхозов в долгосрочную (10-30 лет) аренду под небольшой процент. Создание же частных хозяйств в республике не получает государственной поддержки.

Большее, чем в Чехии, содействие кооперативам и госхозам, объясняется тем, что сельское хозяйство в Словакии играет гораздо большую роль по сравнению с промышленно развитой Чехией.

Переход к новым имущественным отношениям в Чехии и Словакии проходит практически без ломки границ и производства действовавших предприятий, безболезненно, без серьезных социальных и экономических потрясений. В этих республиках осталась в основном нетронутой, хотя несколько изменилась, система кооперативных и государственных хозяйств, а также организация их территории. Несмотря на некоторое временное снижение эффективности сельскохозяйственного производства вследствие реформирования аграрного сектора, крупные сельскохозяйственные предприятия Чехии и Словакии имеют все условия быть более конкурентоспособными на западном продовольственном рынке, чем мелкие фермы других стран.

В Восточных землях Германии земельная реформа решала задачи перераспределения земельной собственности, имеющей крайне сложный характер, а также сохранения производственного потенциала сельскохозяйственного сектора бывшей ГДР и его включения в состав аграрного производства единой Германии. При этом ставилась цель

²⁴ Назаренко В.И. Аграрная реформа и аграрная политика в странах Центральной и Восточной Европы. – М.: ВНИИЭСХ, 1998.-с.69.

обеспечить занятость населения и снижения социальных последствий реформирования.

В отличие от других стран Восточной Европы все эти проблемы решались при весьма существенной помощи из Западной Германии с учетом перепроизводства в стране. Выходом из этой ситуации, несмотря на первоначальные планы, было сохранение большинства старых кооперативов в реформированном виде как форм организации производства, при воссоздании частной и долевой собственности на землю и имущество.

Основными производителями сельскохозяйственной продукции в новых землях стали по-прежнему крупные предприятия. Это преобразованные из сельскохозяйственных производственных кооперативов зарегистрированные товарищества (они занимают в настоящее время 44% сельскохозяйственных угодий Восточной Германии), а также акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и коммандитные товарищества (31% площади сельскохозяйственных угодий). На долю частных лиц приходится лишь 25% земель. Всего в новых федеральных землях функционирует 14 тыс. частных предприятий. Более половины фермерских хозяйств имеют побочный доход. Средний размер фермерских хозяйств в новых федеральных землях составляет 200 га, старых – 19 га, крупные крестьянские хозяйства восточных земель имеют площадь 325 га.

Структура сельского хозяйства на землях бывшей ГДР оказалась эффективней (с точки зрения снижения затрат, быстрого приспособления к изменениям рыночных условий), чем западногерманское фермерство. Более того, эксперты Европейского Союза признали наиболее перспективными для Европы те формы организации сельского хозяйства, которые сложились на территории бывшей ГДР. НЕ случайно крестьяне восточных земель Германии противились дележке кооперативных хозяйств.

Вместе с тем, угроза перепроизводства продукции сельского хозяйства за счет присоединения Восточных земель мотивировала Европейский Союз стимулировать выведение из оборота части сельскохозяйственных угодий. Причем за консервацию земли, по данным академика РАСХН В.И. Назаренко, составили в среднем 600 марок за га (от 500 до 750 марок). В результате за 1990-1992 гг. в Восточной Германии было выведено из оборота 600 тыс. га сельскохозяйственных угодий (около 13% их наличия).

Приватизация кооперативной собственности в Восточной Германии осуществлялась без особых осложнений, так как земля формально оставалась частной собственностью крестьян, внесших ее в сельскохозяйственных кооператив.

Значительно труднее протекает процесс приватизации государственных сельскохозяйственных земель. Эти угодья, изъятые у крупных землевладельцев и переданные затем в пользование госхозам и частично кооперативам. На эти земли от бывших собственников подано около 150 тыс. претензий, касающихся почти 500 тыс. га земли. Однако на начало 1993 г. было рассмотрено всего 6,5 тыс. претензий, а окончательное решение принято лишь по 1 тыс. из них. Почти в каждом третьем случае решение было отрицательным (не доказанность прав собственности, наличие нескольких претензий на одни и те же участки и др.) Кроме того, затягивание этого процесса связано с отсутствием общего принципа восстановления прав земельной собственности – возврата земель в натуре или денежной компенсации из них, так как нынешние пользователи земли тоже претендуют на получение ее в собственность.

В Венгрии земельная реформа явилась следствием двух противоположных тенденций. С одной стороны, часть политических сил требовала восстановления прежней крестьянской собственности на землю. При этом речь шла о земельных наделах, полученных после реформы в

послевоенный период. Вопрос же, о правах крупных собственников до этого периода не поднимался. С другой стороны, определенная часть сельского населения требовала сохранить кооперативы как основную форму сельскохозяйственных предприятий, доказавших в стране свою эффективность.

Вследствие этого был достигнут определенный компромисс, в результате которого была введена система приватизации земли и компенсации (как правило, без фактического раздела земельных массивов) с сохранением основной части кооперативов в реформированном виде как хозяйственную единицу.

Земельные преобразования в Венгрии начались во второй половине 80-х годов Законом о земле и землепользовании (1987 г.) представлялось право свободной купли-продажи госхозами и кооперативами государственных и кооперативных земель. Важным положением закона явилось предоставление не только права аренды, но и покупки земли в собственность ее пользователем, в т.ч. арендатором или любым другим частным лицом. Максимальная площадь участка для продажи частному лицу составила: для несельскохозяйственной деятельности – 0.6 га, для сельхозпроизводства – 15 га на семью.

Таким образом, приватизация части земельного фонда явилась шагом к созданию рынка земли.

В ходе приватизации земли в 90х- годах было принято решение также отдать часть земли в собственность ее бывшим владельцам. Полная компенсация земель касалась лишь мелких землевладельцев. Чем крупнее был участок земли, тем меньше была компенсация в натуре или в деньгах.

Максимальный размер компенсации был установлен в 5 млн. форинтов, но значительная часть крупных землевладельцев получала лишь 10% от первоначальной стоимости земли. Право на землю реализовывалось на прямом разделе земельных участков, а выдачей купонов

(компенсационных бумаг) на право на землю. Владелец купонов мог приобрести на них землю при проведении земельных аукционов, купить государственную собственность, квартиру в период приватизации, получить право на дополнительную пенсию или продать их за наличные на бирже.

Выделение купонов производилось с учетом системы оценки качества земли на основе так называемых золотых крон²⁵. Но все же значительная часть земли, в особенности государственных хозяйств, и порядка 30% земли у кооперативов была выделена для компенсации прежним земельным собственникам.

Тем не менее, 25 государственных хозяйств из 129 планируется оставить в государственную собственность, так как они выполняют важные функции по семеноводству и племенному животноводству.

Решающим фактором сохранения кооперативов в Венгрии были преимущества более крупного производства перед мелким, недостаток капитала для ведения частного фермерского хозяйства, желание крестьян сохранить работ. Поэтому 80-85 % членов кооперативов решили не выходить из них и продолжать работать.

В этой связи при реорганизации кооперативов встала задача не только распределения собственности, но и сохранения производства на необходимом уровне. Были выпущены документы, дающие право на паевое участие в собственности, в том числе и земельной. 41,1% паев получили работающие члены кооперативов, 39,1 % пенсионеры, 0,9% служащие, бывшие члены кооператива и их потомки 18,9% паев.²⁶

Таким образом, были изменены отношения собственности, как правило, без изменения структуры и характера производства. Тенденция

²⁵ Воробьев В.А. Регулирование земельных отношений за рубежом и в России. – Волгоград.: Станция-2, 1999.- с.6-8

²⁶ Назаренко В.И. Аграрная реформа и аграрная политика в странах Центральной и Восточной Европы. – М.: ВНИИЭСХ, 1998.-с.17.

сохранения кооперативов в Венгрии была усилена поправкой к Закону о кооперативах, принятой в 1994 г., согласно которой выход из них возможен, лишь с согласия большинства членов данного кооператива.

По последним официальным данным, из-за перестройки земельных отношений и реформирования крупных хозяйств, посевные площади зерновых сократились в Венгерской Республике на 300 тыс. га, поголовье свиней – на 1,7 млн. голов, крупного рогатого скота – на 200 тыс. голов. С 1989 по 1993 г.г. объем сельскохозяйственного производства упал на одну треть, а в течение последних лет с огромным трудом венграм удается удерживать те же самые показатели 93 г.

В Литве земельная реформа была направлена на разрушение крупных сельскохозяйственных предприятий и переход к частному землевладению, хотя экономически это было крайне невыгодно.

Так, если в 1993 г. оставалось 3760 крупных сельскохозяйственных предприятий со средним размером 545 га, которые имели в своем ведении 2,05 млн. га. То уже в 1998 г. их число сократилось до 1205, средний размер уменьшился до 276 га, общая площадь – до 333 тыс. га.

В 1999 г. площадь земель, находящаяся у частных крестьянских (фермерских) хозяйств, превысила 1,43 млн. га, а их число было более 160 тыс. Причем, если в 1930 г. средний размер частного хозяйства по площади составлял 15,0 га, в 1940 – 12,7 га. В 1946 – 12,6, то в 1998 г. – всего 8,7 га.

По данным выборочного опроса 2823 собственников сельскохозяйственной земли в Литве, проведенного учеными Литовского сельскохозяйственного университета, условия землепользования у частных землевладельцев существенным образом ухудшились:

- только 1944 собственника (68,9%) пользуются землей сами;

- 617 землевладельцев (21,9%) имеют трактора, 611 (21,6%) имеют лошадей, 600 (21,2%) обеспечены сельскохозяйственной техникой, 56% - не имеют средств производства кроме земли;

- 499 землевладельцев (17,7%) живут на расстоянии более 3 км от своих участков, а 596 (21,1%) – в других районах и городах;

- хорошие условия хозяйствования имеют только 10,9% всех обследованных ферм (или 15,8% тех, кто пользуется сам землей или 51,2% от тех кто владеет техникой сам и ведет сельскохозяйственное производство)²⁷.

В результате проведенной приватизации земель средний размер частных хозяйств стало ниже довоенного уровня или в 2 раза меньше, чем в 1930 г.; ухудшилась обеспеченность средствами производства; сократился спрос на сельскохозяйственную продукцию.

Поэтому, несмотря на помощь, которую оказывает Литовское правительство сельскому хозяйству, производство сельскохозяйственной продукции существенно снизилось, а аграрный сектор потерял свой былой потенциал.

Во время земельной реформы (с 1991 г.) перераспределение земель и землеустройство шли в соответствии с законом «О восстановлении прав граждан Литовской Республики на сохранившиеся недвижимое имущество» и с Земельным законом. В переустройство предусматривалось задействовать 3,9 млн. га земель сельскохозяйственного назначения.

При этом землеустройство обеспечивало приватизацию земли, реструктуризацию сельского хозяйства, а также техническое и юридическое оформление новых землевладений и землепользований.

Землеустроительные работы, осуществляемые в результате земельной политики государства, привели к тому, что 38,1 % землевладельцев имеют

²⁷ Землеустройство и управление земельными ресурсами. Труды международной научно-практической конференции. –Елгава.: ЛСХУ.-1999.-с. 86-89.

участки площадью до 5 га, 30,2% - от 5 до 10 га, а 22,4% - от 10 до 20 га. Поэтому очень сомнительной является организация в таких хозяйствах нормальных условий для ведения высокоэффективного товарного хозяйства.

Поэтому перспектива землеустройства будет являться консолидация (объединение) участков, а также устранение недостатков землевладения и землепользования.

В целом можно считать, что проведенные земельные преобразования отодвинули Литву по уровню организации рационального использования и охраны земель на 70-80 лет назад.

Более целесообразным явилось бы восстановление прав земельной собственности без изменения форм хозяйствования, то есть без разрушения крупных сельскохозяйственных предприятий.

В Латвии в 90-е годы была восстановлена частная собственность на землю. В 1990 г. приняли два закона: об аграрной реформе и о предпринимательстве. Аграрная реформа включила в себя три составные части-подреформы: земельную, экономических отношений и систему управления сельским хозяйством. Земельная реформа проводилась в два этапа: землю сначала предоставляли в пользование, затем в частую собственность.

В настоящее время в Латвии – многообразие форм собственности и предпринимательства. У каждого есть возможность выбрать приемлемый вариант. Наиболее распространены крестьянские хозяйства - индивидуальные или семейные предприятия.

В Эстонии земельная реформа также началась в 1991 г. Земля из исключительной собственности государства перешла в собственность физических и юридических лиц, появились новые формы землевладения и землепользования. Вместо имевших до земельной реформы около 300 крупных колхозов и совхозов в начале 1998 года в республике имелось 863

сельскохозяйственных товарищества, акционерных общества и 34671 крестьянское хозяйство. На одно сельскохозяйственное предприятие приходилось в среднем 440 га на один хутор 10,5 га пашни.

По данным государственного земельного департамента Эстонии по состоянию на 1 января 1999 года:

- возвращено отчужденной земли – 743 304,1 га;
- приватизировано по праву преимущественной покупки – 190 232,1 га;
- продано на публичных торгах – 21 440,2 га;
- передано в муниципальную собственность – 4495,4 га;
- передано в государственную собственность – 839 770,3 га.

Всего в земельный кадастр внесено 182 798 учетных единиц общей площадью 1799242,7 га, что составляет 39,4% от всего земельного фонда республики.

Землеустроительные действия в Эстонии осуществлялись на основании принятого в 12995 г. Закона о землеустройстве с поправками от 9 июня 1999 г.

В соответствии с этим законом землеустройство стало пониматься как «деятельность, целью которой является создание путем проведения землеустроительных действий возможностей для наиболее рационального использования в хозяйственных целях недвижимой вещи» (ст. 2).

В состав землеустроительных действий включены: перемежка, обмен, раздел недвижимой вещи, выявление ограничений в отношении недвижимой собственности, установление границ недвижимой вещи.

Лицами, проводящими землеустройство, признавались присяжные землемеры или лица, имеющие соответствующую лицензию.

Отнесение землеустройства только к мероприятиям по управлению недвижимого сразу придало землеустройству политическую направленность. При этом политические цели по приватизации земли сразу же поставили на второй план организацию земли как главного средства производства (экологическая задача).

В этой связи, анализ хода земельной реформы показал, что процесс образования новых землевладений и землепользования проходит с нарушениями требований экономических и экологических условий хозяйствования, возврат и приватизация земель осуществляется без предварительно составленных проектов землеустройства, в результате чего вновь созданные землепользования по своим размерам и пространственным условиям имеют существенные недостатки.

Задачи, содержание и порядок проведения землеустройства в условиях частной собственности на землю и в условиях проведения земельной реформы имеют существенные различия. В условиях частной собственности на землю землеустройство проводится, как правило, на добровольных началах и в интересах отдельных землевладельцев. Согласно Закона о землеустройстве Эстонии при проведении земельной реформы землеустройство является обязательным, если возвращение земли не отвечает землеустроительным требованиям. Но поскольку Закон о земельной реформе предусматривает возвращение земель, как правило, в прежних границах, то эти землеустроительные требования выполнить практически невозможно.

По данным профессора Эстонской СХА А.П. Асташкина²⁸, в последнее время земельная реформа в Эстонии набирает ускоренные темпы. Бывшим владельцам возвращено более половины земель, возрастают темпы приватизации земли. За 1998 год приватизировано земли по

²⁸ Асташкин А.П. Роль землеустройства в системе управления земельными ресурсами. В тр. Международной научно-практической конференции. - Елгава, 1999.- с.16.

преимущественному праву покупки в 1,5 раза больше, чем за все предыдущие 7 лет.

Однако, земельная реформа, преследуя политические цели (возврат земель бывшим собственникам, восстановление частной собственности и т.д.) не решила своей основной экономической задачи – повышения эффективности использования земли и ее охрана. Она не смогла поднять эффективность сельскохозяйственного производства, а, наоборот, в совокупности с другими аграрными преобразованиями привела к резкому падению потенциала сельского хозяйства и постепенной потере его значения как одной из важных и традиционных отраслей народного хозяйства.

За годы проведения земельной реформы ухудшилось состояние сельскохозяйственных земель, снизился уровень почвенного плодородия, практически прекратились работ по ведению мониторинга земель и осуществлению контроля по рациональному использованию и охране земель. В республике не используется около 280 тыс. га сельскохозяйственных угодий.

Форсирование земельного передела под давлением политических сил осуществлялось в Эстонии под руководством Земельного департамента, как государственного органа по управлению земельными ресурсами.

Однако, отсутствие отдела землеустройства в структуре этого департамента, не позволило вести земельную реформу достаточно обосновано.

Крен, как и во всех постсоциалистических странах, был взят, в основном, на передел земли и закрепление этого передела в системах земельной регистрации и земельного кадастра.

Анализ земельных реформ в странах Восточной Европы и Балтии позволил сделать следующие выводы.

1. Во всех странах передел земельной собственности и разрушение (реорганизация) крупных сельскохозяйственных предприятий привела к снижению эффективности аграрного сектора, спроса на продовольствие на внешнем и внутренних рынках, а также к взрыву инфляционных процессов.

2. На первом этапе земельных реформ превалировали более или менее единообразный политический подход, основанный на приватизации земельной собственности, насаждении мелкотоварных фермерских хозяйств с увеличением числа земельных собственников и разрушении государственных и кооперативных предприятий в ущерб экономической эффективности производства. Частично теоретической основой преобразований был принцип шоковой терапии.

3. Во всех странах был нарушен принцип устойчивости землепользования, в короткие сроки осуществлен переход к новой структуре землевладений и землепользований со значительным удельным весом мелких крестьянских хозяйств, площадью до 5 га (таблица 7). Причем страны, сохранившие, в основном крупные хозяйства (Чехия, Словакия, частично Венгрия, Болгария) имеют лучшие условия выхода из тяжелой экономической ситуации и менее болезненно перенесли последствия земельного передела.

7. Группировка размеров хозяйств ряда стран Восточной Европы по площади, в %²⁹

Страны	До 5 га	От 5 до 100 га	Более 100 га
Албания	95	2	3
Румыния	45	10	45
Болгария	30	6	64
Польша	21,2	63,6	15,2
Чехия	1,3	5,3	92,4

²⁹ Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/ Monitoring and Evaluation. – Paris. : OECD, 1996.

Словакия	2,4	1,9	95,7
Венгрия	22	20	48
Эстония	25	15	60
Литва	23	58	19
Латвия	33	32	35
Россия	4	5	91

4. Земельные реформы базировались на первоочередном изменении земельного законодательства и направлении остаточных средств в создание систем земельной регистрации и земельного кадастра с целью закрепления и охраны прав новых земельных собственников. При этом повсеместно нарушались требования землеустройства, вследствие чего возникли недостатки землепользования (парцеллярный характер использования земель, отход от природоохранных норм, разрушение мелиоративных систем, чересполосица, дальнотемелье и т.п.).

Опыт земельных реформ этого региона еще раз говорит о том, что нужно идти не от идеологических шаблонов, а от реальных экономических законов, требований землеустройства.

Особенности земельной политики в странах Западной Европы

Большое значение в ходе осуществления земельных реформ в развитых странах – членах Европейского Экономического сообщества (ЕЭС) имеет осуществление мелкой экономической политики. К этим мерам прежде всего относятся налогообложение, субсидирование, кредитование. Основу земельных отношений в этих странах составляет частная собственность на землю, на которой в основном базируется сельское фермерское хозяйство. Значительным событием, которое определило развитие установленного законом права на землю в континентальной Европе, стала Великая французская революция 1789 г.

Отмена феодальной системы прав собственности на землю, заключавшейся в привилегированных правах знати и подчиненных правах владения землей крестьян – основных производителей сельскохозяйственной продукции, и введение прав на частную собственность стали центральным звеном земельных и аграрных реформ XIX века. Частная собственность на землю не была введена в Великобритании, где статус собственности обозначается как «поместье», наследуемое без ограничений, что, подразумевает абсолютное владение землей, несмотря на то, что формально она принадлежит государству. Развитие частной собственности на землю обеспечивало в странах Западной Европы решение следующих вопросов:

- создание нового социального слоя фермеров за счет разрушения крупного землевладения;
- социальная защита и личная независимость фермеров, позволяющих свободно распоряжаться землей и произведенной продукцией с учетом общественных интересов;
- увеличение производительности сельского хозяйства за счет повышения заинтересованности фермерства в росте производства;
- возможность получения фермерам кредитов и ссуд, в том числе под залог земли, находящейся в собственности;
- обеспечение свободы принятия решений относительно использования земли, передачи ее в аренду, по наследству и т. д.

Приобретение права собственности на землю в различных государствах осуществлялось по-разному. При этом использовались методы частичной экспроприации земель, экономического регулирования землевладения и землепользования (за счет дифференцированного налогообложения, субсидирования и др.), законодательные акты, ограничивающие максимальный размер землевладения. Во всех случаях учитывались давно сложившиеся в Западной Европе рыночные отношения.

В большинстве стран (Франция, Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Швеция и др.) имеется свободный рынок земельных ресурсов, а цена на землю определяется спросом и предложением.

В других странах (например, в Германии) рынок сельскохозяйственных земельных угодий находится под контролем государства. Цель такого контроля состоит в предотвращении спекуляции землей, скупки ее с целью превращения в недвижимость и последующей перепродажи и т.д. Поэтому, учитывая то, что интересы покупателя и продавца в отношении цены земли не совпадают (покупатель стремится к тому, чтобы цена приближалась к стоимости земли с низким уровнем продуктивности, а продавец ожидает назначения максимальной рыночной цены), правительство Германии приняло решение, что все соглашения о ценах ниже 150 % средней стоимости земли аналогичного качества, которые были назначены другими фермерами, не противоречат закону.³⁰

Большое значение имеют работы по комассации (объединению) земельных угодий с целью укрупнения земельных участков фермеров, сведения их в крупные массивы и сокращению их числа, а также землеустроительные работы по укрупнению ферм. Это объясняется политикой государства, направленной на поддержку фермеров, число которых постоянно уменьшается. Так, по статистическим данным, в Германии ежегодно исчезает 16,7 тыс. фермерских хозяйств, но только 0,1 % этого числа ликвидируется в результате банкротства.

В Швеции за период с 1950 по 1990 г. число землевладений сократилось с 300 до 98 тыс., а средний размер обрабатываемых земель, приходящихся на одно землевладение, увеличился с 12 до 27 га. Еще на 20% число фермеров сократилось и в период с 1990 по 1999 г.г.

Основными рычагами регулирования земельных отношений в странах Западной Европы является система налогообложения, кредитования и

³⁰ Липски Э. Э. Роль налогообложения и кредитования фермеров в земельных реформах и в системах землепользования в странах ЕЭС. Доклад на семинаре ФАО. — М.: ВАСХНИЛ, 1991. С. 7

субсидирования фермеров. При этом основными являются следующие виды налогов: подоходный; земельный налог (или налог на недвижимую собственность); налог на переход земельной собственности или другой недвижимости из одних рук в другие; на прирост капитала (недвижимости).

Политика взимания подоходного налога различна. Так, в Германии, Бельгии, Франции, Ирландии, Италии, Люксембурге для сельскохозяйственных предприятий имеется особое законодательство по удержанию подоходного налога, отличное от промышленных предприятий. В основе подоходного налога при этом лежат расчетные данные или материалы бухгалтерского учета. Причем подоходный налог имеет обычно прогрессивный характер и его ставка зависит от доходов ферм. Однако, общий размер подоходного налога в сельском хозяйстве, в особенности для мелких ферм. Не является высоким.

В других странах (Дания, Нидерланды, Великобритания) законодательства по обложению подоходными налогами не признает особого статуса сельского хозяйства, в этом вопросе и в плане декларации облагаемого налогом дохода сельскохозяйственные фермы считаются равными с любыми другими предприятиями, хотя имеют ряд специальных льгот.

В большинстве стран земельный налог относится к категории местного. Этот налог на землю (со строениями или без них). При этом экономическое положение лица, выплачивающего земельный налог, не учитывается. В основе земельного налога лежит, как правило, стоимость земли и ставка земельного налога, причем первая величина зависит от качественной оценки сельскохозяйственных угодий и конъюнктуры рынка, а вторая – устанавливается законодательным путем и может корректироваться властями. В разных странах существуют различные методы расчета земельного налога и его использование. Например, в Германии земельный налог используется в качестве инструмента

сельскохозяйственной политики, регулирующего доходы на фермах. В этой стране, а также во Франции, Италии, Бельгии фермеры оказываются в благоприятном положении, т.к. применяется специальная система оценки облагаемой налогом стоимости земли. В Германии законодательством предусмотрено проведение переоценки стоимости земли раз в 5 лет. Однако этот интервал не выдерживается. Так, действующие в настоящее время оценочные нормативы существуют с 1964 г. и проведение переоценки пока не планируется. Это устраивает фермеров. Т.к. их доходы возрастают.

В Дании, Швеции земельный налог основывается на стоимости земли, которая регулярно переоценивается с учетом спроса в некоторые периоды. Земельный налог не стимулировал фермеров вести эффективное хозяйство, т.к. был слишком высоким ввиду быстрого роста цен на землю. В Великобритании земельный налог традиционно мал. Здесь преобладают налоги на переход недвижимости из одних рук в другие и налог на прирост капитала. Большое значение в странах Западной Европы имеют системы кредитования и субсидирования фермеров, а также различные правительственные программы поддержки фермеров (или их кредитования) и развитая система банков, включающая кредитные банки, банки сельскохозяйственной ренты, банки кредитования поселков и земельной ренты, кооперативные банки, сберегательные банки, земельные и крестьянские банки и т. д.

При проведении земельной политики, разрешении земельных споров, регистрации землевладений и землепользования, охране земельных прав большое значение имеют земельные суды.

В целом в странах Европейского Союза преобладают фермерские хозяйства небольших размеров по земельной площади с малым числом занятых в производстве работников (таблица 8).

8. Размер предприятий и количество в нем работников в странах ЕС в 1993 году³¹

Страны	Размер предприятия, га	Занято работников на одном предприятии, чел	Занято работников на 100 га с.-х. угодий, чел.
Бельгия	17,6	1.1	6,2
Дания	37,1	1.4	3.7
Германия	28,1	1.3	4.6
Греция	4,3	0.8	17,8
Испания	17,9	0.7	3,9
Франция	35,1	1.3	3,6
Ирландия	26,8	1.5	5.5
Италия	5,9	0.7	11.0
Люксембург	37,4	1.7	4.5
Нидерланды	16,8	1.8	10,8
Австрия	12,9	1.2	9,3
Португалия	8,1	1.1	14.2
Финляндия	14,0	1.0	7.5
Швеция	36,7	1.5	4.1
Великобритания	67,3	1.7	2.5
ЕС (в среднем)	16.4	0,9	5,6

Благодаря высочайшей интенсификации производства очень хорошей технической оснащенности и использования достижений научно-технического прогресса данные хозяйства имеют высокую экономическую эффективность и конкурентоспособность на мировых рынках.

³¹ Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der BRD. 1995.s. 424-425.)

Тем не менее государственная поддержка этих хозяйств достаточно велика, т.к. суммарные затраты возделывания культур на гектар обрабатываемой площади из-за избыточной технической оснащенности (каждый фермер хочет быть независимым и иметь свою технику), высоких цен на нефтепродукты и другие энергоносители также большие.

Снижение себестоимости продукции и удельных ее затрат и ее конкурентоспособность достигаются прежде всего ростом урожайности культур, беспредельное увеличение которой ограничивается требованиями охраны почв от истощения и необходимостью воспроизводства почвенного плодородия.

Западные экономисты понимают, что теоретически более крупные предприятия Восточных стран имеют высокие шансы получать более дешевую продукцию даже с использованием одинаковых технологий за счет оптимальной технической оснащенности, близости к источникам энергетического сырья и более дешевого труда.

Поэтому поддержка фермеров в западных странах это, прежде всего, поддержка уклада, разрушение которого грозит всей системе хозяйства. А поддержка мелкого частного сектора в странах Восточной Европы со стороны западных правительств – это гарантия конкурентоспособности своих хозяйств.

Анализ земельной политики государств Западной Европы позволяет сделать следующие выводы:

1. В основе земельной политики государств лежат, прежде всего, охраняемые законом, стабильные отношения собственности на землю, что позволяет фермерам иметь личную экономическую заинтересованность в увеличении производства продукции и росте плодородия почв.

2. Земельная политика обязательно базируется на экономическом механизме ее осуществления (налогообложении, кредитовании, субсидировании).

3. Совершенствование земельного законодательства обязательно предполагает адекватное изменение аграрных законов, что обеспечивает комплексное решение проблемы.

4. В условиях рыночной экономики земельные отношения охватывают не только базис общества и отношение собственности на землю, но и создают развитую надстроечную структуру государственных учреждений, предприятий и организаций (земельных банков, земельных судов, земельных бирж, землеустроительных служб, информационных систем о земле, налоговых инспекций, регистрационных бюро, различных земельных агентств).

Опыт земельных реформ в России рассматривается в курсе «Теоретические основы землеустройства» (см. том 1 настоящего издания).

Анализ роли землеустройства в ходе земельных реформ позволяет сделать следующие выводы.

1. Во всех общественно-экономических формациях землеустройство является орудием в руках государства, предназначенным для укрепления прав собственности на землю и организации ее использования в интересах господствующих классов, проведения в жизнь государственной земельной политики.

2. Успех земельных реформ обеспечивался только в тех случаях, когда государство создавало новые или укрепляло существующие землеустроительные органы, создавало соответствующую законодательную базу, осуществляло финансирование землеустройства и подготовку кадров.

3. Преследуя первоначально чисто технические и юридические цели по измерениям, отводам, отграничению земель и закреплению прав земельной собственности, землеустройство в последующем перерастает в сложное и многогранное социально-экономическое явление. Экономические интересы землевладельцев и землепользователей удовлетворяются не только путем закрепления и охраны их права.

Закономерно возникают вопросы, связанные с плодородием и местоположением земель, конфигурацией, составом угодий и т. д. Тем самым землеустройство приобретает организационно-хозяйственное содержание и начинает непосредственно влиять на экономику устраиваемых хозяйств.

4. Землеустройство как инструмент экономической и аграрной политики государства подкрепляется, как правило, другими экономическими, организационными и техническими мерами: инвестиционной политикой, экономическим и политическим стимулированием, организацией переселения, мелиорацией земель и т. д.

§ 3. ЗНАЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

В условиях рынка содержание и задачи землеустройства существенным образом изменяются. Это объясняется главным образом тем, что земля становится не только главным средством производства, пространственным базисом, природным ресурсом, но и превращается в объект недвижимого имущества и товар. Возникают новые функции землеустройства, в том числе:

формирование рыночного земельного фонда с установлением местоположения, площадей и границ земельных участков, определением их качественных и стоимостных характеристик;

оценка всех земель, установление спроса и предложения на землю и отслеживание динамики земельного рынка;

осуществление операций с землей (разделение, объединение, предоставление, изъятие и др.), выдача документов, удостоверяющих права на землю;

регистрация земельных сделок;

обеспечение реализации прав собственности на землю экономическими и правовыми мерами, определение особого режима и условий использования земли;

подготовка информации для передачи прав собственности, налогообложения, применения мер экономического стимулирования и экономических санкций.

Включение земли в товарный оборот требует создания законодательной (правовой) и экономической базы, сложной инфраструктуры земельного рынка (регистрационных и кадастровых бюро, земельных банков, земельных судов и т. д.), реорганизации системы земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства. Расширяется состав землеустроительных действий, усложняются землеустроительный процесс и документация, изменяются цели землеустроительной службы, ее функции и задачи, возникает необходимость в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров.

Для упорядочения рыночных земельных отношений, предотвращения недостатков землевладений и землепользований, парцелляции земельных участков, проведения торговых и иных операций с землей создается рыночный земельный фонд. При этом все операции, связанные с куплей-продажей земельных участков, переделом земельной собственности, образованием новых и упорядочением существующих землевладений и землепользованием, предоставлением и изъятием земель, устройством их территории, должны обязательно базироваться на проектах землеустройства.

Контрольные вопросы

1. Что такое земельная собственность, и из каких элементов она складывается?
2. Каковы основные виды земельной собственности?

3. Что такое сервитуты, и каковы основные их виды?
4. Чем отличается право земельной собственности от права землепользования?
5. Перечислите землеустроительные действия, связанные с образованием и перераспределением земельной собственности
6. Чем отличается конфискация земель от их экспроприации? Что такое национализация и приватизация земель?
7. Какие методы использовались при осуществлении земельных реформ за рубежом?
8. Какое значение имело землеустройство в ходе проведения земельных реформ?
9. Как изменяется содержание землеустройства в условиях рыночной экономики?