

Магомед Вахаев

**Теория и
практика регулирования
земельных отношений...**



Теория и практика гражданского
права и гражданского процесса

Магомед Вахаев

**Теория и практика
регулирования земельных
отношений в условиях рынка**

«Юридический центр»

2006

Вахаев М. Х.

Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка / М. Х. Вахаев — «Юридический центр», 2006 — (Теория и практика гражданского права и гражданского процесса)

Автор книги – М. Х. Вахаев, кандидат юридических наук, доцент, министр труда и социального развития Чеченской республики. В данной работе освещена теория и практика земельных отношений в условиях рынка. В ней рассмотрены экономические предпосылки частной собственности на землю, механизм государственного контроля за землепользованием, вопросы земельного планирования, изъятия и выкупа частных земель для публичных надобностей, субъекты земельных правоотношений и др. Работа предназначена для использования в учебном процессе на юридических факультетах высших учебных заведений, для практических работников министерств и ведомств субъектов земельных отношений, научных и научно-педагогических кадров, представителей правоохранительных органов, прокуратуры и суда, а также для всех интересующихся проблемами правового регулирования земельных отношений.

ББК 67.407

Содержание

Введение	6
Глава I. Экономические предпосылки частной собственности на землю: роль государства	14
1. Интенсивность земледелия и частная собственность на землю	14
2. Первичность и вторичность прав на землю	19
3. Аренда земли у государства	21
4. Факторы, противодействующие частной собственности	25
5. Мелиорация земли: какая форма собственности ей способствует?	27
6. Задача государственного поощрения рачительного обращения с землей	29
Конец ознакомительного фрагмента.	31

Магомед Вахаев
Теория и практика регулирования
земельных отношений в условиях рынка

© М. Х. Вахаев, 2006

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006

Рецензенты:

М. Х. Гельдибаев, доктор юридических наук, профессор, действительный член Русского географического общества и Российской академии юридических наук, член-корреспондент МАН ВШ

И. А. Соболев, доктор юридических наук, профессор, Почетный работник Высшего профессионального образования Российской Федерации, действительный член Русского географического общества

Введение

С принятием в 1991 г. Земельного кодекса РСФСР наряду с другими видами собственности, была признана собственность на землю граждан и их коллективов. Конституция РФ 1993 г. в ст. 9 провозгласила, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Тем самым была нарушена монополия государственной собственности на землю, просуществовавшая в нашей стране свыше 70 лет. Исходя из опыта многих стран, в том числе старой России, законодатель посчитал, что в частных руках земля – или по крайней мере некоторые ее категории – лучше послужит на благо общества, чем если бы она оставалась в государственной собственности.

Как известно, институт частной собственности предполагает большую свободу оборота земли, причем на этой базе получает свое развитие денежная оценка земли. Вовлечение земли в рыночные отношения должно (по идее) привести к такому положению, при котором в каждый данный момент земля будет находиться в собственности или во владении тех частных лиц и организаций, которые способны использовать ее наилучшим образом.

Однако для ряда кругов российского общества этот вывод представляется мало убедительным. Немало людей считают, что частные земельные владения превратятся или могут превратиться в своего рода экстерриториальные острова, не подвластные вмешательству государства. В результате общество окажется в зависимости от эгоистических устремлений земельных собственников. Подобные опасения подкрепляются указанием на слабость государственного земельного аппарата, неразвитость земельного законодательства, ставящего предел произволу собственников, а также на опасность первенства материальных интересов при эксплуатации земли по сравнению с задачей охраны природы и культурного наследия. Таким образом, ценность для общества института частной собственности на землю и связанного с ним земельного рынка ставится под сомнение.

Надо сказать, что рыночные отношения в сфере землепользования могут существовать и на основе государственной собственности на землю, например, если государство сдает принадлежащую ему землю в аренду. Тем не менее разнообразие договорных форм владения и пользования землей и «легкость» их осуществления достигаются обычно только при наличии частной собственности на землю. Именно это обстоятельство позволяет людям более успешно приспосабливаться к природным и хозяйственным особенностям разных земель, добиваясь оптимального их использования.

Наличие рыночных отношений в данной сфере не вызывает энтузиазма у ряда представителей аграрной науки, в том числе у некоторых ученых-юристов. Они опасаются, что рынок способен лишить прежних крестьян земельных участков и превратить их в бездомных бродяг.

Такие взгляды не новы: они были «в ходу» и в 1861 г., когда от крепостной зависимости освобождались помещичьи крестьяне, и во времена столыпинской аграрной реформы в 1906–1917 гг. Действительно, опыт подтвердил, что многие крестьяне, став собственниками своих участков, продали их, а сами «подались» в города или даже в работники к тем, кто купил их землю. Несомненно, что с социальной точки зрения свобода купли-продажи земли таила и таит в себе немало конфликтов. Но абсолютизировать эти конфликты нельзя. Дело в том, что само обладание земельным участком для собственника, который не может или не хочет его обрабатывать, – тоже не лучший социальный результат. Если обладатель желает избавиться от своей земли, то вряд ли стоит препятствовать ему в этом. С экономической же стороны продажа таким собственником своего участка – выигрыш для общества, так как покупатель (по идее) – это такое лицо, которое способно использовать землю более продуктивно, чем ее прежний обладатель.

Против земельного рынка выступают и те аграрники, которых не устраивает (по тем или иным причинам) сам институт частной собственности на землю. Известно, что собственнику принадлежит рентный доход, получаемый от земли, который не зависит от трудовых усилий собственника или от каких-либо других его заслуг перед обществом. Г. В. Чубуков критикует данный институт также с тех позиций, что он закрывает доступ к земле всем тем, кто предъявит спрос на нее уже после того, как она окажется в руках частных собственников. С этих позиций более справедливой выглядит государственная собственность на землю, которая ставит всех граждан по отношению к земле в равное положение¹. Более того, сделки с землей (в частности, ее залог) способны привести к обездоливанию тех, кто ее теряет².

Эти соображения, конечно, справедливы, но они не учитывают «экономической составляющей» частной собственности – заинтересованности собственника в сохранении и увеличении продуктивности земли (если речь идет о сельскохозяйственных или лесных землях). При государственной собственности работающее на земле лицо не имеет гарантии, что именно эта земля останется за ним и впредь. По сравнению с частным собственником у него ослаблено стремление сохранять и преумножать полезные качества земли. Поэтому если общество выбирает принцип справедливости в виде равного доступа к земле всех желающих, то оно проигрывает в сохранении и улучшении земли, и наоборот. Логически рассуждая, мы приходим к выводу, что оба варианта равноправны. Но исторический опыт как России, так и других стран учит, что выбор склоняется в пользу «экономического варианта». Правильность или неправильность этого выбора, в конечном счете, способна подтвердить только аграрная статистика. Но в современной России надо исходить из того, что выбор сделан в пользу частной собственности на землю.

Дополнительный довод проф. Г. В. Чубукова против частной собственности на землю заключается в том, что земельная рента увеличивает стоимость продуктов сельского (и лесного) хозяйства, т. е. отрицательно сказывается на потребителе. Этот взгляд распространен среди многих представителей науки. Например, его высказывали видные в свое время экономисты³. Тем не менее он верен. Земельная рента не есть «составляющая» цены сырьевого продукта, она есть его производная. Иными словами, первичной является цена, а вторичной – рента. Этот тезис считается бесспорным в экономической науке, из него и следует исходить.

Среди части ученых-аграрников бытует представление об институте коллективного владения или даже коллективной собственности на землю крестьянской общины как об идущем якобы из глубины веков. Проф. Н. Н. Осокин выразил данное мнение такими словами: «Земля для русского крестьянина не могла быть предметом купли-продажи. Он вправе был продать все свое имущество, но землю – нет: она общественная»⁴.

Это представление берет свое начало в сравнительно недавней истории – после отмены крепостного права в отношении помещичьих крестьян в 1861 г.; его поддержала национализация земли, произошедшая в 1917–1918 гг. Запрет продажи земли касался только так называемых общинных земель, поскольку купленными землями крестьяне могли распоряжаться по своему усмотрению. Распоряжались своими землями также те крестьяне, которые вышли из общины после 1906 г. в соответствии с правилами столыпинской аграрной реформы. Тем не менее в массе своей крестьянские земли представляли общественную собственность, и здесь Н. Н. Осокин безусловно прав. Однако его рассуждения неверны, когда он придает институту коллективного владения землей неопределенную глубину во времени.

¹ Экологическое право России: Сб. матер. науч. – практ. конференций. Вып. 1. 1995–1998. М., 1999. С. 281–283.

² Журнал российского права. 1997. № 5. С. 79–85.

³ Гофман К., Федоренко Н. Экономическая защита природы // Коммунист. 1989. № 5. С. 79–85.

⁴ Экологическое право России. Вып. 1 1995–1998. С. 95.

Из ряда опубликованных документов XV–XVII вв. видно, что волостные крестьяне довольно свободно распоряжались своими расчистками: продавали их, сдавали в аренду, закладывали, меняли. В XVIII в. на многие такие сделки накладывались запреты, но они имели цель сохранить податную способность сельского населения, а не «отлучить» его от рынка⁵.

Таким образом, тезис об «извечности» коллективной собственности на землю на Руси и об исторической необоротоспособности земли не подтверждается фактами.

Против частной собственности на землю иногда выдвигают довод, основанный на политических соображениях. Согласно этому доводу государство не должно утрачивать собственность на землю, поскольку иначе это грозит ему утратой суверенитета. Такая угроза особенно сильна, если землю приобретают иностранные граждане. Наиболее резко данную точку зрения выразил А. В. Мазуров, подвергший критике постановление Верховного Суда РФ от 23 апреля 2004 г., в котором этот Суд «развел» частную собственность на землю и государственный суверенитет на ту же территорию⁶.

На самом деле частная собственность на землю «не мешает» государству вмешиваться в эту собственность – как раз на правах суверена. Так, в 1861 г. при отмене крепостного права государство ввело в действие свой план раздела (формально частных) помещичьих земель между помещиками и их крестьянами. Начиная с 1906 г., согласно известному аграрному законодательству П. А. Столыпина, государство начало «ломать» общественную собственность на землю многих крестьянских обществ, стремясь к разделу земли в частную собственность. Соображение о том, что государство вмешивается при этом в коллективную крестьянскую собственность, не остановило (и не могло остановить) этой ломки. После начала Первой мировой войны в России были секвестрованы недвижимые имущества, принадлежащие иностранцам – подданным враждебных России государств. (По-видимому, подобные акты имели место во всех воюющих государствах.)

Во все времена государство имело право принудительного выкупа любого частного имущества, движимого или недвижимого, если это было необходимо для государственных проектов или иных государственных нужд. Такой порядок характерен не только для России – нынешней или прошлой – но буквально для всех государств. Любое государство способно продемонстрировать, что «Власть выше Собственности» – не в смысле произвола первой и бесправия второй, а в смысле первенства публичных начал перед частными. Поэтому выражаемое некоторыми авторами опасение, что частная собственность на землю способна умалить или свести на нет суверенные права Российского государства, есть недоразумение. Оно основано на смешении суверенных прерогатив государства с его же правом собственника на землю и на другие природные ресурсы – правом, которое государство осуществляет (или должно осуществлять) наравне со всеми другими собственниками и хозяйствующими субъектами⁷.

Расширенную сводку доводов за и против частной собственности на землю (сельскохозяйственную землю) сделал К. Х. Ибрагимов⁸. Он указывает, что многие отечественные и зарубежные мыслители были против частной собственности на землю как не отвечающей идее справедливости. Кроме того, частная собственность затрудняет доступ к земле тем, кто имеет желание и возможность трудиться на ней.

⁵ Ельшенин Р. Б. История права поземельной собственности в России. Париж, 1948. – См. также: Акты социально-экономической истории северо-восточной Руси. Том 1. 1952. Т. 2. 1958.

⁶ Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сб. М., 2004. С. 96.

⁷ См.: Жаринов Ю. Г. Некоторые вопросы теории земельного права // Там же. С. 42–46.

⁸ Ибрагимов К. Х. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. М., 2004. С. 155–178. – Сам К. Х. Ибрагимов не поддерживает институт частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения, особенно в случае покупки земли иностранными гражданами.

Эти доводы, конечно, весомы, но они не учитывают положительных последствий, которые связаны с частной собственностью. Последние касаются прежде всего тех мероприятий, которые собственник проводит ради охраны своей земли от незаконных вторжений, а равно мер по их улучшению и по защите от природных невзгод. Собственник же заинтересован в постоянной защите и постоянном улучшении своей земли. Правда, все эти меры (теоретически) доступны и для коллективного собственника, в качестве которого может выступать государство.

Однако опыт показывает, что государство далеко не всегда проявляет себя как «хороший собственник». В частности, в СССР за ряд десятилетий, в течение которых действовал порядок национализации земли, государство так и не сумело наладить в указанном смысле свое земельное хозяйство. Правда, Государственная землеустроительная служба следила за соблюдением установленного режима пользования землей. Но уже точный учет проводимых мероприятий по защите и улучшению земель был ей как бы не по силам. Фактически такой учет выполнялся только в отношении мер, которые предусматривались утвержденными проектами. Да и в этом случае фиксировалась (в основном) лишь площадь, подвергшаяся положительному воздействию – иногда даже без ее точной привязки к местности. Не всегда учитывались такие важнейшие показатели, как стоимость выполненных работ, источник финансирования. От этой Службы не зависело поощрение землепользователей, выполняющих меры по защите и улучшению своих земель; не применяла она и меры взыскания к тем, кто плохо использовал землю, допускал ее ухудшение. Таким образом, опыт государственной собственности на землю привел к отрицательному результату в смысле поощрения мер защиты и улучшения земель, выполняемых ее владельцами.

Понятно, что земельные реформаторы в России обратились к опыту частной собственности, который имеется в других странах, надеясь, что его положительные результаты «перейдут» также в Россию. И хотя надежды во многом не оправдались, нельзя априори считать этот опыт неудачным.

С началом экономических реформ в России и внедрением в земельное хозяйство института частной собственности сельское хозяйство страны, и до того не бывшее на высоте, оказалось в еще худшем положении. Это создает благоприятную почву для идеализации недавнего прошлого и противопоставления его нынешнему положению. Однако для такой идеализации в действительности нет оснований, о чем можно судить по некоторым официальным отчетам, к которым относится, например, Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации⁹. Согласно этому документу с 1965 по 1990 год площадь пашни и сенокосов в России сократилась на 12,2 млн га; из этого количества 2, 4 млн га были переведены в пастбищные, т. е. менее ценные земли. Площадь лесов и кустарников уменьшилась на 3, 2 млн га. На 39,4 млн га увеличилась площадь земель запаса – «ничейных» и слабо используемых земель – в основном за счет передачи в их состав выпавших лесных и сельскохозяйственных угодий. Правда, на 6 млн га уменьшилась площадь болот – главным образом под влиянием мелиорации. Но это превращение не всегда отражало выгоду общества: во-первых, из-за невысокой отдачи осушенных земель, а во-вторых, из-за потери тех природных выгод, с которыми связано существование болот (например, сбор клюквы на верховых болотах). Из-за плохого состояния каналов и других сооружений пришлось исключить из числа орошаемых 460 тыс. га земель, а из числа осушенных – 265 тыс. га. Площадь оврагов превысила 6 млн га, а соседствующих с ними так называемых заовраженных земель – 15–30 млн га. Выросла площадь засоленных пашен; на юго-востоке развивался процесс опустынивания. В стране так и не была разработана система поощрения землепользователей за меры по борьбе с эрозией почв и с наступлением песков.

⁹ Изд. Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству. М., 1993.

Из-за нерационального ведения лесного хозяйства (пожары, невозобновившиеся гари и вырубки) запас спелой древесины в хвойных лесах сократился на 7,9 млрд кубометров. Ежегодно сгорало около 2 млн га лесов. Около 3 млн га лесов выбыло из оборота после ядерных катастроф: в 1957 г. – Кыштымской, в 1986 г. – Чернобыльской. Были поглощены растущими городами, другими населенными пунктами 28, 8 млн га земель, в том числе 11,2 млн га за счет сельской местности. В составе почти 16 млн га промышленности, связи, обороны, связи и др. 4, 7 млн га занимали «прочие» земли, среди которых значительная часть – это неиспользуемые земли.

Сходная статистика приводится и рядом ученых¹⁰. Не отрицая пробелов и недостатков происходящих в России земельных преобразований, авторы приходят к выводу, что прошлая национализация земель в России, по крайней мере сельскохозяйственных, себя не оправдала¹¹ и что «социалистическое сельское хозяйство так и не смогло решить продовольственную проблему»¹². По их данным, личные подсобные хозяйства (ЛПХ) – приусадебные и подобные им, – обладающие лишь 3,4 % продуктивных земель, обеспечивают 65,2 % всей вновь созданной в сельском хозяйстве стоимости, тогда как коллективные хозяйства, которым принадлежат оставшиеся 96,6 % продуктивных земель, дают только 34, 8 % вновь созданной стоимости¹³. Правда, приусадебные земли – это лучшие земли и по плодородию, и по расположению; кроме того, содержащийся на них скот получает корма большей частью извне. Но с другой стороны, на них зачастую трудятся работники как бы второго ряда: пенсионеры, подростки, домохозяйки; кроме того, в них мало применяются средства механизации. Поэтому в целом представляется несомненным, что «приближенные» к частной собственности личные подсобные хозяйства нередко оказываются эффективнее, чем «более отдаленные» от нее коллективные хозяйства.

Надо заметить, что названные авторы напрасно делают «комплимент» колхозно-совхозному строю, когда утверждают, что за время его существования «ни одно хозяйство не обанкротилось и не было реформировано по причине его убыточности»¹⁴. На самом деле, тысячи колхозов были преобразованы в совхозы именно по той причине, что не могли расплатиться со своими долгами перед государством – не говоря уже об их неспособности выплачивать хотя бы минимальную зарплату своим членам¹⁵.

Для развития земельного рынка институт частной собственности играет немалую, если не первенствующую, роль. Опыт показывает, что само государство при определенных условиях «не держится» за принадлежащую ему землю, если полагает, что в частных руках она может оказаться полезнее для общества. Этот тезис подкрепляется не только новейшей российской историей. Сходные примеры известны и из прошлого. Так, в начале XX в. сельскохозяйственным переселенцам из центральных губерний казенная земля в Сибири предоставлялась на условиях постоянного пользования; предполагалось, что в недалеком будущем она должна быть продана им на льготных условиях. Во второй половине XVIII в. в ходе проведения в России генерального межевания обнаружилось, что многие помещичьи владения, а также владения казенных селений «округлились» за счет так называемых примерных земель, освоенных из прилежащих массивов казенных земель. Тем не менее государственные землемеры полу-

¹⁰ См., напр.: Алакоз А., Киселев В., Шмелев Г. Зачем России земельная реформа? М., 1999.

¹¹ Там же. С. 8.

¹² Там же. С. 126.

¹³ Там же. С. 64.

¹⁴ Там же. С. 50.

¹⁵ К сожалению, в этой книге имеются другие фактические погрешности. Например, окончание столыпинской аграрной реформы в ней почему-то датируется 1911 годом – годом, когда погиб Столыпин (с. 54). В книге содержится неверное утверждение, что до революции за Уралом не было крестьянской общины. По этому поводу см.: Кауфман А. Крестьянская община в Сибири. 1898.

чили инструкции межевать примерные земли за их фактическими владельцами, если только эти земли не находились в споре с соседями. Во многих случаях государство жертвовало также землями последнего рода. Если соседи готовы были разделить спорную землю полюбовно, то согласованные части подлежали закреплению за сторонами, хотя бы заведомо было известно, что эти части принадлежат к казенным землям.

Главной целью генерального межевания было ликвидировать межевые споры и стычки и добиться общепризнанности устанавливаемых земельных границ. Ради этого государство было готово пожертвовать десятками миллионов десятин казенных земель. Но «попутно» играло роль и мнение о том, что в частных руках освоенные казенные земли принесут больше пользы, чем если бы они остались в распоряжении государства¹⁶.

Современное Российское государство не ограничивает свою роль «наделением» земель частных собственников. Учитывая особую роль земли в экономике, в обеспечении социальной стабильности, а также в экологическом благополучии страны, оно претендует регулировать все земельные отношения, в том числе замкнутые в частном секторе экономики. Однако роль государства в регулировании права собственности на землю средствами, известными и не известными Гражданскому кодексу, мало обсуждалась в отечественной литературе, тем более, что опыт в этой области только начинает накапливаться. Настоящая работа – одна из первых попыток в данном направлении.

Некоторые круги российского общества не одобряют сделок с землей; не пользуется их симпатией и сама концепция частной собственности на землю. «В массовом сознании до сих пор преобладает мнение, что индивидуальная собственность на землю ведет к реставрации капитализма, к развитию предпринимательской деятельности и, следовательно, к обогащению "нечестным трудом"»¹⁷.

«Подозрительное отношение» к частной собственности на землю проявляло и проявляет себя в России не только на федеральном, но и на региональном правовом уровне. Так, законы некоторых регионов не признают частной собственности в отношении сельскохозяйственных земель (Башкортостан), а города Москвы – и в отношении застроенных земель. Естественно, что это сказывается и на свободе оборота земель. Между тем жизнеспособность «общества... обеспечивающих различные виды собственности и разнообразные формы хозяйствования на ней»¹⁸.

Правовые ограничения частной собственности на землю, сделок с землей и «подпирающие их» экономические и социальные концепции имеют свою историю. Чтобы лучше понять и оценить действующие ограничения, полезно проследить, почему и в какой форме они действовали прежде и как это сказывалось на народном хозяйстве. Особенно важно такое исследование в отношении недавнего прошлого отечественного земельного хозяйства, когда запрещались практически все сделки с землей, изгонялись договорные формы пользования ею, ставились под сомнение, урезались и прямо запрещались любые оценки земли в денежном выражении не говоря уже о денежных расчетах за нее.

Действующее российское земельное законодательство – во многом наследие этого прошлого. Его трудно понять (а тем более приспособить к рыночным отношениям), если не знать питающих его концепций и того земельного строя, на базе которого оно выросло¹⁹.

¹⁶ Герман И. Е. История межевого законодательства от Уложения до Генерального межевания (1649–1765). М., 1893.

¹⁷ Сыродоев Н. А. Правовые проблемы повышения эффективности использования земли в условиях экономической реформы: Доклад и автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1990. С. 16.

¹⁸ Там же. С. 17.

¹⁹ Некоторые действующие нормы земельного права можно и нужно воспринимать как реакцию на прошлый «безденежный» земельный строй. Так, ст. 1 Земельного кодекса РФ в своем 7-м принципе земельного законодательства утверждает, что «любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации». Между тем если сосед разрешил соседу бесплатно пользоваться своим участком земли, то никакой закон не будет специально санкционировать такие отношения. Поэтому можно говорить об (излишней) полемической запальчивости, которой руководствовался законодатель, формулируя 7-й принцип.

Современное российское законодательство недостаточно подготовлено к регулированию земельных отношений в рыночных условиях. На практике оборот земли иногда принимает формы, бесполезные для общества, вроде приобретения по берегам водохранилищ питьевого назначения земли состоятельными людьми для коттеджной застройки.

Такие случаи создают в обществе представление, что легализация земельного рынка приводит если не к экономическому хаосу, то во всяком случае к экологической деградации целых регионов страны. По мнению ряда специалистов, концепция устойчивого экономического развития, популярная во многих странах мира и признаваемая в России, несовместима с распространением рыночных правил на природные ресурсы, включая сюда землю. На их взгляд, только жесткие административные предписания способны противостоять напору эгоистических интересов, которые культивирует рынок.

Эти представления имеют под собой определенную базу, однако их нельзя возводить в абсолют. Самое общее возражение против приведенных аргументов заключается в том, что Россия пока вообще плохо подготовлена к рыночным отношениям. Поэтому вместо цивилизованного рынка, регулируемого государством, мы нередко получаем дикий рынок, где публичные интересы пригнетены частными. Однако следует ожидать, что с ростом понимания необходимости регулирования рыночных отношений (и накопления умения в этой области) ориентированный на публичные интересы рынок заменит частную вседозволенность²⁰.

Здесь уместна аналогия со спорами о путях развития России, звучавшими в последней четверти XIX в. Учитывая отрицательные черты тогдашнего «колупаевского» капитализма, описанного Салтыковым-Щедриным, многие авторы настаивали на особом пути для России (который они видели в так называемом народном производстве). Эту иллюзию постарался развеять В. И. Ленин в своем известном труде «Развитие капитализма в России». Ленин провозглашал и доказывал другой тезис, что Россия страдает не столько от капитализма, сколько от недостаточного его развития²¹.

Перефразируя данную формулу, можно утверждать, что современная Россия страдает не столько от рынка, сколько от недостаточного развития рыночных отношений. Это относится к рынку товаров, известных гражданскому праву. Но оно же справедливо и по отношению к земле.

Понятно, что развитие земельного рынка не должно быть пущено на самотек. Правила, действующие на этом рынке, должны отражать интересы общества. Чтобы согласовать общественные интересы с частной собственностью на землю, требуется содействие закона. Именно закон должен установить четкие границы и правила для вмешательства государства в действия частных собственников (или же выведения их из состояния бездействия). Рамки частной собственности должны быть согласованы с правом публичной власти производить планировку и перепланировку местности, что равносильно праву государства накладывать ограничения на частную застройку и на иные планировочные мероприятия, доступные частному собственнику. У органов публичной власти должно быть право принудительного выкупа земли для публичных надобностей.

Уместно заметить, что все такие меры желательны и необходимы не только для условий, когда земля или ее часть находится в частной собственности. Как показал прошлый опыт, монополия государственной собственности на землю не спасала от нерационального исполь-

²⁰ Власова М. В. Право собственности в России. М., 2002.

²¹ Ленин понимал капитализм как результат развития товарного хозяйства. В наше время некоторые авторы связывают понятие «капитализм» исключительно с наемным трудом, при этом они противопоставляют капитализм кооперативному строю (см.: Демьяненко В. В. Крестьянская производственная кооперация в современной России: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 11, 34, 36.

зования земли со стороны некоторых ее владельцев, а равно от злоупотребления ими своими поземельными правами²².

Произвольное обращение с землей отдельных ведомств приносила (и приносит) обществу такой же вред, как и нежелание считаться с интересами общества некоторых нынешних частных собственников. Поэтому задача совершенствования земельного законодательства возникает не только в связи с появлением частной собственности на землю и легализации земельного рынка. Она стояла и раньше. Другое дело, что в новых условиях это законодательство должно быть разработано более тщательно и лучше учитывать особенности каждого данного региона или даже местности. Отсюда особая актуальность тех исследований, которые направлены на выполнение этой задачи.

Не менее важна и теоретическая их направленность, затрагивающая проблему соотношения между объемом прав земельных собственников, с одной стороны, и полномочиями государства как суверена по вмешательству в эти права – с другой. Без удовлетворительного решения данной проблемы невозможно правильно сконструировать в законе ни содержание права частной собственности на землю, ни те ограничения, которым должен подчиняться собственник, ни пределы государственного контроля за сделками с землей.

²² Вот малоизвестный случай, имевший свое начало в 1970-х годах. Управление лесопаркового хозяйства Мосгорисполкома решило организовать коммерческое производство цветов и подыскивало для этого подходящую площадку. Она была «найдена» в пределах подчиненного этому Управлению Ульяновского лесопарка, расположенного за пределами Москвы. От лесного массива, призванного обслуживать отдыхающих, была отрезана солидная территория, и на ней было организовано тепличное цветочное хозяйство. Незаконное вторжение такого хозяйства в лесопарковую зону оказалось возможным по той причине, что ни земельные органы Московской области, ни власти г. Москвы не считали себя ответственными за эту зону. К сожалению, от повторения подобных случаев нет гарантии, поскольку правовой режим земель, входящих в зеленые зоны городов, остается недостаточно определенным и поныне.

Глава I. Экономические предпосылки частной собственности на землю: роль государства

1. Интенсивность земледелия и частная собственность на землю

В течение многих исторических периодов собственность на землю привлекает внимание общества главным образом с точки зрения того, кому достаются доход от земли, земельная рента. Политическая экономия учит, что в отличие от других видов имущества земля способна приносить ренту, при коммерческом использовании – избыток дохода над средней прибылью. В сельском хозяйстве этой способностью обладают многие земли, стоящие по своей продуктивности выше, чем худшие земли (которые иногда называются еще маргинальными). Те лица, которым достается рента, фактически являются собственниками земли, даже если они носят какой-то другой земельный титул. Рента может доставаться и государству, например в форме арендной платы за землю, сдаваемую им в аренду. В такой ситуации государство является и собственником сдаваемой в аренду земли. Если же государство только облагает земледельца, то в этом случае оно действует не как собственник земли, а как суверен (политическая единица), которому достается только доля ренты.

Получение собственником ренты в сельском хозяйстве обусловлено таким важным обстоятельством, как ограниченность земель лучшего качества. Если же в стране имеются свободные земли высокого качества и если доступ к ним открыт, то нет условий для образования ренты. Наличие таких земель обычно связано с дешевизной продуктов сельского хозяйства и влечет за собой так называемые экстенсивные (малозатратные) методы ведения сельского хозяйства. Наблюдая такое положение в некоторых колонизируемых европейцами странах в начале XIX в., Д. Рикардо писал: «При первом заселении страны... ренты не существует. Ведь никто не станет платить за пользование землей, раз есть налицо масса еще не обращенной в собственность земли, которой поэтому может располагать всякий, кто захочет обрабатывать ее»²³.

Во многих странах, включая Россию, при относительно большом запасе свободных земель, годных для сельского хозяйства, не было необходимости проводить дорогостоящие мероприятия по повышению плодородия почв. В ряде случаев не было необходимости даже поддерживать ее естественное плодородие. Если земля выпахивалась и сокращала урожайность, то ее можно было перевести в залежь, перелог, взамен распахать другие земли, а через несколько лет вновь вернуться на брошенную пашню. Но такая система земледелия возможна лишь при низкой плотности населения. Когда же земли не хватает (как это постепенно стало ощущаться во многих странах Европы), то хозяйство приходилось вести на небольших площадях, вкладывать в землю больше труда и средств, добываясь более высоких урожаев с единицы площади. Такая система земледелия требует дополнительных затрат труда и средств и предполагает достаточно высокий уровень цен на продукцию сельского хозяйства. (Последнее происходило также в России по мере роста городского населения, а также вместе с прокладкой железных дорог.) С правовой же стороны интенсификация сельского хозяйства невозможна без укрепления права земледельца на ту землю, которую он защищает от природных невзгод, и повышения урожайности, которой он добывается с помощью капитальных вложений.

²³ Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Т. 1. М., 1955. С. 66.

«Ничейная земля» – знак ее низкой ценности. Как только ценность земли повышается, актуальным становится вопрос об упорядочении прав собственности (или иных прав) на нее.

В пределах России процесс освоения новых земель в разных ее частях происходил крайне неравномерно²⁴. Малоземельные крестьяне вынуждены были распахивать выгонные земли, тогда как в ряде помещичьих имений, особенно в степной полосе, преобладала залежная система полеводства. Об этом свидетельствовал один из видных аграрников старой России А. С. Ермолов. Об экстенсивном использовании помещичьих земель свидетельствует тот факт, что при раскладке земских повинностей на десятину крестьянских земель их падало существенно больше, чем на десятину помещичьих. Земства объясняли такое неравенство тем, что доход от крестьянской десятины был намного больше, чем от десятины помещичьей. Наблюдался «перепад» в доходности тех помещичьих земель, которые они сдавали в аренду крестьянам, и теми землями, которые оставались в их руках. Таким образом, существовал резерв продолжения экстенсивного земледелия, и этот резерв заключался в слабом использовании помещичьих (и вообще некрестьянских) земель²⁵.

Вовлечение этих земель даже в ту относительно невысокую культуру земледелия, которая была характерна для крестьянских хозяйств, отодвигало момент, когда неизбежными оказывались мероприятия по интенсификации крестьянского хозяйства. Именно так частично произошло после Октября 1917 г., когда крестьянство центральной России получило существенную прирезку в виде помещичьих земель. Но до тех пор крестьянство могло рассматривать помещичьи (а также некоторые другие слабо используемые) земли как своего рода резервные, а потому подлежащие переделу. Оно нередко отвергало доктрину частной собственности на землю как мешающую такому переделу.

Тем не менее ряд исследователей, включая упомянутого Ермолова, настаивали на том, что крестьяне в центральных губерниях нуждались не столько в расширении своих владений за счет помещиков, сколько в интенсификации использования тех земель, которыми они уже располагали²⁶.

Процесс интенсификации земледелия в разных частях России происходил, но весьма неравномерно, поскольку экономические условия для этого в разных регионах были неодинаковы. В малоземельных районах основным препятствием было то, что сельское население с трудом находило (или вовсе не находило) средства, требуемые для повышения культуры земледелия. Правда, некоторые группы крестьян покупали помещичьи земли (нередко с помощью Крестьянского банка), но хозяйство на купленных землях мало чем отличалось от приемов земледелия на наделных землях. Некоторое содействие в улучшении этих приемов крестьяне получали от земских учреждений. В 1913 г. на государственном уровне обсуждался вопрос о выделении кредита на нужды мелиорации земель в размере 150 млн руб. (так называемые Романовский фонд, получивший свое название в честь 300-летия дома Романовых). «Влива-

²⁴ В «Трудах» Податной комиссии, выходивших с 1866 по 1877 год, отмечались случаи, когда на малонаселенных окраинах империи земля практически не ценилась. Вот некоторые выдержки: «При существующей в степных местностях /Оренбургской/ губернии залежной системе земледелия земли крестьянского надела истощились и утратили свое плодородие. Но бывшие помещичьи крестьяне успешно пополняли недостаток угодий арендой земель у своих соседей – башкир за совершенно ничтожную плату, не превышающую нескольких копеек с десятины пахотной или луговой земли превосходного качества». И далее: «В большей части /Тобольской/ губернии количество земель неизвестно, а присваивают их произвольно, в силу чего трудно, а порой прямо невозможно определить, кто владеет землей и в каком объеме. Кроме того, одно поле распахивается вплоть до его истощения, а другие запускаются на несколько лет – для отдыха или ввиду отсутствия посевного материала, особенно в годы неурожая, когда часть населения бросает земледелие и обращается к отхожим промыслам и заработкам на золотых приисках и горных заводах» (Архив Маркса и Энгельса. Т. XVI. М., 1982. С. 162, 163).

²⁵ Колотинская Е. Н. Правовые основы земельного кадастра в России. М., 1968. С. 114 и след. – Как ни странно, попытку отсрочить интенсификацию земледелия можно видеть в государственной программе освоения целинных и залежных земель 1950–1960-х годов, а еще раньше – в создании на целинных землях крупных зерновых совхозов в 1930-е годы.

²⁶ Ермолов А. С. Избранные труды. М., 1995. С. 312 и след.

ния» в сельское хозяйство были и от частного капитала²⁷. Но все это слабо помогало. Следует иметь в виду, что в своей массе крестьяне-общинники не могли закладывать свои земли, ибо собственником земли считались не они, а та земельная община, куда они входили.

В этой части многие исследователи земельных отношений недооценивают результаты столыпинской аграрной реформы. Обычно к положительным сторонам ее относят возможность крестьянина выйти из общины и закрепить за собой землю в частную собственность в виде отруба (или хутора). Тем самым такое лицо получало полноценный стимул к проведению мероприятий по защите и улучшению своей земли; у него появлялась возможность вводить улучшенные севообороты²⁸.

Но это только одна сторона дела, ведь многие общинники требовали выделить положенную им землю с единственным намерением продать ее. Можно полагать, что такие лица уже заранее сговаривались с потенциальными покупателями. П. М. Коловангин приводит данные о том, что полученные ими отруба продали около половины выделившихся из общины крестьян (к 1915 г. эта цифра составила не менее 0,6 млн хозяйств). С социальной стороны это не привело ни к каким потрясениям, так как многие из продавцов уже закрепились или предполагали закрепиться в городе;²⁹ часть же из них (возможно) перешла на положение батраков. С экономической точки зрения переход бедняцких наделов в руки их более состоятельных соседей представлял явный прогресс, ибо прежние пустыри (или кое-как обрабатываемая пашня) были вовлечены пусть не в передовую, но все-таки в более высокую культуру.

Взгляды на «ничейность» земли, популярные в России после трех революций начала XX в., не отвечали ни экономической необходимости, ни исторической тенденции. Исчерпание свободных земель, повышение ценности земли и необходимость установления на этой базе полноценных отношений собственности – все это противоречило доктрине «ничейности» земли. Как известно, после некоторой декретной «заминки» с определением права собственности на землю, которая произошла после Октября 1917 г., в отечественном законодательстве утвердилась концепция государственной собственности на землю. В частности, такая формула была законодательно закреплена в первом Земельном кодексе РСФСР 1922 г.³⁰

Но при этом государство рассматривалось не как «обычный» собственник, а скорее как верховный распорядитель земли, принадлежащей истинному собственнику – народу³¹. О праве государства извлекать из принадлежащей ему земли экономический доход – земельную ренту Земельный кодекс умалчивал. Установленный же в земледельческих районах так называемый единый сельскохозяйственный налог был сравнительно невелик и позволял крестьянскому населению получать от лучших земель дополнительный доход, весомая часть которого (за вычетом этого налога) оставалась в крестьянском хозяйстве.

О существовании такого дохода можно судить по нормам того же Земельного кодекса, который разрешал ослабленным крестьянским хозяйствам сдавать свою землю в аренду и обращать получаемую арендную плату в свою пользу.

²⁷ Клюкин Б. Д., Галиновская Е. А. Банки и ипотека // Законодательство и экономика. 1994, № 5–6. С. 28–31.

²⁸ Вместе с тем многие исследователи недооценивали такое дополнительное неудобство отрубника, как необходимость огородить свою землю от вторжения соседского скота. Нередко на него ложилась дополнительная забота о выпасе своего скота: ведь будучи общинником, он мог гонять свой скот в общественное стадо.

²⁹ Коловангин П. М. Собственность на землю в России. СПб., 2003. С. 250.

³⁰ В некоторых декретах и конституционных актах земля называлась всенародным достоянием. Этот последний термин не уточнялся (в «неуточненном виде» он встречается и в некоторых современных законах). Между тем «достояние» можно понимать как *бездоходный актив* например, в таком смысле оно присутствует в выражении «культурное достояние». Как представляется, этот термин нельзя вводить в правовые нормы без расшифровки.

³¹ Доктрина государства – собственника земли слабо разработана как в отечественной политологии, так и в отечественном праве. В разное время государство «вело» себя по-разному в отношении принадлежащих ему земель. В настоящее время право государства на извлечение ренты из принадлежащей ему земли открыто не оспаривается, но фактически как бы не действует. Гораздо большую активность проявляют здесь муниципальные власти, рассматривающие принадлежащие им земли как важный источник своих доходов.

В 1920-е годы в советской аграрной литературе велась дискуссия на тему, существует ли в крестьянском хозяйстве земельная рента. Инициаторов дискуссии смущало то обстоятельство, что провозглашенное в законе трудовое пользование землей приносило (или могло приносить) ее владельцам нетрудовые доходы. Если это было так (а оно так и было), то земельный строй Советской России оказывался не вполне справедливым. Поэтому многие участники дискуссии предпочитали закрывать глаза на действительность и провозглашали, что крестьянское хозяйство даже на лучшей земле не получает ренты.

Действительно, в денежном выражении земельная рента проявляет себя в крестьянском хозяйстве не всегда. Если хозяйство не продает своей продукции, то избытки получаемого дохода получают натуральную форму. Но от этого рента не перестает быть рентой. Если же хозяйство выходит со своей продукцией на рынок или сдает свою землю в аренду за деньги, то оно получает ренту как бы в чистом виде³².

Хотя собственником всей земли признавалось государство, права на землю крестьянского населения мало чем отличались от прав собственников. Так, государство не сдавало формально принадлежащую ему землю в аренду крестьянам, следовательно, земельная рента (как упоминалось) во многом доставалась им же. Крестьяне могли частично распоряжаться своей землей, сдавать ее в аренду. Государство поощряло организацию крестьянских мелиоративных товариществ – хотя (по идее) такие товарищества могут объединять только собственников земли. В случае изъятия крестьянской земли для государственных надобностей, потревоженные земледельцы имели право получать компенсацию в натуре, т. е. им предоставлялась другая, по возможности равноценная, земля³³.

Земельные отношения в сельском хозяйстве стихийно двигались в сторону частной собственности; этот процесс прервали только чрезвычайные меры по хлебозаготовкам в конце 1920-х годов и последующая коллективизация сельского хозяйства.

Что касается самого государства, образовавшегося после Октября 1917 г., то оно, по крайней мере на бумаге, отказывалось признавать частную собственность на землю. Это видно из Декрета о социализации земли, принятого в 1918 г., в котором содержалась формула об «избытке дохода» (получаемого за счет более высокого плодородия земли или удобного ее расположения относительно рынков сбыта), который должен был поступать «на общественные нужды» в распоряжение органов советской власти. Эта формула давала государству (или местным властям?) право на изъятие земельной ренты; по существу она провозглашала государственную собственность на землю (другое дело, насколько государство фактически пользовалось этим своим правом). Примечательно, что подлежащий изъятию избыток от эксплуатации земли должен был поступать в распоряжение государства наравне со всеми другими видами доходов; для него не было установлено какого-либо особого режима расходования.

Но если в 1920-е годы государство не пользовалось «в полной мере» своим правом собственности на землю, то положение резко изменилось в годы коллективизации сельского хозяйства и в дальнейшем, когда крестьянские земли отрезались, нарезались, объединялись и разъединялись по усмотрению государства без какой-либо компенсации их владельцев. Государство стало присваивать земельную ренту, получаемую на сельскохозяйственных землях, хотя производило это в скрытом виде – через систему обязательных поставок, налагаемых на колхозы. По этой системе колхозы прямо не платили за занимаемую ими землю, но обязаны были сдавать (иногда этот термин конкурировал с термином «продавать») государству опреде-

³² Исследователь той поры писал: «Предполагалось, что 3. К. /Земельный кодекс/ будет обслуживать особый мир вдали от Г. К. и Т. К. /Гражданский кодекс, Трудовой кодекс/. Это мнение не оправдалось. Г. К., благодаря гражданскому и торговому обороту, проникает в полосу наделов крестьянского двора...» (Стучка П. Земельный кодекс. Энциклопедия государства и права. Т. 1. М., 1925. С. 1206).

³³ Это последнее правило было закреплено в РСФСР в 1929 г. в Положении об изъятии земель для государственных или общественных надобностей (СУ РСФСР. 1929. № 24. Ст. 248).

ленные объемы своей продукции по установленным государством ценам в зависимости от площадей закрепленных за ними сельскохозяйственных земель. Поскольку эти цены были существенно ниже тех оптовых цен, которые колхозы могли бы выручить за свою продукцию при ее свободной продаже, именно таким путем государство получало доходы от принадлежащих ему сельскохозяйственных земель³⁴.

Надо сказать, что сам размер земельной ренты, принадлежащий (следуемый) государству с тех или иных земель, никто официально не подсчитывал. Этому способствовало то обстоятельство, что легально (а равно идеологически) она вообще не существовала³⁵. Поэтому вполне вероятно, что через систему обязательных поставок колхозы вносили государству не только «нормальную» ренту, но и значительные суммы сверх нее.

О том, как тщательно государство в СССР охраняло в те годы свои собственнические земельные права (позволявшие извлекать из земли ренту), можно судить по той строгости, с какой велся государственный земельный учет. Главное направление этого учета были сельскохозяйственные земли, которые в ведомственных документах именовались иногда «облагаемыми». Поскольку объем обязательных (и аналогичных им) поставок колхозной продукции был «привязан» к сельскохозяйственным землям, действовал принцип неумения уменьшения этих земель. Он означал, что независимо от происходящих в натуре перемен, ведущих к уменьшению площади облагаемых земель, учетная их цифра оставалась постоянной до тех пор, пока она не будет изменена решением самых высоких инстанций. Соответственно, не подлежал сокращению объем продукции, подлежащий сдаче (продаже) государству.

Если ревизия сельскохозяйственных площадей, производимая органами землеустройства, обнаруживала физическое уменьшение площадей сельхозугодий в каком-то колхозе, то ему предлагалось восполнить их убыль путем освоения новых земель (из-под леса, путем осушения болот и т. д.). Если у хозяйства не было резервных площадей для освоения, такое предложение могло быть адресовано районным властям, с тем чтобы они выдали задание на освоение новых земель подходящему хозяйству.

Государство отказалось от получения земельной ренты от колхозов только в 1993 г., когда президентский указ отменил обязательные поставки и аналогичные им системы заготовок продукции сельского хозяйства³⁶. К тому времени разворачивалась приватизация сельскохозяйственных земель, которая была юридически несовместима с порядком присвоения государством земельной ренты. Отказываясь от получения земельной ренты, государство тем самым фактически отказывалось от своего права собственности на землю, которое переходило к колхозникам и некоторым другим категориям сельского населения.

³⁴ Худокормов Г. Н. Заготовительные цены и процесс распределения дифференциальной ренты // Земельная рента в социалистическом сельском хозяйстве: Сб. М., 1959.

³⁵ Моисеев М. И. Экономические основы государственных заготовок сельскохозяйственной продукции в колхозах. М., 1955.

³⁶ Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», п. 11. – Характерно, что в самом Указе не было сказано в явном виде о связи между приватизацией сельскохозяйственных земель и отменой обязательных поставок.

2. Первичность и вторичность прав на землю

Во многих странах право частной собственности на землю возникает как производная от государственной собственности. Если земля была присвоена частным лицом как никому ранее не принадлежавшая (*res nullius*), то обычно требуется государственный акт, утверждающий создавшееся положение. Во всех случаях это право оказывается в зависимости от воли государства. Иными словами, право вторично, даже если бы фактические отношения по овладению землей и по ее присвоению частным лицом предшествовали возникновению его права. Понятно, что вторичными являются также права на землю индивида в результате сделки, поскольку он получает землю от лица, уже имевшего право на нее.

Вторичность права частной собственности не снижает его авторитета. Например, никто не требует от американских фермеров поделиться принадлежащей им землей на том основании, что в свое время эта земля досталась от государства их предкам или иным правопреемникам практически даром. Опыт показывает, что частные собственники обычно заботятся лишь о документальном оформлении своих прав, поскольку в глазах общества само это право (если оно доказано документами или иным способом) является достаточно прочным.

Здесь уместна аналогия с наследственным правом. Хотя наследник является вторичным собственником в отношении наследственной массы, и даже если он не помогал наживать ее в свое время, переход наследства к нему как к правопреемнику обычно признается общественным мнением. Правда, законы многих стран устанавливают налоги на наследство, указывая тем самым как бы на неполноценность права наследника, но тем не менее не ставят под сомнение само право наследства.

Со временем зависимость прав на землю частных лиц от воли государства все больше затухает. Земля переходит по наследству, меняет своих собственников в результате обмена, купли-продажи, дарения и других актов. Правовые истоки владения землей уходят в глубь времен, и титул на землю каждого ее нынешнего собственника зависит не столько от этих истоков, сколько от титула того, от кого он ее непосредственно приобрел.

Но в период становления частной собственности в современной России дело обстоит другим образом. Как показывает опыт, некоторые новоявленные собственники сельскохозяйственных земель медлят с организацией производства на своей земле, а то и вовсе не думают об этом. Цель некоторых лиц, приобретших бесплатную землю, заключается в том, чтобы, получив право собственности на нее, выгодно продать ее впоследствии. Понятно, что общественное мнение настороженно относится к таким собственникам, а закон стремится побудить их использовать землю по назначению. Правда, весомая площадь частных земель остается неиспользованной в силу хозяйственной слабости ее новых собственников. Все это дает основание для вывода, что частная собственность на землю в России делает только первые шаги.

Между тем некоторые правовые акты как бы опережают события, утверждая не только право частной собственности на землю, но и его (якобы) первенство по отношению к другим видам собственности. Так, в ст. 8 Конституции РФ записано: «В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Выставление здесь на первый план частной собственности можно понять таким образом, что именно она нуждается в защите прежде всего. Однако больше настораживают факты неправомерного наступления на государственные, а не на частные владения. Если же формула закона означает, что частная собственность приобрела в глазах общества больший вес, чем государственная, то следует признать (как это сделал проф. В. В. Петров), что желаемое выдается за действительность³⁷. На самом же деле право частной собственности на землю еще «не

³⁷ Вестник Московского университета. Сер. 11 (право). 1994. Спец. выпуск. С. 172. Заслуживает внимания вопрос, постав-

встало на ноги». Более того, ее концепция как социального инструмента нуждается в дополнительном обосновании. Об этом говорит положение в современном сельском хозяйстве.

Как известно, основная масса сельскохозяйственных земель в России продолжает оставаться в руках бывших колхозов и совхозов. (именно они выиграли в первую очередь в результате отмены обязательных поставок и других форм принудительного изъятия производимой ими продукции). Но земельный титул этих хозяйств продолжает оставаться недостаточно определенным, хотя по ряду признаков они приближаются к коллективным собственникам земли и других средств производства. В этом смысле в законодательстве образовался явный пробел. Признавая частную собственность на землю, законодатель видит ее в так называемой долевой собственности бывших колхозников и работников совхозов, в семейной или личной собственности крестьян-фермеров. Допускается добровольное объединение семейных наделов в земельные товарищества. В то же время закон не признает уже «готовых» форм коллективной собственности, которую для настоящего времени надо рассматривать как основную разновидность частной собственности на землю в сельской местности.

Для многих сельских жителей, даже если бы они желали организовать индивидуальные хозяйства, их нынешнее пребывание в составе бывших колхозов и совхозов является вынужденным, поскольку они не имеют средств производства, необходимых для индивидуального хозяйства. Для них работа в составе крупных коллективных хозяйств является как бы временным явлением. Но при этом никто не знает, как скоро они потребуют выделить им их земельные доли вместе с имущественными паями. Тем самым коллективные хозяйства, куда входят такие лица, оказались «в подвешенном состоянии», ибо их земельные и другие имущественные права зависят от воли других лиц. Это не может не сказываться и на их текущей деятельности, и на их развитии.

Поэтому следовало бы узаконить фактически сложившуюся коллективную собственность на землю бывших колхозов и совхозов. Их права на землю должны отражать два «среза» земельных отношений: во-первых, их текущие права на землю, а во-вторых, их права и обязанности в случае поступления требования на выдел индивидуальных земельных участков со стороны тех, кто имеет на это право. Указанный выдел (если он последует) должен быть обставлен таким образом, чтобы его негативное влияние на организацию территории хозяйства было минимальным. Для этого необходимо, чтобы соответствующие индивидуальные требования были действительны не в любой момент (как это подразумевается действующими нормативными актами), а ограничены во времени. Здесь уместна аналогия с аграрным законодательством времен Столыпина, которое допускало индивидуальные требования о выделе лица из земельной общины, с образованием отруба, либо в момент, когда происходил общий передел земли, либо по требованию не менее пятой части всех домохозяев.

Не исключен вариант, при котором коллективное хозяйство имело бы право выкупать земельные доли выделяющихся членов таким образом, чтобы выплачивать последним полагающуюся им денежную компенсацию в рассрочку.

ленный В. В. Петровым, о том, может ли право частной собственности на землю, поскольку оно пронизано элементами публичности, рассматриваться как «обычное» частное право, с которым связывают гражданское законодательство.

3. Аренда земли у государства

Исторически у многих государств, включая Россию, был вариант передавать сельскохозяйственные земли в частные руки не в собственность, а на правах аренды. Такой опыт существовал, но он мало оправдал себя. Например, в старой России соответствующие правила содержались в Уставе о казенных оброчных статьях и в Уставе о сельском хозяйстве. Однако результаты не давали повода для оптимизма (так как не наблюдался высокий уровень ведения хозяйства на арендованной земле), да и масштаб этой операции был относительно невелик. Мало обнадеживающим является также опыт некоторых других стран, в которых государство выступает в роли предпринимателя – рыночного партнера для представителей частного сектора.

В США Федеральное бюро земельных фондов, входящее в главное ресурсное ведомство – МВД, сдает в аренду скотоводам сухие пастбища в горных и пустынных районах страны³⁸. Бюро взимает плату из расчета выпаса одной условной головы скота в течение месяца. Но эта плата не рыночная. По закону ставка платежа должна лишь следовать за расходами Бюро на обводнение пастбищ, на их огораживание, посев трав и т. п. Конкуренции за право выпаса практически не допускается. Преимущество на пригон скота имеют соседние ранчо, а также те, кто пользовался пастбищами традиционно. Кроме того, при местных управлениях Бюро действуют советы скотоводов, которые обладают политическим весом и добиваются проведения в этих управлениях своих интересов. Практически, от сдачи в аренду пастбищ Бюро несет убытки, которые лишь частично покрываются другими его доходами (от предоставления частного сектора для разработки месторождений некоторых полезных ископаемых, от вырубки леса и др.), а частично – дотациями из государственного бюджета. Что касается сдачи в аренду государственных пахотных земель, то о такой практике ничего не известно, возможно, ее и нет.

Исторически в США не стоял вопрос о сдаче государственных земель в аренду фермерам; с самого начала эти земли передавались им в собственность за номинальную плату. Сходным образом дело обстояло также в других колонизируемых странах, например в Канаде, Австралии. На это было несколько причин: прежде всего слабость государственной земельной службы и неверие в то, что арендатор может (и будет) относиться к земле по-хозяйски. Но немаловажной была и политическая причина: в демократических странах, вроде США, государство не рассматривало себя как самодовлеющий институт; оно считалось политической организацией, действующей в интересах народа³⁹.

Российские реформаторы в 1990-е годы действовали, скорее всего, по сходным соображениям. Они надеялись на чудодейственную силу частной собственности. Одновременно они молчаливо принимали идею относительно неспособности государства быть рачительным хозяином земли. Однако их первое предположение, основанное на опыте XVIII и XIX вв., не отвечало экономическим и социальным реалиям конца XX в. Так, для организации полноценного фермерского хозяйства в современной России требуется столько средств, сколько прежде хватило бы не на один десяток прежних крестьянских хозяйств. Кроме того, неразвитость в России рыночных отношений приводит к тому, что индивидуальные (и не только они) хозяйства попадают в зависимость от предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственное сырье. Сказываются также недостаток опыта ведения рыночного хозяйства у современных сельскохозяйственных предпринимателей, недостаточная защищенность их от криминальных элементов.

³⁸ В отечественной литературе название «Бюро земельных фондов» (Bureau of Land Management) не является общепринятым, его переводят и по-иному. В тексте используется терминология, которой следует Реферативный журнал ВИНТИ «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов».

³⁹ Васильчиков А. И. Землевладение и земледелие в России и других европейских государствах: В 3 т. СПб., 1876.

Но независимо от этого «ходячие» представления о фермерстве переоценивали (а возможно, и переоценивают) саму частную собственность как социальный институт. Частная собственность имеет преимущество перед государственной в определенных сферах производства – там, где требуется быстрая реакция на перемены в хозяйственной обстановке, а также там, где количество и качество затраченного труда трудно пронормировать и еще тяжелее проконтролировать, но эти преимущества нельзя возводить в абсолют.

В тех же США большие площади сельскохозяйственных земель страдают от неумелого и расточительного их использования частными собственниками. В 1985 г. Конгресс США принял программу вывода в резерв около 16 млн га эродированных пахотных и пастбищных земель с их последующим залужением или занесением. На все эти мероприятия (включая компенсацию утрачиваемого фермерами дохода) государство ассигнует миллиарды долларов. Еще раньше, в 1934 г., при Министерстве сельского хозяйства США была создана Служба охраны почв (ныне – Служба охраны природных ресурсов) для обучения фермеров приемам почвозащитного земледелия и оказания им технической и финансовой помощи в этом направлении (противоэрозийная организация территории, создание защитных лесополос на полях, буферных зеленых полос вдоль водотоков, противоэрозийных сооружений и др.) Эти примеры показывают, что «предоставленная самой себе» частная собственность не всегда и не во всем способна проявить себя с лучшей стороны. Более того, в ряде случаев для ее успешного функционирования требуется (или во всяком случае желательно) государственное руководство. Частная собственность – это полезный или даже необходимый инструмент в деле подъема (восстановления) сельского хозяйства России, однако она не является панацеей. Всякая собственность должна расцениваться с позиций не только закона или справедливости, но и с позиций пользы для общества. Только та собственность «устойчива», которая выдерживает испытание по всем этим показателям.

В этом смысле своей общественной ценностью обладают все формы собственности – по той причине, что любая из них лучше, чем состояние бесхозяйственности. Например, если даже государство слабо осуществляет функции собственника в отношении принадлежащей ему земли, допускает неполное ее использование, то это лучше, чем отсутствие всякой собственности, ибо «государственный присмотр» гарантирует сохранение земли до того момента, когда она понадобится обществу для более интенсивного использования. С другой стороны, если государственная собственность только номинальна и мало отличается от состояния бесхозяйственности, то закономерно ставить вопрос о ее трансформации.

Сказанное о государственной собственности справедливо и в отношении частной собственности. Поскольку этот вид собственности обеспечивает нормальный ход производства и его развитие, она имеет все права на существование. «Хорошая» частная собственность лучше, чем «плохая» государственная, поскольку она обеспечивает сохранение плодородия земли и ее повышение. Если же при этом она способна сохранять редкие виды животных и растений, качество природных вод и чистоту воздуха, допускает пользоваться этими некоммерческими ресурсами посторонних лиц – отдыхающих и туристов, то к ней вряд ли могут быть серьезные претензии. Что касается избыточных доходов, которые земля способна приносить своему собственнику, то их размер может быть отрегулирован с помощью налоговой системы.

Правда, прошедшие в России аграрные преобразования показали, что немалая часть новых собственников земли или не может, или не хочет проявлять полноценную заботу о своей собственности. Частная собственность на землю в их руках не показывает особых преимуществ по сравнению с предыдущим статусом той же земли. Естественно, что в отношении такой частной собственности возникают «подозрения», насколько она нужна обществу; появляются также предложения о ее трансформации. Понятно, однако, что к законодательным решениям надо подходить с позиций не только сегодняшнего дня, но и перспективы; так, не исключено,

что немалая часть нынешних собственников, забросивших свои земли, со временем сумеет их освоить.

Из политической экономии известно, что для ее собственника земля может быть источником нетрудового дохода – ренты. Сама ценность земли определяется суммой приносимой ею ренты (последняя обычно принимается в годовом исчислении). Поскольку во многих случаях цена земли мало зависит от заслуг наличного собственника по ее улучшению, многие социалистические теории считают частную собственность на землю несправедливой; обычно более справедливой признается государственная собственность. Отсюда – идеи, имеющие в виду национализацию частных земель⁴⁰. При этом лишь немногие социалисты (например, В. И. Ленин) считали необходимым, чтобы на государственной земле были созданы крупные государственные хозяйства, но фактически и они мирились с тем, что государственная земля будет использоваться в частных, в том числе в мелких, хозяйствах.

Для любого общества вопрос о формах собственности на землю важен не только с точки зрения справедливости, но и с позиций целесообразности. Общество заинтересовано в том, чтобы земля, прежде всего сельскохозяйственная, находилась в руках наиболее умелых хозяев, способных использовать ее, если не говорить об охране природы, максимально продуктивно. Казалось бы, государство в качестве собственника земли способно наилучшим образом обеспечить это последнее условие, выбрав из всех претендентов на данную землю наиболее достойного.

Действительно, практика сельского хозяйства в СССР показала, что государство (можно сказать, непрерывно) занималось такой работой. Хозяйства сливали и разукрупняли, колхозы преобразовывали в совхозы; для всех хозяйств подыскивали наилучших руководителей. Тем не менее эта работа не дала должных результатов. Сельское хозяйство СССР в течение долгих десятилетий представляло собой отсталую отрасль и в качестве таковой она «перекочевала» в XXI в. Здесь, без сомнения, сказались более глубокие недостатки в части руководства государством сельским хозяйством (прежде всего, неправильный метод изъятия земельной ренты через систему обязательных заготовок сельскохозяйственной продукции). Но нельзя сбрасывать со счетов также недостаточную умелость (и недостаточную заинтересованность) государственных органов в формировании рациональных границ каждой земельной единицы (хозяйства) и в выборе для нее оптимального владельца. В этой области частный сектор во многих случаях выполняет такую работу лучше.

В настоящее время земельный рынок существует в основном для целей постройки жилья или загородных дач. На бытовом уровне он может проявлять себя для огородных участков. Но в отношении «настоящих» сельскохозяйственных земель он мало развит⁴¹. Это явление имеет двойное объяснение: во-первых, «видимое»: низкая доходность сельского хозяйства, которое никак не может приспособиться ни к новым формам привлечения к труду сельского населения в крупных и мелких хозяйствах, ни к новым рыночным условиям, в которых этим хозяй-

⁴⁰ В литературе эти идеи связывают с одним из классиков английской политической экономии Давидом Рикардо, который еще в первые десятилетия XIX в. высказался за национализацию земельной ренты в сельском хозяйстве. В конце XIX в. аналогичное предложение активно пропагандировал американский общественный деятель Генри Джордж (см.: *Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения*. М., 1955; *Джордж Г. Прогресс и бедность*. СПб., 1896).

⁴¹ В Одинцовском районе, примыкающем с запада к Москве, ставки земельного налога относительно ниже, чем в ряде других районов Московской области, также близких к Москве. Это говорит о том, что сельскохозяйственные земли в его пределах не отличаются высокой доходностью. Совершенно другая картина наблюдается на земельном рынке. Цены на застроенные участки в Одинцовском районе в 4–5 раз выше, чем в других районах области, примыкающих к Москве. По данным В. А. Горемыкина (*Российский земельный рынок*. М., 1996. С. 133, 142), цена 1 сотки в Одинцовском районе достигала 5670 долл. США, тогда как в других районах не поднималась выше 1 тыс. долл. Территория Одинцовского района хорошо обнесена. Она находится в зоне санитарной охраны водных источников Московского водопровода и считается экологически благополучной. Это привлекает в район состоятельных лиц, желающих обзавестись вторым жильем. Таким образом, высокие цены на Одинцовские земли обусловлены не столько их доходностью в сельском хозяйстве, сколько их привлекательностью для дачного строительства.

ствам приходится ныне действовать; Во-вторых, менее заметное влияние продолжающейся «раздачи» некоторых государственных земель будущим фермерам из состава так называемого Фонда перераспределения. Хотя в этом Фонде сосредоточены, как правило, земли худшего качества, это не означает, что в конкретном случае претенденту достанутся именно они. Кроме того, со временем представление о «лучших» и «худших» землях меняется; так, проведение дороги с твердым покрытием может сделать привлекательным прежде малодоступный участок земли. Пока же существует порядок бесплатного получения земли от государства, рынок земли находится в анабиозе; он как бы выжидает, когда «закончатся» бесплатные земли для желающих заняться сельским хозяйством, с тем чтобы обнаружить свои проявления.

Разумеется, эта картина генерализована, она требует поправок применительно к каждому региону. Тем не менее было бы полезно проинвентаризировать земли Фонда перераспределения в каждом регионе, с тем чтобы объявить местному населению ту дату, после наступления которой бесплатное предоставление всех (или некоторых категорий) участков из состава таких земель будет прекращено. Как представляется, это не должно касаться земель малоплодородных, требующих дополнительных затрат на их освоение, а равно удаленных или имеющих иные крупные недостатки⁴².

Бесплатная раздача ценных сельскохозяйственных земель не может происходить бесконечно долго, ибо не безграничен сам запас данных земель. Кроме того, выжидание все новых претендентов на бесплатную землю со временем может привести только к росту их числа. Рано или поздно такая раздача должна прекратиться. Лучше сделать это своевременно, так как иначе «затемняется» народнохозяйственная (рыночная) ценность земель, отодвигается действие нормального земельного рынка.

⁴² В Московской области уже сравнительно давно при организации садовых товариществ им выделяются земли удаленные, требующие к тому же мелиоративных работ: осушения, сводки и корчевки мелколесья и кустарника, создания плодородного растительного слоя и т. п. В самой Москве бывали случаи, когда некоторые ЖСК получали для застройки малопригодные участки, требующие дополнительных работ по их освоению, например, устройства свайных оснований для домов, располагающихся на оползневых склонах.

4. Факторы, противодействующие частной собственности

«Земельная теснота» в Центральной России стала проявляться сравнительно поздно, примерно со второй половины XIX в. На окраинах же еще была свободная земля. Это последнее обстоятельство отразил земельный кодекс РСФСР 1922 г., который узаконил особый способ завладения этой землей, так называемую трудовую заимку. Она разрешалась только в определенных многоземельных местностях и требовала государственной регистрации. В условиях, когда страна имела определенные земельные резервы, право частной собственности на землю не играло решающей роли. Именно этим можно объяснить позицию ряда исследователей, которые считали, что в России нет места данному праву, пригодному для Западной Европы, но не применимому якобы к просторам России⁴³. Против признания земли чьей-либо собственностью действовал также тот немаловажный факт, что земля (в отличие от других объектов собственности) представляет прежде всего продукт природы, и только во вторую очередь – продукт труда.

Существовал и другой источник, питавший представление о недопустимости частной собственности на землю. Этот источник – злоупотребление своими правами со стороны ряда помещиков. Последнее обстоятельство получило отражение в некоторых трудах, в которых их авторы анализировали последствия Крестьянской реформы 1861 г. Так, В. И. Ленин не раз указывал, что в результате реформы многие крестьянские общества оказались без необходимых им угодий – выпасов, сенокосов, водопоев для скота, лесов, ибо последние в большей части остались за помещиками. Пользуясь зависимостью крестьян, помещики сдавали им угодья в аренду по высоким ценам. То же относилось ко всякого рода вклинениям помещичьих земель в крестьянские. Крестьянам приходилось арендовать их, чтобы не платить штрафов за невольные потравы. Поэтому на первом этапе аграрной революции (примерно до 1905 г.) Ленин предлагал вернуть крестьянским обществам те земли, которыми они пользовались еще при крепостном праве и которых они были лишены в ходе Крестьянской реформы, так называемые отрезки⁴⁴.

Требование передать крестьянам помещичью (а равно казенную и иную слабо используемую) землю было популярно в народе. Именно поэтому в первые десятилетия XX в. оформился взгляд на землю как на «ничью», как на природный объект, который вообще не может быть в чьей-то собственности (в частности, этот взгляд разделял Л. Н. Толстой). Декларация об «отмене собственности» применительно к земле встречается в некоторых первых декретах о земле советской власти как отголосок популярной в то время доктрины о доступности земли для всех тех, кто желал использовать ее с помощью собственного труда. Из этой же доктрины вытекал тезис о недопустимости извлечения из земли нетрудовых доходов⁴⁵.

В общественном сознании не одного поколения россиян земля отделяется от других имущественных объектов, поскольку она не представляет собой продукт человеческого труда. Под данным углом зрения земля является частью окружающей человека среды и выступает в качестве дара природы. По этой причине некоторые социологи, философы, экономисты делают вывод о «непригодности» для земли быть объектом собственности. Такой взгляд заслуживает более подробного рассмотрения.

⁴³ Вихляев П. Право на землю. М., 1906.

⁴⁴ Ленин В. И. Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905–1907 годов // ПСС Т. 16. М., 1961. – Впоследствии Ленин отказался от лозунга возвращения одних отрезков, поскольку крестьянство претендовало на все помещичьи земли.

⁴⁵ Формула об «отмене собственности» на землю получила выражение летом 1917 г. в Крестьянском наказе (будущему) Учредительному собранию. Как известно, это Наказ вошел составной частью в советский декрет «О земле», принятый в октябре 1917 г.

В конце XIX – начале XX в. в некоторых радикальных кругах тогдашней России была популярна идея, что земля – «Божья», т. е. дана людям от природы. Отсюда вытекало, что никто не вправе присваивать землю в собственность, покупать и продавать ее, сдавать в аренду, закладывать. Согласно этой идее землей может владеть и пользоваться только тот, кто сам трудится на ней, и до тех пор, пока трудится. (На практике эта идея допускала распределение земли не только по работникам, но и по едокам – хотя эти два основания часто не совпадали между собой.) Особенно сильна была эта идея в XX в. в первые послереволюционные годы.

Но при всей кажущейся логичности упомянутая идея на практике должна была привести к неэффективному использованию земли, прежде всего сельскохозяйственной. На это было несколько причин. Прежде всего, на распределение земель в соответствии с указанной идеей должна было влиять *разнокачественность земель*. Равное право всех граждан, претендующих на землю, можно было реализовать только путем сопоставления количества и качества предоставляемых им наделов: сначала в масштабе каждого сельского общества, затем волости, а впоследствии и более высоких по рангу административных единиц. Следование такому идеалу должно было выродиться в непрерывные переделы земли – как это и наблюдалось в ряде местностей после Октября 1917 г. Некоторые декреты того времени пытались положить конец земельной вакханалии, тем не менее она продолжалась вплоть до 1922 г. (об этом можно судить по некоторым статьям Земельного кодекса РСФСР 1922 г., которые запрещали дальнейшие поравнения земель, выходящие за пределы волости).

Запрет сделок с землей означал, что ее продолжали удерживать ослабленные хозяйства, не способные к ее обработке. Именно с учетом этого последнего обстоятельства в Земельный кодекс 1922 г. была внесена норма, разрешавшая внутрикрестьянскую аренду земли. На этом примере можно видеть известный прагматизм законодателя и победу экономического рационализма над отвлеченной идеей.

5. Мелиорация земли: какая форма собственности ей способствует?

Можно утверждать, что распространенное представление о земле, как о чисто природном теле, было и есть не вполне правильно. Дело в том, что земледелец и скотовод не только пользуются землей, но и улучшают ее. Улучшение плодородных земель – одно из важных направлений интенсификации сельского хозяйства. Сельскохозяйственные земли нередко осушают, расчищают от древесно-кустарниковой растительности; их освобождают от камня, защищают от размыва текучей водой, иногда проводят искусственное орошение. При систематическом внесении в почву органики и минеральных удобрений, углублении пахотного слоя, борьбе с сорняками человек преобразует естественные почвы, превращая их в более плодородные. Со временем прибавка ценности земли в результате вложений труда и средств может сравняться, а то и превзойти ее ценность как природного тела. Здесь многое зависит от продолжительности культуры и от тех экономических условий, в которых действует земледелец. Но даже благоприятные экономические условия будут содействовать защите и улучшению земель только в том случае, если их результаты имеют защиту в праве. При отсутствии же правовых гарантий человек нередко действует хищнически, так как у него нет уверенности в том, что результаты сделанных им вложений в землю достанутся ему же.

В римском праве известна доктрина, по которой все присоединенное к земле, вплоть до строений, считалось ее принадлежностью. Таким образом, главной ценностью признавалась земля, тогда как все привнесенные улучшения имели второстепенное значение⁴⁶. Возможно, много сотен лет назад труд человека, действительно, мало что мог прибавить к плодородию южных почв. Но в современных условиях человек способен окультурировать малоплодородные и даже вовсе бесплодные участки. В этих условиях деятельность земледельца по окультуриванию земли приобретает особую общественную значимость, она нуждается в поддержке со стороны государства, в том числе по линии права. Одна из известных форм такой поддержки – признание права собственности на землю того, кто ее обрабатывает. Разумеется, поощрение земельных улучшений возможно и в других правовых рамках, но это требует более разработанной законодательной техники и более высокой правовой культуры как государственных органов, так и сельскохозяйственных кругов⁴⁷.

Одна из таких попыток принадлежала Земельному кодексу РСФСР 1922 г., который считался с обычаями передела земли в крестьянских земельных обществах. Поскольку в ходе передела улучшенная земля попадала обычно в другие руки, Кодекс требовал, чтобы новый владелец компенсировал старого за проделанное тем улучшение. Однако методов оценки для разнообразных видов улучшений Кодекс не предусматривал; «не расписывал» он и процедуру выплаты компенсации. Тем самым приведенное требование оставалось скорее добрым пожеланием. Об этом можно судить по некоторым статьям того же Кодекса, которые угрожали санкциями в отношении тех крестьян, которые в предвидение передела земли прекращали вывозить навоз на свои участки. Эти последние нормы доказывали, что в крестьянской среде не было принято передавать землю новому ее владельцу в благоприятном агротехническом состоянии, не говоря уже о ее улучшении.

⁴⁶ Новицкий И. Б. Основы римского гражданского права. М., 1972. С. 119.

⁴⁷ Об этом свидетельствует опыт Великобритании, где уже в XIX в. действовали законодательные нормы и судебные прецеденты, поощрявшие земельные улучшения, производимые фермерами-арендаторами (см.: Мануйлов А. А. Аренда земли в Ирландии. М., 1895). К сожалению, в России плохо известен этот опыт, а также опыт Голландии, где польдерные земли (отгороженные от моря валами и нуждающиеся в постоянной защите и осушении) являются собственностью государства.

В условиях России как раньше, так и теперь право частной собственности на землю рассматривается как сильный инструмент, поощряющий рачительное отношение к земле. Но этот инструмент не только поощряет повышение культуры земледелия. Одновременно он приводит к тому, что все отрицательные последствия неправильного обращения с землей ложатся прежде всего на самого собственника.

Поэтому в экономической теории давно установился взгляд, что частная собственность – лучший стимул, заставляющий земледельца заботиться о своей земле. Если же земля не принадлежит земледельцу, то закон нередко стремится так организовать земельные отношения, чтобы временный владелец земли обрабатывал ее как можно более долгий срок. В частности, это стремление нашло свое отражение в Конституции СССР 1936 г., в которой содержалась формула, что «земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в... бессрочное пользование, то есть навечно». Запись о «вечном пользовании» включалась в государственные акты, которые выдавались колхозам в удостоверение их прав на землю.

Правда, вечных границ земельных владений и вечного обладания землей не бывает. Рост населения, изменения в технологии сельскохозяйственного производства, спрос на землю со стороны несельскохозяйственных отраслей, изменения в ценах на сельскохозяйственную продукцию – все это не позволяет сохранять раз принятую организацию и технологию сельскохозяйственного производства. Вместе же с переменами в этих областях неизбежно меняются однажды проведенные земельные границы; меняются и владельцы земли. Все это действовало и действует в России. Наличие государственного права собственности на землю не устраняло и не могло устранять всех таких обстоятельств и их последствий.

Но коль скоро старый владелец уступает место новому, встает вопрос о расчетах между ними за передаваемую землю, поскольку в руках прежнего владельца она могла измениться и в лучшую, и в худшую сторону по сравнению с ее первоначальным состоянием. В этом смысле государство не может оставаться равнодушным к происходящим переменам в землепользовании. Оно обязано выработать законодательство, поощряющее хозяйское отношение к земле – пусть не ее собственника, а только владельца.

6. Задача государственного поощрения рачительного обращения с землей

В СССР делались попытки распознавать и официально фиксировать процессы улучшения и ухудшения сельскохозяйственных земель как во внутрихозяйственном учете так и на государственном уровне. В разное время они получили отражение в ряде официальных документов. К ним относятся, например: а) Постановление Совета Министров СССР от 31 декабря 1954 г. «О едином государственном учете земельного фонда СССР»;⁴⁸ б) Постановление Совета Министров СССР от 12 июля 1962 г. Об улучшении государственного учета земель и использования их в сельскохозяйственном производстве;⁴⁹ в) Приказ МСХ СССР от октября 1971 г. об утверждении формы государственной земельной книги для городов и районов; г) Постановление Совета Министров СССР от 14 мая 1970 г. «Об утверждении Положения о государственном контроле земель»;⁵⁰ д) Постановление Совета Министров СССР от 2 февраля 1993 г. «Об утверждении Положения о Комитете РФ по земельным ресурсам и землеустройству»;⁵¹ е) Закон РФ о мелиорации земель от 10 января 1996 г.⁵²

Правда, основная часть земельно-учетных норм была направлена на более полное выявление и фиксацию так называемых облагаемых земель, с которых до 1993 г. полагались обязательные поставки в пользу государства. Задача же учета прочных земельных улучшений, равно как и ухудшения земли, была на заднем плане; официально она не была даже четко поставлена. В результате эта задача оказалась на «периферии» законодательства, регулирующего земельные отношения.

При возрастающих объемах мелиоративных работ, выполняемых за государственный счет, землеустроительные органы не справились с учетом земельных мелиораций⁵³. Особенно сильно эта тенденция проявилась в период существования союзно-республиканского Министерства мелиорации и водного хозяйства (1964–1990), когда землеустроительные органы, состоящие при МСХ СССР, фактически передоверили учет мелиорации Минводхозу СССР и его органам на местах. Однако и в этом ведомстве учет был далеко не достаточным. Так, он относился в основном только к водным мелиорациям – осушению и орошению. При этом объектами учета становились главным образом создававшиеся сооружения. Велся этот учет регулярно только в зонах, обслуживаемых государственными управлениями оросительных и осушительных систем. Самый же главный недостаток заключался в том, что «не было видно», ради чего ведется этот учет. Ведь он не предоставлял никаких дополнительных прав и не налагал дополнительных обязанностей на те колхозы и совхозы, чьи земли подвергались мелиорации – как за государственный, так и за их собственный счет. Соответственно, без каких-либо легальных последствий обходилось ухудшение колхозных и совхозных земель (если оно выявлялось).

Кроме того, раздвоение государственного земельного учета между двумя ведомствами приводило к тому, что ни одно из них не отвечало за него в полной мере.

Некоторые законодательные акты о земле последних лет упоминают о мониторинге земель и о земельном кадастре (упоминавшийся Закон «О мелиорации земель»). В принципе, учет улучшений и ухудшений земель можно было бы осуществлять в рамках правил, регули-

⁴⁸ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967). Т. 4. С. 152–156.

⁴⁹ Там же. Т. 5. С. 156–160.

⁵⁰ СП СССР. 1970. № 9. С. 71.

⁵¹ Государственный контроль за использованием и охраной земель. 1996. Вып. 3. С. 151–155.

⁵² Вопросы мелиорации. 1996. № 1–2. С. 3–29.

⁵³ Марков П. В. Мелиоративный кадастр СССР. М., 1963. См. также: Шейнин Л. Б. Государственный надзор за орошаемыми и осушаемыми землями. // Гидротехника и мелиорация. 1991. № 5. С. 20–22.

рующих эти формы государственного управления землей. Но поскольку прямых предписаний на этот счет Закон не содержит (а тем более не указывает, «что делать» с выявленными изменениями), такие возможности остаются пока не использованными.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.