

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РОССИИ

Л. Н. Лазарева

PROBLEMS OF THE INSTITUTE OF LAND PROPERTY IN RUSSIA

L. N. Lazareva

В статье освещаются отдельные теоретические проблемы, связанные с отсутствием единого законодательного подхода к характеристике правовых отношений собственности на землю. Дается экономическая и правовая характеристика института собственности в современной России.

The article deals with some theoretical problems associated with the lack of common legislative approach to the concept of legal land ownership. The economic and legal description of the institution of property in contemporary Russia is provided.

Ключевые слова: собственность, размытие прав собственности, нарушения прав собственности, земли сельскохозяйственного назначения.

Keywords: property, attenuation of property rights, property rights violations, agricultural land.

Немаловажное значение занимают проблемы, связанные с институтом собственности вообще, и с институциональными отношениями собственности на землю в частности. На основе этих отношений строится абсолютно любая сфера экономического функционирования. Именно поэтому важно изучать проблемы, связанные с отношениями собственности на землю и институциональные изменения по данному вопросу.

Какую бы проблему мы не начинали рассматривать, этому всегда предшествует какое-то знание, которое нам уже известно и на это известное можно взглянуть с другой точки зрения, либо углубить то, что уже известно.

То есть, исследуя отношения собственности, сущность собственности, можно в качестве базы исследования использовать уже существующие теории по этому направлению и двигаться, так сказать в русле «нормальной науки», определение которой дал Томас Кун.

Кун указывал на то, что: ««Нормальная наука» означает исследование, прочно опирающееся на одно или несколько прошлых научных достижений – достижений, которые в течение некоторого времени признаются определенным научным сообществом как основа для развития его дальнейшей практической деятельности» [1, с. 27 – 28].

Значит можно строить свой анализ в рамках общей парадигмы, изучая институциональные основы отношений собственности.

Собственность можно считать социальным явлением, которое достаточно широко распространено и управляемо разными способами, от чего поэтому находится в зависимости тип экономической системы.

Разумное же хозяйствование всегда тесно связано с тем, как права собственника защищены со стороны государства.

Развитие рыночной системы в России происходило достаточно бурно и спонтанно в 90-е годы XX века. В это же время и зародилась та система правовых отношений, которая действовала без изменений довольно длительный период. Происходил переход от плановой экономики к рынку с определенными трудностями, разного рода проблемами.

Л. И. Лопатников высказывается о проблеме перехода от экономики с повсеместно государственной собственностью к рыночной экономике с преобладанием частной собственности в следующих словах: «Требуется изменить чуть ли не все: переписать законы и кодексы – от гражданского до уголовного и даже семейного; создать горы новых ведомственных нормативных актов и инструкций; пересмотреть организацию власти и управления – ликвидировать одни органы и создать другие; перестроить отраслевую и территориальную структуру экономики; наконец, во многом преодолеть устоявшиеся традиции и привычки людей...» [2, с. 23]. То есть, он говорит о необходимости перестройки всей системы институтов государства. Все нормы, законы, организация власти и контроля, привычки и традиции – это ни что иное, как институты.

В период перестройки системы требовалось весьма серьезно отнестись к зарождающейся правовой системе страны, поскольку по мнению Д. Норта: «Хорошо определенная система прав собственности может создать условия для быстрого развития хозяйства, а плохо определенная – может сдерживать это развитие на протяжении столетий» [3, с. 53].

При этом Р. Коуз обращает наше внимание на то, что: «разграничение прав ... является результатом законодательных установлений» [4, с. 120]. То есть институт права должен быть выше должности и человека её занимающего.

Но так как меняются определенные внешние факторы, то это сопровождается, зачастую, и изменением экономической сферы, что, в свою очередь, может повлечь и изменения прав собственности, поэтому: «...определенная изменчивость в институте права собственности неизбежна, но она должна ... опираться на объективные правовые принципы правового регулирования отношений собственности, содержащиеся в Конституции РФ и в Гражданском кодексе РФ» [5, с. 6].

По сути, если назрели какие-то изменения – их необходимо провести и законодательно утвердить. Институт права предполагает такие изменения, поскольку не является некоей застывшей один раз и навсегда догмой. Проблемы могут возникать в системе

хозяйствования в том случае, когда при изменении внешних факторов система права собственности никак не реагирует на вновь поступающие сигналы.

Проблемы возникают в процессе развития, в процессе движения вперед. Возникает какое-то несоответствие, которое необходимо разрешить.

Проблемы в институте отношений собственности появились еще от того, что в обществе до сих пор считается нелегитимной, собственность, образовавшаяся в переходный период. Кучуков Р. поддерживает точку зрения Д. Стиглица, который отмечает, что: «...признание незаконности приватизации 1990-х гг., являющейся корнем имущественного неравенства в России. ... Если на тех, кто владеет богатством, смотрят как на преступников, то никакая юридическая система не может обеспечить безопасность такой собственности. Если собственность не защищена или просто воспринимается как не защищенная, то стимулы к прогрессу искажены» [6, с. 5].

При этом обратим внимание на то, что: «Не обладая титулами собственности, руководители предприятий и функционеры партийного и советского аппарата (бюрократия) располагали значительными полномочиями при принятии решений. Система «власти-собственности» оказала решающее воздействие на условия, ход и результаты приватизации» [7, с. 11]. Перед началом приватизации не все оказывались в равно благоприятных условиях и имели доступ к получению прав на какую-либо долю госсобственности. Поэтому до сих пор большинством населения тот раздел собственности воспринимается несправедливым.

Стоит также обратить внимание на проблемы, возникающие в институте отношений собственности, когда происходит размывание прав собственности. Это имеет место тогда, когда права неточно установлены и плохо защищены, либо подпадают под разные ограничения со стороны государства. То есть государство, какие-то его представители проявляют признаки оппортунистического поведения. Это мешает нормальному развитию экономики. Мы можем наблюдать по определенным материалам, публикуемых в СМИ, что в России это встречается довольно часто, например, в отношениях собственности на землю.

А. Павлов отмечает: «В России – 460 млн гектаров сельхозугодий. В начале 1990-х годов, с началом земельной реформы, четверть этих пашен отписали 12 млн крестьян. Затем реформа замерла, в результате чего многие владельцы полей до сих пор не могут оформить полноценные права собственности» [8, с. 6].

В то же время еще недавно можно было найти множество газетных материалов о разнообразных нарушениях прав собственности на предмет захвата объектов собственности в виде различных участков земли в разных регионах России.

Подтверждение тому, что права собственников были не четко прописаны и потому часто нарушались, можно найти в различных источниках. Например, Н. Попова приводит такие факты: «Страдает от непрошенных соседей государственный природный музей-заповедник Василия Поленова Тульской области. ...место энергично прибирают к рукам владельцы коттеджей. Директор заповедника Наталья Грамолина

несколько лет безуспешно борется за сохранение заповедной зоны. ...власти продают земли. Для этого меняют их статус: земли сельскохозяйственного назначения становятся территорией индивидуального жилищного строительства.

Участок заповедного леса на склонах горы Машук в Пятигорске был продан частной компании. Это участок в 37,3 га реликтовых лесов. И теперь у подножия горы может тоже появиться коттеджный поселок.

И все это благодаря экс-губернатору Ставропольского края Александру Черногорову. Именно он подписал распоряжение, согласно которому лесная зона Машука может быть передана под строительные работы частным инвесторам» [9, с. 10].

А. Павлов приводит в своей публикации следующие факты нерационального использования земли: «Землю в начале 1990-х раздавали не долями, а общими наделами. Такой надел в виде большого общего поля числится в собственности у нескольких десятков человек. Границы участков не проведены ни на поле, ни в документах и получается, своего рода, общинное землевладение. Из-за этого миллионам крестьян крайне трудно выделить личный участок. По состоянию на конец 2009 года, собственные участки смогли выделить 1,4 млн человек – в общем им принадлежит только 18 млн гектаров земли. А число невостребованных участков растет, их общая площадь достигла 22 млн гектаров, так как многие владельцы земли покинули деревню» [8, с. 6].

В любом государстве нужно стремиться к тому, чтобы в результате четкого определения прав собственности трансакционные издержки были как можно ниже. Но в реальной экономике крайне трудно найти ситуацию с нулевыми трансакционными издержками, поэтому Д. Норт отметил следующее: «Поскольку при любой структуре прав собственности трансакционные издержки больше нуля, определение прав и контроль за их соблюдением никогда не бывают полными...» [3, с. 53].

Согласно материала статьи 2 Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» перечисляются действия, которые могут быть применены по отношению к нерадивому хозяину: «Принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника, принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения, права аренды такого земельного участка осуществляются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом» [10].

Зачем же были необходимы изменения в настоящем законе? Ответ найдем в словах В. Денисова, одного из авторов Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»: «...земельное законодательство до сих пор сильно усложнено. В том числе затруднен кадаст-

ровый учет и государственная регистрация прав граждан на земельные участки. Одновременно с выдачей гражданам свидетельств о праве собственности на земельную долю такие же свидетельства о праве общей долевой собственности на эту же землю были выданы и сельскохозяйственным организациям. Это вторая причина, которая сегодня порождает судебные споры о том, кто же настоящий собственник сельскохозяйственных угодий – граждане или сельскохозяйственные организации» [11].

После принятия закона многие процедуры упростились, А. Павлов отмечает, что: «Теперь, чтобы выделить надел и определить его местоположение, достаточно собрать 20 % дольщиков, ранее требовалось 100 %. Решение на собрании должно приниматься большинством голосов. Можно не собирать дольщиков, а сообщить им через местную прессу по объявлению о желании выделить определенный участок, указав его местоположение. Если через месяц от других дольщиков не поступает возражений, участок можно оформлять в собственность» [8, с. 6].

Ужесточаются правила изъятия простаивающих земель и используемых не по назначению. В статье 3 данного закона оговаривается следующее: «Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки» [10].

Закон призван защитить и помочь ведению сельского хозяйства. Статья 4 по этому поводу гласит: «Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности» [10].

Органы региональной и муниципальной власти согласно положениям Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» должны в приоритетном порядке предоставлять свободные земли сельхозназначения всем, кто хочет развивать агропромышленное производство, тем, кто хочет стать фермером.

Согласно статьи 5.1 Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»: «Земельный участок, находящийся в муниципальной собственности и выделенный в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, передается использующим такой земельный участок сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермер-

скому) хозяйству в собственность или аренду без проведения торгов в случае, если сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство обратилось в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи или договора аренды такого земельного участка в течение трех месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок. При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 % его кадастровой стоимости, а арендная плата – в размере 0,3 % его кадастровой стоимости» [10].

По словам В. Денисова: «собственники долей осуществили государственную регистрацию своих прав только на 18 миллионов гектар земельных угодий, из имеющихся – 115. Остальные доли используются на правах аренды без госрегистрации договоров аренды. Причем после 27 января 2011 года такие договоры по старому закону стали нелегитимными» [11].

До 1 июля 2012 года участники общей долевой собственности обязаны были принять решение об утверждении проекта межевания земельного участка, который находится в общей долевой собственности. Но если до указанной даты решение не было принято, то уже орган местного самоуправления по месту нахождения данного земельного участка обязан будет до 1 июля 2013 года провести общее собрание участников долевой собственности по вопросу утверждения проекта межевания, произвести подготовку проекта межевания и конкретно выполнение кадастровых работ по образованию земельных участков, в соответствии с ранее утвержденной документацией.

Новый закон в целом направлен на то, чтобы права собственности на землю помогли ее лучшему использованию, о результатах пока говорить рано. В данной статье мы попытались привлечь внимание к тому, что в нашей стране институт отношений собственности реагирует на изменения экономической ситуации. Что привело и к изменению в институциональной среде в виде изменений законодательства.

В итоге можно сделать следующие выводы: система прав собственности должна быть обязательно зафиксирована в соответствующих документах; в экономической системе существует немало изменяющихся факторов, поэтому при изменении этих факторов, система права должна своевременно реагировать появлением новых законов или изменением части старых законов. Если этого не делать, не проводить работу по доработке законов и прав, общество будет нарушать устаревшие законы. Возникают различного рода проблемы в отношениях собственности в том, числе. Но если реакция на усложнения есть, появляется решение в виде новых, более лучших законов. Насколько новый закон лучше старого покажет время. Требуется определенный период времени, чтобы увидеть результаты, и понять каковы они.

Литература

1. Кун, Т. Структура научных революций / Т. Кун; пер. с англ. И. З. Налетова; общ. ред. С. Р. Микулинский. – М.: Прогресс, 1975. – 288 с.
2. Лопатников, Л. И. От плана к рынку. Очерки новейшей экономической истории / Л. И. Лопатников. – СПб.: НОРМА, 2010. – 320 с.
3. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А. Н. Нестеренко; науч. ред. Б. З. Мильнер. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 190 с.
4. Коуз, Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз; пер. с англ. – М.: Дело ЛТД (при участии изд-ва Catallaxy), 1993. – 192 с.
5. Право собственности: актуальные проблемы / под общ. ред. В. Н. Литовкина, Е. А. Суханова, В. В. Чубарова; Институт Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: СТАТУТ, 2009. – 503 с.
6. Кучуков, Р. Государственный сектор как локомотив модернизации / Р. Кучуков // Экономист. – 2010. – № 9.
7. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. – Ч. II: Российские фирмы / под ред. Р. М. Нуреева. – № 212. – Ч. II. – М.: Московский общественный научный фонд, 2010. – 156 с. – (Научные доклады: независимый экономический анализ).
8. Павлов, А. Оборот земель в Минприроде / А. Павлов // Аргументы недели. – 2010. – № 5.
9. Попова, Н. Джакузи в заповедных зонах / Н. Попова // Аргументы недели. – 2010. – № 6(196).
10. Федеральный закон: от 29.12.2010 n 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения». – Режим доступа: <http://zakonprost.ru/zakony/435-fz-ot-2010-12-29-o-vnesenii/>
11. 2011-01-30. Принудительное прекращение прав на неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения с 01.07.2011 г. – Режим доступа: <http://www.tvernedra.ru/news/nid32.html>

Информация об авторе:

Лазарева Людмила Николаевна – соискатель кафедры экономической теории КемГУ, старший преподаватель кафедры основ экономической теории СибГИУ, ludnick68@mail.ru.

Ljudmila N. Lazareva – post-graduate student at the Department of Economics, Kemerovo State University; Senior Lecturer at the Department of Economics, Siberian State Industrial University.