

УДК 332

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ

Томилин К.В., аспирант

Научный руководитель: Косинский П.Д., д.э.н., профессор
Кузбасский государственный технический университет
имени Т.Ф. Горбачева,
г. Кемерово

Институциональные основы регулирования земельных отношений, существовавшие в СССР и опиравшиеся целиком на государственную собственность, были радикально изменены в связи с распадом государства. В условиях СССР основным критерием деления земельных участков на категории являлось основное целевое назначение и исключительно социалистический характер земельных отношений.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. земля, ее недра, воды и леса признавались государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. Земля, занимаемая колхозом, закреплялась за ним в бесплатное и бессрочное пользование – навечно. Колхозы были основными пользователями сельскохозяйственных земель [1].

Позже, в 1968 году, были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII [2] в ст.4 утвердил единый государственный земельный фонд СССР, состоящий в соответствии с основным целевым назначением земель из:

- 1) земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных в пользование колхозам, совхозам и другим землепользователям для сельскохозяйственных целей;
- 2) земель населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- 3) земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения;
- 4) земель государственного лесного фонда;
- 5) земель государственного водного фонда;
- 6) земель государственного запаса.

В соответствии со ст.10, земельные участки предоставлялись в пользование организациям, учреждениям и гражданам СССР в порядке отвода. При этом было закреплено, что «земли, признанные в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего должны предоставляться сельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям». Другими словами, советская власть делила все земли на две большие группы: сельскохозяйственного и не сельскохозяйственного назначения.

Экономико- политические изменения, в годы перестройки повлекли земельную реформу, предпосылкой которой стало принятие Закона от 06.03.1990 № 1305-1 «О собственности в СССР» [3]. Статья 4 провозгласила следующие возможные формы собственности:

- Собственность советских граждан;
- Коллективная собственность;
- Государственная собственность;
- Собственность иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц и граждан.

Годом позже был Верховным Советом РСФСР утвержден «Земельный Кодекс РСФСР» от 25.04.1991 №1103 [4], который в ст.4 разделил все земли РСФСР в соответствии с целевым назначением:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- 4) земли природоохранного, природно- заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Позже был принят Закон РСФСР от 23.11.1990 № 374-1 (ред. от 28.04.1993) «О земельной реформе» [5] с целью «перераспределения земель в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР».

Важным стал Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» [6], который закрепил принцип свободы распоряжения земельными участками, находящимися в собственности граждан. Статья 2 наделяла их правами продавать, передавать земельные участки по наследству, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями.

Кроме того, с этого момента земля стала признаваться недвижимостью, что было закреплено далее в Гражданском Кодексе РФ [7]. В ст.65 ГК РФ была закреплена норма установления кадастровой стоимости в целях налогообложения. Статья 66 ГК РФ определила, что в случае появления рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость устанавливается в процентах от нее (с середины 2010 г. кадастровая стоимость земли стала устанавли-

ливаться равной ее рыночной стоимости, в случае ее определения). Это с одной стороны актуализировало вопросы стоимости земли, сопряженные с ценой купли-продажи участков, арендными ставками и налогом на землю, а с другой – породило множество дискуссий [10, с.38].

Вместе с тем, важной в решении поставленных вопросов, является региональная политика, которая позволит дифференцированно подходить к обозначенной проблеме.[8]

Как отмечает Н.И Шагайда, в ходе земельной реформы было создано множество новых формальных институтов, соответствовавших времени и ситуации. «Они учитывали особенности формирования участков в ходе приватизации, состояние их учета, даже место жительства новых собственников. Все это позволило с низкими транзакционными издержками и быстро провести приватизацию земли, создать условия для ее перераспределения между собственниками и сельхозтоваропроизводителями» [11, с.5].

Однако далее по ходу реформы институты было решено не совершенствовать, а унифицировать. В условиях внутрироссийской приватизации земельных участков этот путь оказался неэффективным. Примером тому служит Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», так и не решивший проблему вовлечения сельскохозяйственной земли в оборот, однако закончивший дискуссии через признание возможности введения частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения [11, с.42].

Кроме того, правовой режим земель в Российской Федерации стал отличаться от советского в сторону более сложного. Земельный Кодекс РФ 2001 г. [12] определил, что «правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства». Требования законодательства, обеспечивая демократизацию правоотношений, в том числе и по поводу земель, усложнились в силу появления частной собственности на землю и связанных с этим прав – владения, пользования и распоряжения.

Отметим, что чем сложнее институт, тем неоднозначнее вектор его влияния на общество [13, с.XXXIV]. Вероятно поэтому в настоящее время российский «...земельный потенциал всё ещё реализуется малоэффективно. Эта сфера поддается реформированию крайне-крайне медленно, с очень большим трудом» [14]. Причиной этого отчасти является «...недопонимание специфики частной собственности на землю», связанной с «неустранимой особенностью земли, как объекта собственности». Земля является национальным достоянием, а потому абсолютное распоряжение ей невозможно [10, с.32].

Основные проблемы, отмеченные на заседании Президиума Государственного Совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» в 2012 г., это:

- 1) Разграничение собственности на землю. Значительное количество земель, собственность на которые не разграничена, простаивает.
- 2) Категорийность земель. Необходимость исключения из законодательства принципа деления земель по целевому назначению. «Должно быть четкое понимание того, где и что можно строить, какие есть ограничения по использованию того или иного участка, нужно предусмотреть институты, которые обеспечат защиту особо ценных и заповедных земель, а также сельхозугодий».
- 3) Формирование единого информационного ресурса о земельных участках. «Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок».
- 4) Условия предоставления земельных участков в собственность или аренду.
- 5) Использование земли для строительства жилья.

Выявленные проблемы демонстрируют незавершенность институциональных преобразований, неэффективное использование потенциала земельных ресурсов страны. Кроме того, «существующие сегодня в России административные ограничения и зонирование часто не отражают требований развивающегося рынка недвижимости, и поэтому фактическое использование земельного участка с улучшениями часто не соответствует наилучшему варианту» [15, с. 22].

Показателем эффективности использования земель служит производство сельскохозяйственной продукции 100 га сельскохозяйственных угодий. В таблице 1 представлены показатели производства мяса и молока во всех категориях хозяйств в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий в РСФСР.

Таблица 1. Производство мяса и молока во всех категориях хозяйств в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий в РСФСР*.

	Мясо и сало в убойном весе (тонн)					Молоко (тонн)				
	1953г.	1955г.	1958г.	1959г.	1960г.	1953г.	1955г.	1958г.	1959г.	1960г.
РСФСР	1.4	1.5	1.7	1.8	2.0	9.3	10.8	14.7	15.6	15.6

*http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php/Народное_хозяйство_СССР/1960/Сельское_хозяйство/Животноводство

Таблица 2. Производство продуктов животноводства в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственных организациях Российской Федерации за 2000-2005 гг**.

	Годы					
	2000	2005	2010	2011	2012	2013

Скот и птица на убой (в живом весе), тонн	1.7	2.4	5.0	5,4	6,1	6,8
Молоко, тонн	9.4	9.9	11,7	11,8	12,2	11,7

**http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#

Как видно из представленных в таблицах данных, производство сельскохозяйственной продукции в 2013 году осталось на уровне 1955 года.

При этом нельзя отрицать, что инструменты маркетинга могли бы способствовать решению институциональных реорганизаций в том числе и в земельных вопросах.[9]

Таким образом, уровень эффективности использования земель остается низким вследствие незавершенности институциональных преобразований регулирующих земельные отношения, неразвитости земельного рынка и незавершенности разграничения собственности на землю.

Список литературы:

1. Советский юридический словарь. – М.: Госюриздат. Главный редактор С.Н. Братусь и др. 1953
2. Закон СССР от 13.12.1968 №3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик»
3. Закон СССР от 06.03.1990 №1305-1 «О собственности в СССР»
4. «Земельный Кодекс РСФСР» от 25.04.1991 №1103-1;
5. Закон РСФСР от 23.11.1990 №374-1 (ред. от 28.04.1993) «О земельной реформе»
6. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»
7. Гражданский Кодекс РФ // Российская газета от 8 декабря 1994 г. №238-239
8. Егорова Н.Н. Роль диверсификации региональной политики в управлении экономическим развитием Кемеровской области//Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2014. № 1 (4). С. 234-237.
9. Егорова Н.Н. Маркетинговое управление концепцией продвижения территории. //Сборник научных статей: Учим управлять и учимся управлять : КузГТУ. Кемерово, 2015. С. 29-41
10. Маховикова Г.А., Оценка земли и природных ресурсов: учебное пособие / Г.А. Маховикова, Т.Г. Касьяненко. – М.: КНОРУС, 2016. – 366 с. – (Бакалавриат и магистратура).
11. Шагайда, Наталья Ивановна, Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика / Шагайда Н.И. – М.: Ин-

- т Гайдара, 2010. – 332 с.(Научные труды / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара; № 142Р).
12. Земельный Кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 30 октября 2001 г. №136-ФЗ // Российская газета – 30 октября 2001 г.
 13. Кузьминов Я. И. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты [Текст]: учебник для студентов вузов / Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. - XL, 442 с.
 14. Официальный сайт Администрации Президента России «Заседание президиума Государственного совета» 9 октября 2012 года, URL-ссылка: <http://kremlin.ru/events/president/news/16618>.
 15. Шуравилин А.В., Бондарев Б.Е., Веселовская Л.Ф., Попов Н.А. Оценка стоимости земли и других объектов недвижимости для целей налогообложения и совершения сделок: Учеб. пособие. – М.: РУДН, 2008. –234 с.