



Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5

Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

**Система земельных отношений в
России**

Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т.

**Москва
Март 1999 г.**

Содержание

1.	Структура земельных ресурсов России	3
2.	Система земельных отношений в аграрном секторе России	4
2.1.	Эволюция земельных отношений в аграрном секторе в период реформ	4
3.	Земельная собственность в несельскохозяйственном секторе	17
4.	Законодательство в области сельскохозяйственных земель	19
4.1.	Общие положения	19
4.2.	Права собственности на сельскохозяйственные земли и их приобретение	21
4.3.	Прочие права на землю	22
4.4.	Передача прав на сельскохозяйственные земли	23
5.	Система регистрации земельных участков	26
6.	Региональные особенности земельных отношений в аграрном секторе России	26
6.1.	Общие положения	26
6.2.	Примеры законодательства субъектов Российской Федерации по земле	29
7.	Система управление земельными ресурсами Российской Федерации	33
8.	Развитие земельного рынка	38
9.	Перспективы развития земельного законодательства в России	39
10.	Рекомендации к разработке Земельного Кодекса Российской Федерации (аспект сельскохозяйственных земель)	41
11.	Приложения: Статистика землепользования	46

1. Структура земельных ресурсов России

Земельный фонд России, по состоянию на 1996 г., составлял 1709.6 млн. га. В силу значительной протяженности территории страны земельный фонд характеризуется большим разнообразием природных, ландшафтных, почвенных условий.

Основной удельный вес в структуре земельного фонда России занимают земли лесохозяйственного назначения (в 1996 году 48,3% всех земель). Второй по значению категорией земельного фонда являются сельскохозяйственные угодья (39,2%). Третьей крупной категорией земельного фонда являются земли запаса, которые находятся в государственной собственности. Специфика земель запаса состоит в том, что они являются резервным земельным фондом и при определенных условиях могут использоваться для расширения новых землевладений. Эти земли ни за кем не закреплены, то есть не предоставлены во владение, пользование, или собственность. Удельный вес остальных категорий, за исключением трех вышеперечисленных, в структуре земельного фонда невелик.

Значительная часть земельного фонда страны (60%) расположена в экстремальных природных условиях. Именно поэтому расселение населения по территории страны происходит крайне неравномерно. 90% населения сосредоточено в Европейской части и на Урале.

В 90-е годы в структуре сельскохозяйственных угодий сократился удельный вес пашни, пастбищ и сенокосов за счет вывода из сельскохозяйственного оборота маргинальных земель. Вывод из производственного оборота земель привел к частичному увеличению залежных земель. Площади земель под многолетними насаждениями также возросли.

2. Система земельных отношений в аграрном секторе России

2.1. Эволюция земельных отношений в аграрном секторе в период реформ

2.1.1. Система земельных отношений в Советском Союзе

Одним из первых декретов Советской власти в 1917 году был “Декрет о земле”. Данный декрет отменял помещичью частную собственность на землю и декларировал “божье право” на землю. Впервые в России государственная монополия на землю была объявлена первым земельным кодексом РСФСР 1922 года. В 1928 году национализация земли была провозглашена Земельным кодексом СССР, который фактически и закрепил основные черты земельных отношений в Советском Союзе до 1989 года.

Таблица 1. Распределение сельскохозяйственных земель в дореволюционной России (в границах СССР до 17.09.1939), млн. га

Всего сельхозугодий	367
Из них в собственности:	
помещиков	152
крестьян	215

Источник: Сельское хозяйство СССР. М.: Финансы и статистика.1988. С.5.

Таким образом, все земли в СССР принадлежали государству. Все сделки с землей - купля-продажа, аренда, залог и проч. - были запрещены.

Сельскохозяйственные предприятия получали землю в бесплатное и бессрочное пользование. Государство, являясь собственником, имело право перераспределять землю между предприятиями, изымать ее для несельскохозяйственного использования, распоряжаться иным способом.

Сельскохозяйственные предприятия, в свою очередь, выделяли из данных им в пользование угодий, участки для ведения личного подсобного хозяйства (ЛПХ) сельскими жителями, около 0,20 гектара. Определенную часть земель хозяйства выделяли населению, своим работникам, в своих полях - для посадки картофеля, овощей. Эти земли не закреплялись за семьей, предоставлялись на сезон, часто обрабатывались коллективно. Кроме того, существовали коллективные выгоны, сенокосы для домашнего скота. Государственная, военная, артистическая и инженерная элита общества в СССР имела так называемые дачи - земельные

участки (около гектара и менее) для строительства загородного дома. Эти участки, как правило, переходили по наследству. В 1970-е годы эти участки начали продаваться, хотя и нелегально (считалось, что продается дом, а не земля).

С 1970-х годов городские жители стали получать небольшие (0,04-0,10 гектара) участки земли для огородничества и садоводства, при этом данная земля оставалась в государственной собственности. Обычно такие участки выдавались не отдельной семье, а коллективу (например, работникам одного предприятия), который затем делил общий участок на индивидуальные наделы. Особенно массированное выделение садово-огородных участков горожанам началось во второй половине 1980-х годов, когда проблемы продовольственного снабжения населения обострились выше обычного.

Все перераспределения земли между пользователями осуществляли органы государственной власти.

Платы за пользование землей не существовало - ни налог, ни арендная плата не взимались. Тем не менее, земельная рента в сельском хозяйстве перераспределялась через механизм так называемых дифференцированных закупочных цен. Как известно, в плановой экономике основная часть сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственных предприятий закупалась и перераспределялась государством. Государство для этих операций устанавливало свои закупочные цены. В СССР эти цены были дифференцированы по специально установленным территориальным зонам - регионы с худшим природно-климатическим потенциалом получали за один и тот же продукт более высокую цену, чем регионы с лучшим потенциалом. Не трудно понять, что чем большее количество ценовых зон устанавливалось, тем больше закупочная цена приближалась к индивидуальным издержкам сельскохозяйственных производителей, и, соответственно, тем менее цена играла роль мерил эффективности производства. Количество ценовых зон в РСФСР доходило до 20 по зерновым культурам, 15 - по молоку.

Такая упрощенная система земельных отношений, лишенная рыночного оборота, но с государственным механизмом перераспределения земли, не требовала

разработки реального земельного кадастра. В этой связи кадастровые работы в стране велись весьма формально.

Адекватной формой сельскохозяйственного предприятия при плановой системе экономики стали колхозы и совхозы. Иначе говоря, крупные сельскохозяйственные предприятия с назначаемым руководителем, подотчетные государственным органам управления в своей деятельности и со значительным наемным персоналом работников. Юридически колхозы считались коллективными хозяйствами, их неземельные фонды принадлежали членам коллектива, фонд оплаты труда формировался как часть чистого дохода предприятия, высшим руководящим органом колхоза считалось общее собрание членов, а руководитель выбирался. Совхозы представляли собой классические государственные предприятия в сельском хозяйстве.

За десятилетия Советской власти колхозы и совхозы многократно сливались, делились и трансформировались одно в другое.

Помимо колхозов и совхозов существовали межхозяйственные предприятия, создаваемые этими предприятиями на паевых началах (предприятия по откорму скота, строительные и др.). Были и другие государственные предприятия в сельском хозяйстве: птицефабрики, племенные заводы, сортоиспытательные станции и т.д.

2.1.2. Первые подходы к реформированию земельных отношений в рамках централизованно планируемой экономики в 1980-е годы

Основными проблемами сельского хозяйства СССР был недостаток стимулов для сельскохозяйственных предприятий и отсутствие действенной мотивации труда внутри хозяйств. Надвигающийся кризис с середины 1980-х годов потребовал более радикальных перемен в аграрном секторе.

Уже на начальных этапах реформы было понятно, что полный переход советского сельского хозяйства на семейный фермерский тип хозяйствования в обозримой перспективе невозможен. Опросы общественного мнения в селе в конце

1980-х годов показывали, что вести самостоятельное хозяйство хотели бы только 10-15% сельских жителей. В этом сказались и выработанные стереотипы общественного сознания, но также и длительная эпоха специализации в аграрном производстве, в результате которой крестьяне становились узкими специалистами. Ведение же своего хозяйства требует от крестьянина универсальных навыков.

Сельская инфраструктура и технологии аграрного производства долгие годы формировались под крупномасштабные предприятия - и это тоже стало объективным препятствием фермеризации страны. Кроме того, вряд ли в условиях экономического кризиса было бы рационально разрушать уже накопленный, пусть даже и неэффективно используемый, производственный потенциал крупных сельхозпредприятий, который часто технологически не поддается разделу на мелкие хозяйства.

Таким образом, встал вопрос о необходимости создания в аграрном секторе производственных единиц, адекватных рынку, способных самостоятельно хозяйствовать в новых условиях, чего колхозы и совхозы в их прежнем виде делать принципиально не могли.

Прежде всего, были созданы возможности для развития семейных фермерских хозяйств. В 1987 году в СССР начались эксперименты с фермерскими хозяйствами почти одновременно в Орловской области и Пыталовском районе Псковской области. С принятием кооперативного законодательства в 1988 году семейные хозяйства стали возникать под видом сельскохозяйственных производственных кооперативов (малых коллективных предприятий, в отличие от советских колхозов и совхозов действительно самоуправляемых). Первые фермерские хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы получили право арендовать землю у крупных хозяйств за плату. Арендаторы находились в жесточайшей зависимости от арендодателей, которые устанавливали произвольные условия аренды. В 1989 году был принят Закон "Основы земельного законодательства СССР", в котором был введен новый титул на землю - пожизненное наследуемое владение. Его введение было обусловлено компромиссом между необходимостью дать определенную земельную самостоятельность нарождающимся

частным сельскохозяйственным предприятиями и социально-политической невозможностью введения полномасштабной земельной собственности в стране.

Пожизненное наследуемое владение землей было закреплено как титул в Земельном Кодексе, принятом в апреле 1991г. Указом Президента № 2287 от 22 декабря 1993г. “О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией” принятие пожизненного наследуемого владения было исключено из форм землевладения, но получившие этот титул в 1992-93гг. Земли сохранили его до сих пор.

Тем не менее, землю в пожизненное наследуемое владение опять давали колхозы и совхозы как основные пользователи сельскохозяйственных угодий в стране, и, конечно, не спешили ее отдавать. Так как решения о выделении земли принимались руководителями хозяйств, то участки получали либо те, кто имел рычаги давления (сельская и районная элита), либо приближенные к руководителю люди (родственники, друзья). Более или менее адекватное законодательное основание для семейных фермерских хозяйств в России было создано в 1991 году с принятием Земельного кодекса РФ, в котором была провозглашена частная земельная собственность (хотя и весьма ограниченная в правомочиях по распоряжению), и Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Тем не менее, процесс образования фермерских хозяйств шел крайне медленно. Фермерский сектор не имел шансов быстро стать основным производителем сельскохозяйственной продукции в стране. Главным же производителем оставались колхозы и совхозы. Поэтому встала проблема трансформации колхозов и совхозов в рыночные субъекты, способные функционировать в новых экономических условиях.

Помимо титула пожизненного наследуемого владения Основы земельного законодательства 1989 года ввели земельную аренду в исключительных случаях и принцип платности землепользования. Впервые за все годы Советской власти был введен земельный налог.

Тем не менее, земельные отношения в стране оставались в своей основе прежними, радикальных изменений ни в структуре земельных отношений, ни в структуре сельского хозяйства не произошло.

2.1.3. Концепция земельной реформы 1990-х годов и ее реализация

В конце 1991 года были приняты основные решения, положившие начало современному этапу аграрной реформы. В 1992 году началась так называемая кампания по реорганизации колхозов и совхозов, которая предполагала передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий, раздел этих фондов на индивидуальные паи и перерегистрацию хозяйств в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с текущим законодательством того периода.

Что же было реально сделано в ходе реорганизации? Во-первых, была ликвидирована монополия государства на землю. Более 85% сельскохозяйственных земель из государственной собственности были переданы в собственность коллективов сельскохозяйственных предприятий. Существенно, что земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц - работников и пенсионеров хозяйств. Все земли, принадлежавшие ранее личным подсобным хозяйствам населения, были переданы в ведение сельских советов (органов сельской административной власти, позднее преобразованных в сельские администрации), которые уже стали передавать ее в собственность в соответствии с определенными нормами. Участки под личными подсобными хозяйствами с самого начала преобразований передавались в собственность со всеми полномочиями, включая право продажи, аренды и залога. Далее районные комитеты по земельной реформе оценивали всю площадь сельскохозяйственных угодий в районе. В эту оценку не попадали земли под производственными помещениями и сооружениями, под дорогами и т.д., а также территории, принадлежавшие сельским советам и личным подсобным хозяйствам. Все сельскохозяйственные угодья района делились на общее число работников в районе (работников всех сельскохозяйственных предприятий, пенсионеров этих хозяйств, продолжавших

жить в этой местности, а также работников социальной сферы села), имеющих право на землю. Таким образом получалась районная норма бесплатного получения земли. Данная норма умножалась на число людей, имеющих право на получение земли в конкретном хозяйстве - это и была та площадь сельскохозяйственных угодий, которую коллектив данного хозяйства получал бесплатно и безусловно от государства в собственность.

Очевидно, что в части хозяйств земли было меньше, чем показывала вышеприведенная формула, а в части хозяйств - больше. В тех хозяйствах, где земли было меньше, коллектив получал в собственность всю ранее обрабатываемую им землю, дополнительные угодья им не предоставлялись. В тех же хозяйствах, где земли оказывалось больше, чем показывал расчет по формуле, избыток угодий отходил в районный фонд перераспределения земель.

Коллектив хозяйства, став сособственником земли, должен был разделить свою совместно владеемую землю на условные паи. Условный пай представляет собой некую ценную бумагу с особыми правилами обращения. Владелец такого пая имеет безусловное право на выдел в натуре земельного участка размером, указанным в свидетельстве на пай, и в месте, определяемом совместно с другими сособственниками.

Земельные паи получились по российским меркам не очень большими - 6-10 га на человека. Чтобы избежать фрагментации землепользования, то есть нерационального измельчения землепользования, была предусмотрена возможность данный пай продать, арендовать, заложить, обменять на имущественный пай (см. ниже), передать по наследству. До октября 1993 года названные сделки с земельным паем разрешались только в рамках первоначального коллектива, то есть коллектива, получившего землю изначально. После соответствующего указа Президента в октябре 1993 года оборот паев был разрешен и вне коллективов. Таким образом, крестьянин, пожелавший основать собственную ферму, мог увеличить свой участок, купив или арендовав паи у соседей. При этом он приобретал не земельный участок в натуре, а своеобразную опцию, позволяющую ему получить земельный надел в натуре, соответствующий размеру имеющихся у него на руках земельных паев. В силу такого устройства паев, приобретая зе-

мельные пай у других собственников колхозной земли, выходящий колхозник мог претендовать на получение земли единым массивом, независимо от того, сколько и у кого он прикупил или приарендовал земельных долей.

Земля районных фондов перераспределения предназначена для тех российских граждан, кто не получил земельный пай - как правило, горожан и иммигрантов. В пределах районной нормы эти граждане могут получить участок из этого фонда бесплатно, свыше - арендовать или купить у районной администрации. Бывшие колхозы и совхозы также могут арендовать или купить дополнительные угодья к тем, что их коллективы получили в собственность. При этом эта вновь приобретенная земля может и не распределяться на пай, а оставаться в корпоративной собственности предприятия.

Фермерские хозяйства, которые организовались до 1992 года и получили землю в пожизненное наследуемое владение, зачастую имели землепользование, превосходящее районные нормы по размерам. Таким хозяйствам эта земля оставалась на прежнем титуле. Если фермеры предпочитали переоформить свою землю в собственность, то они могли это сделать бесплатно только в пределах районной нормы, все, что больше нормы - получалось на условиях аренды или выкупа. Позднее стало возможным переоформить всю земельную площадь в собственность.

Неземельное имущество колхозов и совхозов также подлежало разделу на условные пай. В отличие от земельных паев, которые делились преимущественно поровну, имущественные пай определялись пропорционально стажу работы в хозяйстве и средней заработной плате за это время.

Имущественные пай подлежали обороту внутри коллектива собственников: их также можно было купить, продать, арендовать, обменять на земельный пай, передать по наследству. Если владелец пая выделялся для ведения своего индивидуального хозяйства, то в размерах, указанных на свидетельстве на пай, он мог получить определенное имущество в натуре - трактор, автомобиль, скот, оборудование. Однако если выдел земли в целом не представлял собой про-

блемы, то с выделом другого имущества возникало много сложностей объективного и субъективного характера.

2.1.4. Современное развитие земельных отношений в аграрном секторе

Наиболее внешне заметным результатом реорганизации стало ускорение выхода крестьян из коллективных хозяйств со своей землей для ведения фермерского хозяйства. Если к началу 1992 года в стране насчитывалось менее 50 тыс. семейных ферм, то за последующие два года их число выросло в 4 раза. Более того, если до начала реорганизации 3/4 фермеров были выходцами из городов, а из остальной части большинство составляла сельская элита, то после наделения крестьян земельными паями ситуация изменилась диаметрально: преобладали стали фермерские хозяйства, основанные колхозниками и работниками совхозов, вышедшими со своим земельным паем. Иными словами, процедура реорганизации существенно облегчила выход с землей для ведения фермерского хозяйства.

Но, несмотря на стремительный рост фермерского сектора в первые годы реформы, его доля в аграрном производстве осталась незначительной.

За два года были реорганизованы практически все колхозы и совхозы страны. Основная часть сельхозпредприятий была реорганизована в кооперативы или акционерные предприятия того или иного типа. Большая пестрота в названиях реорганизованных колхозов и совхозов не должна вводить в заблуждение: в большинстве своем все они, независимо от названия, трансформировались в производственные кооперативы, в которых основные фонды принадлежат коллективу на правах долевой собственности, управление строится на выборных кооперативных принципах ("один член=один голос", распределение прибыли преимущественно по труду, а не по паям, выборное правление и председатель и т.д.). Встречаются и реальные акционерные общества, но пока очень редко.

И, наконец, наиболее радикальный и наиболее трудный для исполнения путь реорганизации - это полная ликвидация старого хозяйства и раздел его на более

мелкие, технологически целостные производственные единицы - фермерские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы, частные или кооперативные обслуживающие предприятия. Как правило, эти подразделения обща используют и содержат производственную инфраструктуру бывшего хозяйства.

Как уже говорилось, начиная с 1970-х гг. члены колхозов и совхозов получали в пользование участки земли для личного подсобного хозяйства, при этом земля оставалась государственной. С 1991г. было разрешено иметь ЛПХ в пожизненном наследуемом владении, а с 1992г. - в частной собственности после принятия закона "О праве граждан на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для личного подсобного хозяйства, ведения садоводства, индивидуального жилого и дачного строительства».

В ходе аграрной реформы резко выросло значение личного подсобного хозяйства. Были сняты все ограничения на этот сектор, крестьяне получили достаточно большие земельные наделы для подсобного хозяйства. Отмена "первой заповеди колхозника" (обязательных, приоритетных перед всеми другими нуждами поставок сельхозпродукции государству) позволила хозяйствам все возрастающую часть сельхозпродукции распределять для своих работников либо в виде натуральной оплаты, либо продажи им по льготным ценам. Это также создало благоприятную почву для роста ЛПХ. Но владельцы ЛПХ остаются членами крупных коллективных хозяйств, и все проблемы снабжения ЛПХ кормами и молодняком решаются исключительно за счет этих крупных хозяйств. Владельцы ЛПХ не заинтересованы в независимости от крупного сельхозпредприятия, в организации самостоятельного фермерского хозяйства.

Другое дело, когда сельхозпредприятие становится только формой поддержания семейных хозяйств сельского населения. В этом случае часть ЛПХ будет перерастать в фермерские хозяйства товарного типа. При этом рост экономической конъюнктуры в аграрном производстве будет способствовать тому, что все большая часть семейных хозяйств подсобного типа будет трансформироваться в независимые коммерческие фермы семейного типа.

Таким образом, постепенно формируется новая аграрная структура, базирующаяся в основном на частной собственности на землю и средства производства и относительно крупных коммерческих фермах.

В результате описанных выше преобразований в сельском хозяйстве России сложилась довольно сложная и противоречивая система земельных отношений. Основная часть сельскохозяйственных угодий находится в коллективной собственности сельских жителей.

В сельской местности сложилась также система частной земельной собственности. Частными собственниками земли являются владельцы личных подсобных хозяйств и фермеры. Для тех и других законодательно установлены верхние пределы размеров, находящегося в собственности участка. Для ЛПХ эти пределы устанавливаются сельской администрацией и зависят от плотности застройки сельского поселения, плотности населения в данной местности. Для фермеров верхний предел земель в частной собственности (не путать с районной нормой бесплатного наделения землей) устанавливается субъектом Федерации. Эти пределы обусловлены идеологическими и политическими соображениями более, чем экономическими, и преследуют цель не допустить излишней концентрации земельной собственности в руках одной семьи. Режим регулирования оборота земель ЛПХ и фермерского хозяйства также отличается. Владельцы ЛПХ могут свободно распоряжаться своей собственностью без особых ограничений. Для фермеров есть определенные ограничения. Прежде всего, земля отходит государству, если фермер в течении года не использует ее для сельскохозяйственных целей. Это очень сильное экономическое ограничение, так как в условиях спада аграрного производства в стране возникает потребность в консервации определенной части земель.

Часть фермерских земель находится у них в пожизненном наследуемом владении, часть земель фермеры арендуют. Аренда возможна в районных фондах перераспределения, у других фермеров или сельскохозяйственных предприятий, и особенно распространена сегодня аренда земельных паев у пенсионеров сельскохозяйственных предприятий.

Кроме того, часть сельскохозяйственных земель страны находится в государственной - федеральной или муниципальной - собственности. В основном это земли предприятий, исключенных из установленного процесса реорганизации. Относительно резко возросшая часть сельскохозяйственных земель была передана в частную собственность граждан для садоводства и огородничества, дачного строительства.

Некоторая часть сельскохозяйственных угодий находится в общинно-родовой собственности народов Севера.

С 1989 года в стране установлен земельный налог, который уплачивают все собственники земель. Фермеры первые пять лет от момента основания своего хозяйства от этого налога освобождены. В результате всех проведенных преобразований в сельскохозяйственных предприятиях сложилась противоречивая, достаточно сложная переходная структура земельной собственности: собственниками земель являются коллективы бывших колхозов-совхозов, пользователями (часто бесплатными) выступают сельскохозяйственные предприятия. При этом юридически их взаимоотношения были плохо прописаны: собственники почти не получали гарантированной, оговоренной каким-либо контрактом арендной платы, но и земельный налог за них платил пользователь. Пользование для предприятий без договора тоже оказывалось не совсем удобным - собственник в любой момент мог потребовать назад свой участок (долю в совместной собственности), что означало отсутствие каких-либо гарантий стабильного производства для крупного предприятия.

Для снятия этого противоречия следующий этап реорганизации, начатый указом Президента РФ в марте 1996 года, предполагал закрепление юридических прав собственников и пользователей, свободный оборот земельных паев, приводящий к аккумуляции земельной собственности в эффективных руках. Всем пользователям сельскохозяйственных земель, то есть коллективным хозяйствам как юридическим лицам, предложено в течение года заключить с собственниками земельных паев и земель юридически оформленные контракты на право использования этих земель. Согласно существующему законодательству, такие контракты могут иметь следующие формы: (1) аренда на фиксированный срок и

на определенных условиях, (2) внесение в паевой капитал предприятия собственно земельного пая или продажа земельного пая предприятию, как юридическому лицу и (3) внесение в паевой капитал права пользования земельным паем. В (1) и (3) случаях собственник земельного пая остается его собственником и вправе расторгнуть контракт в случае нарушения его условий. Во (2) случае собственник пая теряет права собственности, и земля отходит предприятию как юридическому лицу.

При этом необходимо отметить ключевую роль фермерства в этом процессе. Паи и земельные участки вряд ли в обозримом будущем будут в *массовом* порядке перетекать от крупного коллективного сельскохозяйственного предприятия к крупному индивидуальному предприятию. Но мелкий частный собственник создает определенный питательный раствор вокруг крупных сельхозпредприятий, через который земельный оборот может стать реальностью уже сегодня: преуспевающий фермер будет постепенно оттягивать (покупать или арендовать) земельные паи из крупных предприятий, разоряющийся фермер постарается продать хозяйство тому, кто в состоянии предложить более высокую цену - преуспевающему соседу-фермеру или эффективному крупному хозяйству. Таким образом, будет сформирован конкурентный рынок со свободным входом и выходом производителей.

Реализация Указа Президента РФ "О реализации конституционных прав граждан на землю" (от 7 марта 1996 года) привела к росту средних размеров фермерских хозяйств в 1997 году. Если все годы реформирования аграрного сектора среднее фермерское хозяйство имело площадь 42-43 га, то по итогам 1997 года она составила 48 га в целом по стране. Экономические реформы 1990-х годов сопровождались спадом объемов сельскохозяйственного производства и ростом относительных цен на материально-технические ресурсы для аграрного сектора. В этих условиях земля и трудовые ресурсы стали самым дешевым фактором производства и в силу этого стали замещать интенсивные факторы. Спрос на землю сельскохозяйственного назначения в большинстве регионов страны оказался очень ограниченным. Поэтому экономических предпосылок для формирования полноценного рынка (в отличие от квази-рынка, описанного выше) в

ближайшей перспективе нет. Однако с ростом аграрного производства рынок земли будет сформирован как во всех развитых странах.

3. Земельная собственность в несельскохозяйственном секторе

Действующим земельным законодательством Российской Федерации в несельскохозяйственном секторе экономики сохранена, в основном, государственная собственность на землю.

В тоже время некоторые указы президента разрешают частную собственность на несельскохозяйственные земли в определенных случаях. Так, “Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации после 1 июля 1994 года”, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года №1535, предоставили возможность выкупа земельных участков, на которых расположены приватизированные здания, строения, сооружения. При этом цена не может быть меньше нормативной цены на землю и больше ее трехкратного размера . В настоящее время на территории России приватизировано около 95 тыс. предприятий, общая площадь под которыми составляет 2,5 млн. га. Однако менее 5 тыс. из них приватизировали свои земельные участки на площади 19,8 тыс. га., что составляет соответственно 5% и 1%.

Основными причинами, сдерживающими процесс приватизации земельных участков под приватизированными предприятиями, являются:

- отсутствие денежных средств у большинства предприятий для выкупа земельных участков;
- отсутствие земельного законодательства о рынке земли;
- неуверенность собственников в гарантиях по распоряжению земельными участками; высокая выкупная цена;
- отсутствие инвесторов, которые могли бы вложить капиталы в развитие предприятия.

Помимо этого, в отдельных регионах процесс приватизации сдерживается по следующим причинам:

- отсутствие частной собственности на землю под предприятиями (Республика Марий Эл, Чувашия, Калмыкия, Башкортостан, Алтай);
- отсутствие частной собственности на землю вообще (Республики Дагестан, Северная Осетия)
- значительные площади земель, имеющих статус особо охраняемых территорий и не подлежащих продаже (Калининградская область);
- наличие в областях большого количества предприятий оборонного комплекса, преобразованных в открытые акционерные общества, контрольных пакет акций которых находится у государства (Калужская и др. области);

Указом президента Российской Федерации от 14 февраля 1996г. №198 “О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности” гражданам и юридическим лицам предоставлено право приобретения в собственность земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения и иная недвижимость в сельских населенных пунктах и на землях сельскохозяйственного назначения. Данные земли могут быть выкуплены или получены бесплатно. Органам местного самоуправления рекомендован следующий порядок предоставления таких земельных участков: гражданам, вышедшим из производственных сельскохозяйственных кооперативов или иных сельскохозяйственных коммерческих организаций и получившим объекты недвижимости в счет имущественных паев, а также юридическим лицам, образованным этими гражданами - бесплатно; другим гражданам и юридическим лицам - по нормативной цене.

Однако приватизация земельных участков под объектами недвижимости в сельской местности осуществляется в незначительных количествах.

Также Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996г. №337 “О реализации конституционных прав граждан на землю” установлено, что граждане, получающие сельскохозяйственные угодья в собственность, могут приобретать также и земельные участки, занятые кустарником, мелколесьем и другими несельскохозяйственными угодьями и расположенные между участками

продуктивных земель в границах отводимого земельного массива. Однако, спрос граждан и юридических лиц на такие земельные участки незначителен. В соответствии с имеющимися заявками им передано 1133 тыс. га., в т.ч. гражданам - 41 млн. га и юридическим лицам - 1092 млн. га в 48 субъектах Российской Федерации, при этом половина этих земель передана в Красноярском крае (289,9 тыс. га) и Республике Удмуртия (277,9 тыс. га).

4. Законодательство в области сельскохозяйственных земель

4.1. Общие положения

Впервые частная собственность на землю была введена Конституцией РСФСР (1990 г.). Тогда право собственности было ограничено мораторием на продажу в течение 10 лет с момента приобретения гражданами земельных участков. Продать землю граждане могли только государству.

Осенью 1990 года были приняты два закона: Закон о крестьянских хозяйствах и Закон о земельной реформе. Этими законами гражданам разрешалось иметь в частной собственности участки земли для ведения домашнего хозяйства, садоводства, строительства домов и т.д. Положения упомянутых выше законов в дальнейшем были развиты в Земельном кодексе РСФСР, принятом весной 1991 года. Этот кодекс был ограничен действующей Конституцией и не мог разрешить свободную передачу земель.

С распадом СССР в конце 1991 года земельные реформы в России пошли более быстрыми темпами. Указ президента и решение правительства от декабря 1991 года положили начало процессу реструктуризации сельского хозяйства и приватизации земли. В соответствии с этими двумя законодательными актами все колхозы и совхозы получали свои земли и другие активы в коллективную собственность¹. Кроме того, они должны были разделить полученные активы на

¹ В соответствии с советским законодательством все неземельные активы колхозов находились в коллективной собственности их членов. Совхозы получили свои неземельные активы в коллективную собственность согласно Закону СССР о кооперативах (1988 г.) и Конституции РСФСР (1990 г.). Однако, коллективная собственность совхозов на неземельные активы оставалась неопределенной. Вот почему процесс реструктуризации сельского хозяйства был назван не приватизацией сельского хозяйства, а "реорганизацией колхозов и совхозов и приватизацией земли".

условные доли между рабочими и пенсионерами (земля выделялась также и для социальных работников села). Весной 1992 года решением правительства колхозам и совхозам, возражающим против реорганизации, было разрешено сохранить свою предыдущую форму. При этом колхозы все равно получали землю в коллективную собственность, а земля совхозов, решивших сохранить свой статус, оставалась в собственности государства.

В новой российской Конституции, принятой на референдуме в конце 1993 года, были провозглашены полные права частной собственности на землю. В соответствии с новой Конституцией и временными чрезвычайными полномочиями, дающими президенту возможность издавать указы, равные по силе законам, президент издал указ, отменяющий большую часть статей действующего Земельного кодекса РСФСР. Остатки этого кодекса стали наиболее либеральным земельным законодательством в России, так как не запрещали практически никаких операций с землей. В этом законодательстве остались только два ограничения: цель использования земельных участков нельзя произвольно изменять, и регионы должны установить предельные размеры участков, которые могут находиться в частной собственности.

Принятый позднее Гражданский кодекс развил в себе положения новой Конституции. Однако относящаяся к вопросам земли статья 17 должна была вступить в силу только после принятия нового Земельного кодекса.

В 1995 году Указом президента было разрешено передавать земельные доли не только членам коллективных хозяйств, но и любым другим лицам.

Последним шагом в отношении реорганизации колхозов и совхозов стал Указ президента от марта 1996 года. Этот указ требовал от всех пользователей сельскохозяйственных земель (главным образом руководителей коллективных хозяйств) заключить юридические договоры с владельцами земельных долей на покупку или на аренду используемых долей.

В 1996 году президент издал Указ о земельной ипотеке. В 1998 году порядок земельной ипотеки был объединен в Законе об ипотеке.

Проект нового Земельного кодекса России уже три года обсуждается в парламенте, и дважды президент накладывал вето на принятые парламентом кодексы. Основное разногласие между различными оппонировавшими сторонами связано с юридическим режимом для сельскохозяйственных земель. Помимо этого, несколько субъектов Федерации (регионы) установили собственное земельное законодательство: в ряде регионов частная собственность на землю запрещена (Башкортостан, Краснодарский край), в других местными кодексами введены полные права частной собственности на землю (Самарская, Саратовская области, Татарстан) (см. ниже).

Противоречивость и неполнота федерального земельного законодательства России усугубляются слабостью федеральной власти и политической нестабильностью, препятствующими надлежащему исполнению существующего законодательства. Помимо этого, отсутствие полной и точной информации обуславливает распространение в обществе мнения о запрете существующим законодательством частной собственности на землю в России и образует почву для постоянных споров о том, следует ли вводить такое право или нет.

С другой стороны, продолжающийся в течение нескольких лет спад сельскохозяйственного производства приводит к отсутствию спроса на сельскохозяйственные земли в большинстве регионов, и, соответственно, в существующих условиях земельный рынок и земельная ипотека оказываются под вопросом.

4.2. Права собственности на сельскохозяйственные земли и их приобретение

Сельскохозяйственные земли могут находиться в личной или коллективной собственности, а также в собственности юридического лица. Наиболее распространенной и своеобразной формой коллективной собственности на землю в сельском хозяйстве России является совместная собственность на землю коллективов преобразованных колхозов и совхозов. Существует два способа приобретения сельскохозяйственных земель в частную собственность. Первый представляет собой приватизацию: (1) выход из сельскохозяйственного пред-

приятия со своей земельной долей или (2) получение участка из земельного резерва в пределах установленной в районе нормы бесплатного наделения землей (устанавливаемой в каждом районе). Второй способ приобретения земельных участков в частную собственность связан с получением земли в результате операций, регулируемых гражданским правом: покупка, наследование и т.д.

В числе основных ограничений прав собственности на сельскохозяйственные земли можно отметить следующие:

предельные размеры участков, которые могут находиться в личной собственности (для ведения личных фермерских хозяйств и садоводства устанавливаются каждым из субъектов Федерации, для домашнего хозяйства устанавливаются каждым из районов);

целевое использование участков (для изменения цели использования земель необходимо получить разрешение местных исполнительных органов власти);

ряд требований по наличию навыков сельскохозяйственных работ для претендентов на получение участков из районных резервов (например, навыки управления трактором).

4.3. Прочие права на землю

В 1989 году новым Законом о земле в СССР было введен новый титул на землю: пожизненное наследуемое владение. Данное право собственности подразумевало полные права на владение и пользование земли, а также частичные права на распоряжение землей: передача по наследству, аренда в ряде случаев, хотя продажа земли или ее использование в качестве обеспечения не допускалась.

Право владения было аннулировано Указом президента в 1994 году, но позднее введено снова в Гражданском кодексе.

Еще один специфический титул на землю в российском законодательстве – право на постоянное (без ограничения по времени) пользование. Изначально данное право было предусмотрено только для юридических лиц. Сейчас их статус

не совсем понятен. В отличие от аренды данное право пользования является бесплатным и не подлежащим передаче.

Сельскохозяйственные земли могут выделяться во временное пользование; это могут сделать собственники, арендаторы и даже пользователи земли.

4.4. Передача прав на сельскохозяйственные земли

4.4.1. Продажа

Земельные доли изначально разрешалось продавать только другим членам того же самого коллектива собственников (того же хозяйства), но с 1995 года было разрешено продавать земельные доли также другим гражданам или юридическим лицам.

Сельскохозяйственные предприятия могут продавать свои земли, которые принадлежат ему как юридическому лицу. В случае земель, находящихся в долевой собственности, решение о продаже должно приниматься коллективно, так как в результате продажи уменьшается доля каждого из членов коллективного хозяйства.

Фермеры могут продавать собственные земли без каких-либо ограничений (в соответствии с федеральным законодательством). Однако это право является предметом постоянных споров в законодательной власти.

Принадлежащие государству земли могут также продаваться под фермерские хозяйства на открытых аукционах. Такие аукционы уже проводились в нескольких регионах, но не собрали большого количества покупателей.

Порядок регистрации операций по продаже земли в законодательстве четко не оговорен.

4.4.2. *Аренда*

В Гражданском кодексе накладывается ряд ограничений на аренду земельных участков. Так, запрещается финансовый лизинг в отношении земельных участков. Цель использования земельных участков должна сохраняться. Права на аренду земли не допускают возможность ипотеки.

Не существует явных ограничений на сроки аренды земельных участков и размеры арендной платы.

Земельные доли могут сдаваться в аренду сельскохозяйственным предприятиям или гражданам. В соответствии с Указом президента от 1996 года минимальный срок такой аренды составляет 3 года. Арендатор может выплачивать собственнику земельной доли арендную плату наличными или в виде набора продуктов, пожизненную поддержку.

Принадлежащие государству сельскохозяйственные земли также могут сдаваться в аренду под фермерские хозяйства.

4.4.3. *Наследование*

Участки земли могут передаваться по наследству от собственников земли или от тех граждан, которые имели эти участки во владении. Права аренды также могут передаваться по наследству (в соответствии с Гражданским кодексом).

Земельные доли также могут передаваться по наследству.

4.4.4. *Вложение земли в паевой капитал*

Владельцам земельных участков или земельных долей разрешается вносить свою собственность в паевой капитал предприятий. В данном случае они утрачивают права собственности на землю и получают акции корпорации. С другой стороны, корпорация получает землю в собственность как юридическое лицо и не обязана отчуждать земельную долю в пользу прежнего владельца в случае его выхода из компании.

4.4.5. Ипотека

Земля может выступать объектом ипотеки (залога недвижимости).

Начиная с 1992 г. российским законодательством определялось, что имущество, находящееся в общей совместной собственности, может быть заложено только с письменного согласия всех собственников, а находящееся в общей долевой собственности имущество может быть заложено собственником доли без согласия других собственников.

В 1998г. был принят Федеральный Закон “Об ипотеке” (залоге недвижимости) № 102-ФЗ от 16 июля 1998г. Закон содержит крупное внутреннее противоречие: с одной стороны, по закону предметом залога является в первую очередь земля, находящаяся в собственности или хозяйственном ведении физического или юридического лица (или в аренде - с согласия арендатора). С другой стороны, в ст.63 установлено, что не допускается ипотека сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых участков личных подсобных хозяйств. То есть ипотека распространяется только на земельные участки граждан, их объединений и юридических лиц, предоставленные для садоводства, животноводств, индивидуального, жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные участки личного подсобного хозяйства и земельные участки, занятые зданиями, строениями или сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания.

4.4.6. Права иностранных граждан на сельскохозяйственные земли

До 1994 года иностранным гражданам и юридическим лицам не разрешалось иметь фермерские хозяйства в частной собственности. Иностранцам разрешалось лишь арендовать земельные участки. Однако, право на вложение земель и земельных участков взамен акций корпораций, включая совместные предприятия, позволило в некоторой степени пренебречь этим запретом.

При внесении поправок в Земельный кодекс в соответствии с новой российской Конституцией в начале 1994 года данное ограничение было снято. В настоящее

время в федеральном законодательстве отсутствуют какие-либо письменные ограничения прав собственности иностранных граждан на землю. С другой стороны, все варианты проекта нового Земельного кодекса, полученные в результате заседаний круглого стола по вопросам землевладения (заседания круглого стола проводились под патронажем президента в Москве в начале 1998 года; они имели целью выработку компромиссного варианта Земельного кодекса и проводились с участием всех основных политических сил), включают явный запрет на приобретение в собственность земельных участков в России для иностранных граждан.

5. Система регистрации земельных участков

В 1997 г. был кардинально изменен порядок регистрации земель на основании Федерального Закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” №122-ФЗ от 21 июня 1997г. В соответствии с этим законом государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним проводится учреждением юстиции по государственной регистрации на территории регистрационного округа по месту нахождения недвижимого имущества. Следовательно, отменяется сложившаяся до 1997г. система регистрации собственности на землю и сделок с ней, осуществляемая Госкомземом.

В настоящее время регистрация недвижимости, в том числе земли, и сделок с ней, производится учреждениями Министерства юстиции по мере их создания на территории России. В тех районах, где такие учреждения еще не созданы, регистрацию, как и раньше, осуществляют местные Комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

6. Региональные особенности земельных отношений в аграрном секторе России

6.1. Общие положения

В настоящее время в связи с отсутствием Земельного кодекса и, соответственно, невозможностью руководствоваться главой 17 Гражданского Кодекса РФ, регионы начинают активно принимать собственные кодексы, опираясь на указанное выше положение Конституции. При этом особые трудности вызывает вопрос о

разрешении и регулировании сельскохозяйственного земельного оборота. Отношение к сделкам с землей сельскохозяйственного назначения в регионах не одинаково; оно колеблется от принятия региональных законов, разрешающих куплю-продажу земли, до категорического отрицания купли-продажи земли любого назначения. При этом, нередко наблюдается резкое противостояние исполнительной и законодательной власти в этом вопросе.

Все регионы в зависимости от их отношения к земельному обороту и можно условно разделить на три категории.

- Регионы, в которых местная власть разрешает куплю-продажу земли; разрабатывает областные законы о земле, разрешающие земельный оборот практически без ограничений. К таким регионам, относятся: Саратовская область, принявшая 22 октября 1997 года свой закон о земле. Принятие закона о земле, создавшего законодательную базу для операций с землей, позволило начать практику проведения земельных аукционов. Первый в регионе сельскохозяйственный земельный аукцион под руководством местной администрацией был проведен в Балаково 5 марта текущего года. Вторым регионом, законодательно закрепившим регулирование земельных отношений, является к данному моменту Татарстан, принявший региональный земельный кодекс (12 февраля 1998 г.), разрешающий куплю-продажу земель. Два наиболее серьезных вопроса, вызывавших разногласия при обсуждении кодекса, а именно разрешение купли-продажи сельскохозяйственных земель и разрешение на приобретение земли иностранными гражданами, были решены в этой республике положительно.

По примеру Саратовской области проект регионального закона о земле разработан в Самарской области. Законопроект подлежит принятию областной думой.

- Регионы, в которых местная власть (как законодательная, так и исполнительная, либо одна из ветвей власти) выступает против свободного земельного оборота; резко негативно относится к проблеме купли-продажи земли. К числу таких регионов можно отнести Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края, Мурманскую, Воронежскую области, в которых руководители ис-

полнительной власти в открытую выступают против введения земельного оборота. Кроме того, к этой группе регионов можно отнести Калининградскую область, в которой областная дума отклонила разработанный под руководством главы администрации законопроект, предусматривающий свободную куплю-продажу земли.

- К третьей категории можно отнести регионы, признающие частную собственность на землю; в них фактически постепенно начинает формироваться земельный рынок, однако эти регионы либо не обеспечены соответствующей региональной законодательной базой, либо только приступают к разработке законов о земле, либо принимаемые законы имеют достаточно значительные изъятия и ограничения. Среди таких регионов следует упомянуть Вологодскую область, в которой областная администрация выступает за частную собственность на землю, начинает готовить региональный закон о земле, который будет включать жесткое региональное регулирование, сохранение целевого назначения земли и установление пределов земли в собственности. Другим примером может быть Новгородская область, где также постепенно формируется рынок земли. К этой группе регионов относится и Ленинградская область, Челябинская область, принявшая областной закон “О земельных отношениях”. Закон предусматривает право купли-продажи и залога земли. Однако сделки купли-продажи сельскохозяйственной земли разрешено совершать только сельскохозяйственным предприятиям и органам местной администрации. Иностранцы физические и юридические лица могут пользоваться землей только на правах аренды.

Отсутствие юридической базы регулирования земельного оборота на федеральном уровне, а также в ряде регионов, приводит к формированию теневого земельного рынка. Сделки с землей оформляются обходными путями, крупные суммы, которые должны облагаться земельным налогом, проходят через теневой оборот.

6.2. Примеры законодательства субъектов Российской Федерации по земле

6.2.1. Саратов

В ст.3 Закона Саратовской области о земле прямо говорится, что саратовская область самостоятельно определяет формы прав на землю на своей территории”. В законе определены компетенция Саратовской областной Думы по регулированию земельных отношений в Саратовской области и компетенция Правительства области. Закон определяет (ст.44), что граждане Российской Федерации могут иметь земельные участки в Саратовской области на праве частной собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, краткосрочного и долгосрочного пользования и аренды. Иностранцы граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица и иностранные государства могут иметь земельные участки в Саратовской области только на праве аренды. В Законе подробно описаны порядок предоставления различных прав на земельные участки, ограничения и сервитуты, правила оборота земель.

6.2.2. Краснодар

Земельные отношения Краснодарского края регулируются Законом Краснодарского края “ Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае”, принятом 1 августа 1995 года Законодательным собранием Краснодарского края (закон прилагается).

Основной целью землепользования в Краснодарском крае в соответствии с законом являются гарантированное использование земель в интересах населения края и защита от нерегулированного предоставления юридическим лицам и гражданам.

Земля Краснодарского края, в чьей бы собственности она не находилась (государственной, муниципальной, частной, общей долевой или общей совместной), не может быть предметом купли-продажи или других сделок по передаче прав собственности, кроме сделок с земельными участками, занятыми под индивидуальное строительство, ЛПХ и садоводство.

Законодательство Краснодарского края определило специфику землепользования в этом регионе. Необычайная привлекательность земель и природных условий Краснодарского края, с точки зрения экономистов, предполагала бы его лидирующую роль в процессе формирования рынка земли, развитый оборот земель и сделок по залогу земель. При этом расчетная цена земли в Краснодарском крае была бы одной из самых высоких в России. Но реально Краснодарский край является самым отсталым в России с точки зрения развития рыночных отношений. При этом осуществляемая агрессивная политика отделения края от других регионов России, включая запрет на вывоз сельскохозяйственной продукции и ограничения на право приобретения земли представителями других регионов. Так, юридические лица, зарегистрированные в других регионах, могут получить земельные участки только после положительного решения межведомственной комиссии и заключения договора с администрацией после референдумов и сходов граждан. Сделки по земельным участкам, предоставляемым гражданам для индивидуального жилищного строительства, ЛПХ и садоводства, могут быть осуществлены только по нормальной цене. По земельным долям собственники могут осуществить с ним следующие сделки: внесение земельной доли в уставный фонд, передачу в аренду, обмен. Земельная доля может предоставляться по наследству.

Важнейшей составной частью закона Краснодарского края является наличие специального раздела о “казачьем землепользовании” (гл.4), чего нет более ни в одном регионе России.

В законодательство Краснодарского края внесены особые ограничения для создания крестьянского (фермерского) хозяйства - по размеру хозяйства (достаточного для ведения эффективного хозяйства, но без определения критериев эффективности) и процедуре выделения земель в натуре - заключение о возможности создания крестьянского хозяйства дают специальные комиссии. Весьма интересным является введение минимальных размеров земельных участков при делении (дроблении), например, для индивидуального жилищного строительства - не ниже 300 м² при ширине участка 8 м, для ЛПХ - не ниже 500 м².

6.2.3. Татарстан

Земельные отношения в Татарстане регулируются Земельным Кодексом Республики Татарстан, утвержденного 10 июля 1998 года № 1736 (Земельный Кодекс прилагается).

В Земельном Кодексе Татарстана 129 статей, регулирующих общие вопросы, компетенцию всех ветвей и уровней власти, систему управления земельными ресурсами, в т.ч. мониторинг, кадастр и оценку земли. В Земельном Кодексе дается определение земельного участка, определяются их целевое назначение и правовые режимы использования. Особенностью Земельного Кодекса Татарстана является признание права частной, государственной, собственности местного самоуправления и иных форм собственности, в т.ч. право собственности за иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Кроме права собственности, граждане могут иметь землю на правах пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования и аренды. Юридические лица могут иметь земельные участки также (кроме собственности) на правах постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования и аренды.

Глава 13 Земельного Кодекса Татарстана посвящена вопросам оборота земельных участков. В ст.83 приводится длинный перечень земель, не подлежащих обороту, в остальных статьях этой главы рассматриваются вопросы регулирования всех возможных транзакций с земельными участками - купли - продажи, передачи в уставный фонд, залога, обмена, дарения, наследования и аренды.

В особой главе 14 рассматриваются вопросы регулирования земель сельхозназначения. Интересно, что в Татарстане разработаны специальные требования к гражданам и юридическим лицам при предоставлении им земель с точки зрения (18 лет), опыта работы в сельском хозяйстве, образования (экзамен и лицензия).

Значительный раздел Земельного Кодекса посвящен ограничениям на землепользование - порядку реквизиции и конфискации земель, изъятию (выкупу) для

государственных нужд и т.д., а также процедурным вопросам разрешения земельных споров.

Земельный Кодекс Татарстана следует рассматривать как один из самых передовых и прогрессивных в России.

6.2.4. Москва и Московская область

Опыт Москвы в разработке законов регионального землепользования является весьма специфичным - это законодательство крупнейшего мегаполиса, где сосредоточены основная часть финансовых ресурсов страны, наиболее развит рынок недвижимости с одними из самых высоких уровней цен в мире. С этой точки зрения следует положительно отметить опыт Московского Правительства по очень постепенному и аккуратному введению новых законов, т.к. они сразу применяются в очень широком масштабе.

В 1992 году было принято постановление вице-мэра г. Москвы “ О реализации закона о плате за землю”. В Москве было выделено 68 зон с особыми коэффициентами, определяющими уровень оплаты. В 1993 году к ним были добавлены еще 31 подзона.

В Москве с 1992 года в качестве основной формы правоотношений предусмотрена аренда как краткосрочная - до 5 лет, так и долгосрочная - до 49 лет. В 1994 году Государственная Дума постановила, что арендная плата в г. Москве платится в ЭКЮ. В 1997 году был принят закон “Об основах платного землепользования в г. Москве“, запрещающий префектурам повышать арендную плату выше чем на 7 % в год. Важным моментом в регулировании землевладения в г. Москве является введенная с 1992 года регистрация землепользователей, которая должна быть завершена к 01.01.99 г. Для регистрации землепользователи должны продекларировать свои права, провести согласование границ и получить правоустанавливающий документ в Земельном Комитете г. Москвы.

В Московской области землепользование регулируется в основном федеральным законом. Особенностью является только проводимый с 1995г. эксперимент

по развитию ипотеки и проведению земельных аукционов, однако данные особенности законодательства практически не реализованы на практике.

7. Система управление земельными ресурсами Российской Федерации

В рамках СССР управление земельными ресурсами в Российской Федерации осуществлялось через Главное управление землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. В автономных республиках, краях и областях в министерствах сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлениях сельского хозяйства функционировали отделы землепользования и землеустройства с незначительной штатной численностью (от 5 до 15 чел.) в зависимости от наличия сельскохозяйственных угодий, а в административных районах в штаты районных управлений сельского хозяйства была введена штатная единица инженера-землеустроителя. В отдельных административных районах, где требовалось проведение значительных объемов землеустроительных работ, связанных с отводом земель для государственных или общественных надобностей, создавались при главном землеустроителе специальные группы, которые работали на коммерческих основах.

Землеустроительные работы, связанные с изучением земельных ресурсов, оценкой, планированием и использованием, разработкой землеустроительной документации по рациональному использованию и охране земель, проведением авторского надзора за осуществлением утвержденной землеустроительной документации осуществлялись Российским научно-исследовательским и проектно-изыскательским объединением земельных ресурсов – РосНИИземпроект. Все землеустроительные мероприятия, связанные с проведением государственного землеустройства, осуществлялись только этими предприятиями. Поскольку РосНИИземпроект находился в подчинении Главного управления землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства РСФСР, то основное внимание уделялось землям сельскохозяйственного назначения. Что касается земель других категорий, то управление ими осуществляется соответствующими министерствами и ведомствами.

Для проведения земельных преобразований, осуществления государственного регулирования и межотраслевой координации по вопросам земельных отноше-

ний и использование земельных ресурсов специальным постановлением Правительства Российской Федерации в 1990г. создан Государственный комитет по земельным ресурсам и землеустройству, как центральный орган федеральной исполнительной власти. Основными задачами Госкомзема России определены следующие:

- осуществление государственной политики в области рационального использования и охраны земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды;
- организация и проведение работ, связанных с приватизацией земли;
- осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;
- ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- организация и проведение работ по землеустройству;
- организация выполнения научно-исследовательских работ по проблемам развития и совершенствования земельных отношений, землеустройства, государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- создание банка данных о федеральных и других землях;
- разработка мер по экономическому стимулированию рационального использования земель и развитию всех форм хозяйствования на земле.

Для выполнения возложенных задач созданы территориальные органы Госкомзема России, включающие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству в 87 субъектах Российской Федерации, 1708 административных районов и 462 городах, а также созданы или переданы в подведомственное подчинение Госкомзему России: Российский научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт земельных ресурсов РосНИИземпроект с его 17 территориальными институтами и 60 землеустроительными предприятиями; Российский проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых сделок с 7 зональными институтами; Российский институт мониторинга земель и экосистем с 4 зональными институтами; Федеральный кадастровый центр “Земля” с 11 филиалами; Центральный вычислительный центр; Центр по разработке и производству приборов и технологий для целей земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства. В ряде административных районов и городов

для выполнения землеустроительных работ и оформления документов, удостоверяющих право на землю, при районных (городских) комитетах по земельным ресурсам и землеустройству созданы кадастровые бюро. Вышеперечисленные органы и подведомственные Госкомзему организации и учреждения образуют взаимосвязанную структуру Госкомзема России. Право на выполнение землеустроительных работ предоставлено также хозрасчетным коммерческим организациям и частным землемерам, получившим в установленном порядке лицензию.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 27 октября 1993г. №1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России” установлено право соответствующих комитетов по земельным ресурсам и землеустройству на выдачу и регистрацию документов, удостоверяющих право на землю.

Во исполнение Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998г. №219 утверждены “Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним”, а ведение указанного реестра возложено на учреждения юстиции по регистрации прав на территории регистрационного округа по месту нахождения недвижимого имущества. В настоящее время учреждения юстиции по регистрации прав (Регистрационные палаты) созданы лишь в г. Москве и Московской области. В остальных субъектах Российской Федерации до создания учреждений юстиции полномочия по регистрации прав на землю на землю продолжают осуществлять соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

С принятием в декабре 1968 года “Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик” были сформулированы цели, назначение, составные части и государственный характер земельного кадастра. Он должен был включать регистрацию землепользований, учет земель, бонитировку почв и экономическую оценку земель (сельскохозяйственного назначения). Положение о госу-

дарственном земельном кадастре нашли отражение затем в земельных кодексах союзных республик.

В июне 1977 года Совет Министров СССР принял постановление “О порядке ведения государственного земельного кадастра”, которым обязал Минсельхоз СССР и Совмины союзных республик осуществить необходимые мероприятия по обеспечению ведения, начиная с 1977 года государственного земельного кадастра. Таким образом, в стране был введен земельный кадастр как система государственных мероприятий в полном объеме.

Земельные преобразования 1990-х гг. вызвали бурный рост числа земельных собственников и пользователей земли. Сведения, содержащиеся в земельном кадастре, позволили в короткие сроки (в основном, в 1991-1993 годах) переоформить документы на земельные участки граждан и юридических лиц. На сегодняшний день документы, удостоверяющие право на землю, выданы 70 % промышленных, транспортных и других предприятий и организаций, 69 % граждан, имеющих небольшие земельные участки (садовые, дачные, для индивидуального жилищного, дачного строительства и ведения личного подсобного хозяйства), 95 % крестьянских (фермерских) хозяйств.

С принятием в 1992 году закона “О плате за землю” перед кадастровыми службами была поставлена задача по обеспечению органов власти сведениями, необходимыми для налогообложения земли, которая также была решена в короткие сроки.

В настоящее время в кадастре накоплен значительный объем информации о землях, используемых в сельскохозяйственном производстве. По другим категориям земель, ее явно недостаточно.

Вопросы создания и ведения государственного земельного кадастра затрагиваются в целом ряде законодательных и нормативных актов федерального уровня. Вместе с тем до настоящего времени отсутствует полное понимание того, что должен содержать земельный кадастр в современном понимании, какова его структура, какие сведения он должен содержать и решение каких задач должен

обеспечить. В представленном в правительство РФ проекте закона “О государственном земельном кадастре” приводится следующее его определение:

Государственный земельный кадастр - единая, государственная система признания и удостоверения государством факта возникновения, существования или прекращения существования объектов кадастрового учета. Внесенные в учетные формы сведения об объекте кадастрового учета являются единственным доказательством существования учтенного объекта в границах, признанных при его учете.

Основной целью создания государственного земельного кадастра является формирование, накопление и обновление сведений о земле в интересах реализации, поддержания и регулирования установленных в государстве земельных отношений и правоотношений.

Действующее законодательство определяет, что земельный кадастр ведется Государственным земельным комитетом и его территориальными органами. В соответствии с этим кадастр имеет иерархическую структуру, уровнями иерархии которой являются:

- федеральный государственный земельный кадастр,
- государственные земельные кадастры субъектов Российской Федерации,
- государственные земельные кадастры муниципальных образований.

В процессе государственного кадастрового учета объекту присваивается кадастровый номер. Государственный кадастровый учет осуществляется по месту нахождения объекта кадастрового учета в соответствующем земельном органе. Учетными единицами в государственном земельном кадастре являются: земельные участки и территориальные зоны.

В ходе проведения земельных преобразований стало очевидным, что решающим шагом к созданию в России современной системы государственного земельного кадастра является переход на автоматизированные методы получения, обработки, хранения и предоставления земельно-кадастровых данных. 3 августа 1996 года Правительство РФ постановлением №932 утвердило Федеральную

целевую программу “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”

Разработаны программные модули формирования кадастровых объектов, их учета, регистрационная часть автоматизированной системы ведения кадастра, организация межведомственного взаимодействия. Таким образом, единая система государственного земельного кадастра получает воплощение в виде автоматизированного земельно-информационного банка.

8. Развитие земельного рынка

Земельный рынок в Российской Федерации находится на начальной стадии своего развития. Оборот земель в Российской Федерации включает в себя сделки, проведенные между гражданами, юридическими лицами, в том числе органами местного самоуправления. Среди совершаемых сделок наибольшее распространение имеют сделки, связанные с куплей-продажей и наследованием.

Анализ показывает, что 92% сделок осуществлено в городах и поселках России, из них в г. Санкт-Петербурге - 45%, городах и поселках Самарской области - 7%, Оренбургской и Кемеровской областях по 4%.

Местные органы власти продавали земельные участки гражданам и их объединениям как по нормативной, так и по договорной цене.

Арендные отношения в Российской Федерации регулируются законом РФ “О плате за землю”, Гражданским кодексом Российской Федерации и строятся на договорной основе. При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, соответствующие органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры средней платы по видам использования земель и категориям арендаторов. В 1997 г. в аренде находилось 23,3 млн.га земель, или 1,4% от всего земельного фонда.

Указом президента Российской Федерации от 7 марта 1996 года №337 “О реализации конституционных прав граждан на землю” собственникам земельных долей предоставлены широкие возможности и права по распоряжению земельной

долей по своему усмотрению. При этом предусмотрена обязанность документального оформления взаимоотношений между собственником и пользователем земельной доли.

На 1 апреля 1998 года 57,3% собственников земельных долей приняли соответствующее решение по распоряжению своей земельной долей. При принятии решения по распоряжению земельной долей предпочтение отдается вариантам, обеспечивающим сохранение права собственности на земельную долю. 53% земельных долей передано с сохранением права собственности на земельную долю: в аренду - 36%, передача права пользования в уставной капитал - 17%. 4,1% земельных долей внесены в уставные капиталы сельхозпредприятий, что означает утрату собственности на эти доли.

В 17 субъектах РФ более 80% собственников земельных долей приняли решение и передали земельные доли для использования. В то же время в 9 субъектах решение об использовании земельной доли приняли менее 10% собственников земельных долей.

Одновременно необходимо отметить, что передача земельных долей (право пользования ими) в уставной капитал или паевой фонд сельскохозяйственных организаций осуществляется без документального оформления взаимоотношений между пользователями и собственниками земельных долей и не фиксируется в учредительных документах сельскохозяйственных организаций.

9. Перспективы развития земельного законодательства в России

Земельные отношения в России развиваются в соответствии с возникающими потребностями формирующегося рынка. Законодательное оформление этих отношений существенно отстает от фактического их развития. Это приводит к теневому обороту земли, фиктивным сделкам и, соответственно, коррупции.

Формирование рынка земли обусловлено несколькими факторами, связанными с переходностью экономики и особенностями именно России. Во-первых, сокращающееся производство в сельском хозяйстве на фоне относительного многоземелья в большинстве регионов страны ведет к отсутствию эффективного

спроса на землю, а значит, и к невозможности быстрого формирования земельного оборота даже при наличии адекватного законодательства. Примером тому могут служить страны восточной и центральной Европы, где правовая база земельных отношений сформирована раньше и относительно хорошо, но рынок сельскохозяйственных земель также слабо развит.

Во-вторых, переходность экономики означает также и слабое исполнение контрактов и правовых норм. Даже наличие правовых норм не всегда означает их реальную реализацию на практике. Как показано выше, текущее российское федеральное законодательство является одним из самых либеральных в мире, в нем не содержится каких-либо серьезных запретов на оборот сельскохозяйственных земель. Тем не менее, даже те сделки, которые сегодня фактически совершаются с участками в аграрном секторе, зачастую оформляются в виде фиктивных договоров дарения или иным обходным способом в силу явного или неявного саботажа чиновничества.

В-третьих, вопросы земельной собственности в силу исторических причин крайне политизированы и идеологизированы в обществе, что мешает подходить к этому производственному ресурсу как одному из прочих ресурсов. В России эта проблема усугубляется также и отсутствием исторического опыта частного землевладения на основной территории (наиболее населенной Европейской части) страны. Кроме того, многонациональность населения, иммиграция из бывших республик СССР создает определенное социальное напряжение вокруг вопросов земельной собственности во многих регионах России. В результате, все проекты нового Земельного кодекса, а также законодательные акты ряда регионов (например, Краснодарского края) носят резко ограничительный характер. В сложившихся социальных условиях не приходится ожидать рыночно ориентированного законодательного акта.

Скорость развития реформ, а также социальные условия в различных регионах различна, соответственно различны и подходы к земельному вопросу в этих регионах. Так, Татарстан, в первые годы реформ полностью исключился из общего хода земельных преобразований в стране. По прошествии ряда лет эта территория приняла один из наиболее прогрессивных земельных актов в России на се-

годня. Напротив, Краснодарский край в первые годы реформ проводил общероссийскую политику приватизации сельскохозяйственных земель. Однако эскалация конфликтов в Закавказье, рост иммигрантов на территории края (а также смена руководства края) привели к смене курса и запрету на оборот земли.

С другой стороны, нарождающийся земельный оборот является неотвратимым экономическим процессом, который неизбежно ускориться с первыми признаками подъема в экономике. Этот оборот земли должен находить адекватную правовую поддержку. Многие правовые вопросы не имеют ярко выраженной идеологической или политической окраски, такие, как, например, вопросы регистрации сделок или кадастра, налогообложения сделок с землей и др. В этой связи развитие земельного законодательства должно идти по пути частных законов, регулирующих отдельные стороны вопроса и не вызывающие непримиримых противоречий в обществе. Земельный кодекс станет завершающей стадией такого законодательного процесса, кодифицирующим уже накопленные, апробированные практикой правовые акты. К этому времени процессы реформ (как и процессы осознания их необходимости) в регионах выровняются, и принятый новый Кодекс не будет входить в противоречие с региональной политикой.

10. Рекомендации к разработке Земельного Кодекса Российской Федерации (аспект сельскохозяйственных земель)

Земельный кодекс должен исходить из переходного характера сложившихся в России земельных отношений и в силу этого предоставлять возможность их эволюционного развития.

В задачи Кодекса должно входить также регламентирование и закрепление прав всех собственников и пользователей земельных участков и земельных долей. Не должно быть никаких попыток пересмотра проведенных земельных преобразований, так как это только усугубит правовой нигилизм в обществе. Также в Кодекс не должно входить мер, уже реализованных в ходе земельной реформы (например, меры по реорганизации колхозов, совхозов и иных сельскохозяйственных предприятий).

Для формирования земельного оборота должны быть детально прописаны и регламентированы все процедуры, связанные с земельным оборотом, причем, как по участкам, так и по земельным долям.

Основные требования к регламентированию земельных отношений в сельском хозяйстве состоят в следующем:

1. Земли сельскохозяйственного назначения должны определяться не тем, что они кем-то предоставлены для целей сельскохозяйственного использования, а тем, что согласно государственному зонированию данная территория может быть использована для сельскохозяйственных целей.
2. Земли сельскохозяйственного назначения могут находиться в собственности граждан и юридических лиц. Собственность может быть личной, совместной (в том числе и долевой). Права собственников гарантируются государством, изъятие земель возможно только в установленном государством порядке. Неиспользование земель для сельскохозяйственного производства не является основанием для прекращения прав собственности, хотя может подвергаться административному взысканию (на усмотрение субъектов Федерации, так как интенсивность использования сельхозугодий в разных регионах разная).
3. Пожизненное наследуемое владение, временное пользование как титулы на земли сельскохозяйственного назначения должны быть элиминированы. Кодекс должен содержать процедуры устранения этих титулов.
4. Кодекс не должен содержать норм, связанных с предоставлением земель сельскохозяйственного назначения за исключением бесплатного предоставления участков из государственного запаса и выдела участка в счет земельной доли из коллективной собственности. В остальных случаях права на земельные участки возникают в ходе гражданско-правовых сделок.

5. Собственность на земельные доли, сформировавшаяся в ходе земельных преобразований 1990-х годов, также находится под защитой государства. Собственники земельных долей могут продать, сдать в аренду, заложить, передать по наследству, подарить свои доли как работникам и пенсионерам предприятия, использующего эту долю, так и на стороне. Земельная доля, внесенная в паевой капитал предприятия, становится собственностью этого предприятия как юридического лица. Минимальный срок аренды земельной доли – 3 года. Сделки с земельными долями должны регистрироваться, как и сделки с земельными участками, однако для собственников долей эти сделки должны быть бесплатными (не облагаться сборами и пошлинами).
6. Земельная доля, не переданная в аренду и не внесенная в паевой капитал предприятия, подлежит физическому выделению его собственнику, Кодекс должен предусмотреть процедуру выдела участка собственнику земельной доли.
7. Кодекс должен дать закрытый перечень типов предприятий, в которых выдел земельной доли в натуре не производится (птицефабрики, тепличные комбинаты и т.п.). В этих случаях, тем не менее, должна происходить юридически оформленная передача прав собственности или пользования земельными долями предприятию.
8. Любая форма пользования сельскохозяйственными землями и земельными долями подлежит документальному оформлению и регистрации. Незарегистрированное использование земель и земельных долей подлежит административному наказанию.
9. Кодекс должен сохранить районные нормы бесплатного наделения землей и запасов и четко описать процедуру получения земель из этого запаса. Областные нормы верхней границы размера земельной собственности физического лица должны быть устранены.
10. Купля-продажа сельскохозяйственных участков должна быть безусловным правом собственника. Однако возможно предоставление субъектам Федера-

ции права устанавливать особые ограничения на земельный оборот (первоначальная продажа участка соседним сельскохозяйственным производителям, выкуп участков муниципальными органами и т.п.). Аренда земель сельхозназначения иностранными гражданами и юридическими лицами должна подпадать под общий порядок регулирования аренды земель.

11. Право регулировать режим частной собственности на земли сельхозназначения для иностранных граждан и юридических лиц можно предоставить субъектам Федерации.
12. Кодекс должен в полной мере регулировать режим залога земель сельскохозяйственного назначения, включая процедуры принудительной продажи участков или трастового управления.
13. Необходимо предусмотреть институт частных оценщиков земельной собственности и процедуры регулирования их деятельности.
14. Необходимо исключить разный правовой режим для земель сельскохозяйственного назначения, в зависимости от правового статуса собственников – сельхозпредприятие или коллектив, фермер, население. В Кодексе необходимо оперировать понятиями собственник или арендатор земельного участка или земельной доли.
15. Особенностью режима частной собственности на землю сельхозназначения должны быть хорошо регламентированные сервитуты (правовой режим, случаи обязательного предоставления сервитутных прав и т.д.).
16. В структуре Кодекса должен быть отдельно выделен режим регулирования земель сельхозназначения.
17. В связи с перемещением компетенции по регистрации недвижимости в органы юстиции Кодекс должен пересмотреть компетенцию земельных органов. Основной функцией последних должно стать землеустройство, монито-

ринг земель, ведение кадастра. Финансирование земельных органов не должно быть связано с земельным налогом.

11. Приложения: Статистика землепользования

Таблица 1. Россия: Распределение земель по категориям, млн. га

Категории земель	Площадь			в % к общей			1996 в % к 1990
	1990	1993	1996	1990	1993	1996	
Земли сельскохозяйственных предприятий, организаций и граждан	639,1	620,3	670,1	37,4	36,3	39,2	104,8
Земли находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций *	7,4	36,2	38,2	0,4	2,1	2,2	515,8
Земли промышленности, транспорта и иного не сельскохозяйственного назначения	16,0	18,2	18,2	0,9	1,1	1,1	114,0
Земли природоохранного назначения	17,4	20,7	29,8	1,0	1,2	1,7	171,0
Земли лесного фонда	895,4	878,3	825,6	52,4	51,4	48,3	92,2
Земли водного фонда	4,0	18,1	19,4	0,2	1,1	1,1	484,8
Земли запаса	130,2	117,8	108,5	7,6	6,9	6,3	83,4
ИТОГО земель	1709,5	1709,8	1709,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Гос.(национальный) доклад о состоянии и использовании земель РФ за 1996 год.

* К этой группе земель относится и земля, находящаяся под домами жителей, приватизировавших свои дома и квартиры. Земля не находится в частной собственности.

Таблица 2. Россия: структура сельскохозяйственных угодий, тыс. га.

	1990	1993	1996	1990 в %	1993 в %	1996 в %	1996 в % к 1990
Сельскохозяйственные угодья, в том числе	222,1	220,8	221,0	100	100	100	99,8
пашни	132,0	131,1	120,3	59,6	59,4	57,9	96,9
многолетние насаждения	1,5	1,8	2,1	0,7	0,8	0,9	140,0
сенокосы	26,5	21,8	23,8	11,9	9,9	10,7	89,8
пастбища	64,5	63,6	63,7	29,0	28,8	28,7	98,8
залежь	0,3	0,5	1,5	0,1	0,2	0,7	500,0

Источник: Гос.(национальный) доклад о состоянии и использовании земель РФ за 1996 год.

Таблица 3. Структура земельной собственности в России

Форма собственности на землю и Использование	Площадь, млн. га	Удельный вес, %
1	2	3
Собственность граждан и юридических лиц, всего в том числе:	137,1	65,5
1.1. Приватизированные земли сельскохозяйственных предприятий, находящиеся в коллективной собственности	116,9	55,9
1.2. Крестьянские (фермерские) хозяйства	12,6	6,0
1.3. Личные подсобные хозяйства	5,7	2,7
1.4. Коллективные сады	1,3	0,6
1.5. Индивидуальное жилищное Строительство	0,6	0,3
II. Государственная собственность, Всего в том числе:	72,1	34,5
2.1. Земли, находящиеся в пользовании сельскохозяйственных предприятий из них не подлежат приватизации	33,1 17,2	15,8 8,2
2.2. Земли, используемые для огородничества, заготовок сена, выпаса личного скота граждан.	19,7	9,4
2.3. Земли фонда перераспределения из них не востребованные для использования.	19,3 4,7	9,2 2,2

Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии земель РФ за 1996 г.

Таблица 4. Сведения о земельных преобразованиях в России в 1991-1997гг.

Правовой статус Земельных участков	Имелось на 01.01.91г.	Стало на 01.01.98г.	1997г. к 1991г.
Крестьянское хозяйство			
Количество, тыс.	4,4	274,3	+ 269,9
Площадь, тыс.га	181	13045	+ 12864
Личное подсобное хозяйство			
Количество, тыс.	16256	16373	+ 117
Площадь, тыс.га	3250,5	5922,6	+ 2672,4
Коллективное садоводство			
Количество, тыс.	8533	15069	+ 6526
Площадь, тыс.га	575	1264	+ 689
Коллективное огородничество			
Количество, тыс.	5085,9	6557,6	+ 1471,7
Площадь, тыс.га	379	544,6	+ 165,6
Индивидуальное жилищное Строительство			
количество, тыс.	-	6089	+ 6089
площадь, тыс.га	-	605,5	+ 605,5
Дачное строительство			
количество, тыс.	28,2	85,2	+ 57
площадь, тыс.га	2,3	12,8	+ 10,5

-экономическое положение России в 1996 году. М.: Госкомстат.1997. С.50-56.

Таблица 5. Реорганизация колхозов и совхозов в России, на 1.01 за соответствующие годы

	1993	1994	1995	1997
Перерегистрировано колхозов и совхозов в % к их наличию	77	95	95*	
в том числе: сохранили свой статус в % к числу перерегистрировавшихся	35	34	31,5	25,2
Реорганизовались в следующие формы предприятий в % к числу перерегистрировавшихся:				
акционерные общества открытого типа	1,7	1,1	1,05	1,9
товарищества с ограниченной ответственностью	43,4	47,2	42,1	43,3
Производственные кооперативы	8,4	7,6	14,4	11,1
ассоциации крестьянских хозяйств	3,8	3,8	2,5	4,4
куплены промышленными и другими предприятиями	1,8	1,7	н.д.	н.д.

* - статистика реорганизации не ведется с 1995 г. Для 1996 и 1997 гг. - данные обследований Минсельхозпрода РФ

Источник: Агропромышленный комплекс Российской Федерации. М.: Госкомстат. 1994. С.27; Производственно-экономические показатели развития АПК России в 1995 г. М.: Минсельхозпрод РФ.1996. С.5. Производственно-экономические показатели развития АПК России в 1997 г. М.: Минсельхозпрод РФ.1998. С.2.

Таблица 6. Структура использования сельскохозяйственных угодий России, 1991-1996 годы, %, на 01.01.

Землепользователи*	1991	1993	1996
Государственные сельхозпредприятия	56,0	24,0	13,8
Негосударственные сельхозпредприятия**	40,2	63,9	73,3
Индивидуальные предприятия	1,7	8,6	11,4
в том числе : фермеры	...	2,9	4,7
ЛПХ	1,3	2,9	2,6
Земли районных фондов перераспределения	2,6	4,2	4,5

*- структура земельной собственности в данной таблице не отражена;

** - включая колхозы

Источник: Данные Роскомзема

Рисунок 1. Система управления земельными ресурсами в Российской Федерации до начала земельных преобразований.



Рисунок 2. Система управления земельными ресурсами в Российской Федерации в ходе земельных преобразований.



Таблица 7. Структура сделок, проведенных в 1996-1997 гг.

Виды сделок	1996 г.		1997 г.	
	<u>кол-во сделок</u> площадь, га	%	<u>кол-во сделок</u> площадь, га	%
ВСЕГО: в том числе	<u>429691</u> 182312	100	<u>481662</u> 124787	100
Продажа местными органами власти	<u>43907</u> 8990	10	<u>20897</u> 7029	4
Купля-продажа гражданами и юридическими лицами	<u>218759</u> 33622	51	<u>265689</u> 59324	55
Дарение	<u>34094</u> 8270	8	<u>33581</u> 6095	7
Наследование	<u>132171</u> 128448	31	<u>158512</u> 49323	33
Залог	<u>760</u> 2982	-	<u>2983</u> 3016	1

Источник: По оперативным данным Комитета по земельным ресурсам и землеустройству РФ.

Таблица 8. Характеристика продаж земельных участков местными органами власти

	1995г.		1996г.		1997г.	
	Число сделок	Площ., га	Число сделок	Площ., га	Число Сделок	Площ., га
Гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, дачного строительства, садоводства, животноводства, всего,	62481	6523,2	40905	3467,7	18881	1567,7
в том числе						
вне населенных пунктов	15040	2004,9	4657	446,6	5271	422,2
в сельских нас. пунктах	13694	1653,1	6568	778,5	4189	470,5
городах и поселках	33747	2865,1	29680	2242,6	9421	675,0
Гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности: всего,	685	1358,2	570	420,7	476	79,5
в том числе:						
вне населенных пунктов	51	1126,6	21	30,4	8	2,1
в сельских нас. пунктах	165	117,6	175	249,2	193	24,3
городах и поселках	469	113,8	374	141,1	275	53,1
Приватизированным предприятиям всего,	1084	3783,0	1910	3663,9	1334	2764,4
в том числе:						
вне населенных пунктов	36	956,1	34	813,2	37	454,1
в сельских нас. пунктах	129	557,0	52	102,8	61	151,8
городах и поселках	919	2269,9	1824	2747,9	1236	2158,5
Крестьянским хозяйствам, сельскохозяйственным предприятиям всего,	173	6743,5	522	1437,8	206	2617,0
в том числе:						
вне населенных пунктов	127	6606,8	69	1324,6	45	1786,7
в сельских нас. пунктах	18	133,8	265	27,2	105	823,2
городах и поселках	30	2,9	188	86,0	56	7,1
ВСЕГО	64425	18407,9	43907	8990,1	20897	7028,6

Источник: По оперативным данным Комитета по земельным ресурсам и землеустройству РФ.

Таблица 9. Средние цены на земельные участки при продаже их местными органами власти (тыс. руб. за 1 м²).

Продажа земельных участков	1995г.			1996г.			1997г.		
	вне нас. Пунктов	в сельских нас. пунктах	в городах и поселках	вне нас. пунктов	в сельских нас. пунктах	в городах и поселках	вне нас. Пунктов	в сельских нас. пунктах	в городах и поселках
Гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства.	0,8	1,0	3,2	0,9	2,1	3,6	1,9	3,2	5,1
Гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности	2,3	1,5	4,2	2,9	3,6	6,9	2,1	6,1	52,5
Приватизированным предприятиям	0,6	0,6	3,8	0,4	0,9	5,0	1,1	0,6	6,9
Крестьянам и сельскохозяйственным предприятиям	0,2	0,2	3,0	0,7	15,7*	5,7	0,6	0,6	7,8

* Продажа была только в Московской области.

Таблица 10. Передача земельных участков в аренду местными органами власти в целом по Российской Федерации*.

Категория земель	1995г.		1996г.		1997г.	
	Площадь, тыс. га	Численность арендаторов, тыс. чел.	Площадь, тыс. га	Численность арендаторов, тыс. чел.	Площадь, тыс. га	Численность арендаторов, тыс. чел.
1. Земли вне населенных пунктов	17454,2	1291,3	17855,9	1123,2	20520,0	1199,5
2. Земли сельских населенных пунктов	1756,7	1052,0	2102,0	1192,8	2484,4	1208,2
3. Земли городов и поселков	274,8	1005,9	349,9	1111,2	347,3	1153,3
ВСЕГО	19485,7	3349,2	20308,4	3427,2	23351,7	3561,0

* По оперативным данным Комитета по земельным ресурсам и землеустройству РФ.