

**ФИЗИКАЛЫҚ
ЭКОНОМИКАЛЫҚ
ЖӘНЕ ӘЛЕУМЕТТІК
ГЕОГРАФИЯ****ФИЗИЧЕСКАЯ,
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
И СОЦИАЛЬНАЯ
ГЕОГРАФИЯ****PHYSICAL,
ECONOMIC AND
SOCIAL GEOGRAPHY**

УДК 332.3 (574)

Г.Н. Нюсупова, А.А. Токбергенова

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы
E-mail: Gulnara.Nyusupova@kaznu.kz; Aigul.Tokbergenova@kaznu.kz**Проблемы реформирования земельных отношений в аграрном секторе**

Аннотация. В статье рассматривается роль земельных отношений в системе социально-экономических отношений общества, проблемы улучшения экономических условий ведения сельского хозяйства.

Ключевые слова: земельное отношение, земельная реформа, рыночная экономика.

Развитие общества на всех этапах развития связано с землей, которая была и остается средством существования людей и источником общественного богатства.

В сельском хозяйстве земля играет особую роль. Она является основным и незаменимым средством производства. В этом качестве земля выступает объектом хозяйственной деятельности людей, занятых в сельском хозяйстве.

Известно, что в процессе труда, направленного на производство материальных благ, люди воздействуют не только на природу и на средства производства, но и друг на друга. В процессе использования земли люди вступают в определенные отношения, которые по своему составу весьма разнообразны и в комплексе составляют систему земельных отношений общества.

В правовом аспекте под земельными отношениями в обобщенном виде понимают совокупность общественных отношений, возникающих в связи с распределением, использованием и охраной земель. Экономисты-аграрники определяют земельные отношения как отношения по поводу владения, пользования и распоряжения землей в качестве основного средства производства.

На наш взгляд, более полным является

определение, принятое Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации. В соответствии с ним «земельные отношения представляют собой отношения между государственными органами власти, местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, а также по поводу управления земельными ресурсами» [1].

Специфика земельных отношений обусловлена отличительными особенностями земли как средства производства и ее особой ролью в системе производственных отношений общества.

Прежде всего, рассмотрим вопрос об особой роли земельных отношений в системе социально-экономических, в первую очередь производственных отношений общества.

Земельные отношения являются предметом всеобщих интересов общества, государства и людей. Это связано со свойствами (функциями) данного уникального объекта. Земля является, во-первых, предметом и средством в отдельных базовых отраслях экономики (например, в сельском хозяйстве); во-вторых, пространственным базисом жизнедеятельности

отдельных людей, их сообществ и общества в целом; в-третьих, местом расположения и размещения всех видов производства (например, промышленности); в-четвертых, носителем природных ресурсов и богатств; в-пятых, территориальной основой государственности и национального суверенитета. Поэтому земельные отношения носят всеобщий характер, включаясь в систему социально-экономических отношений общества.

Особая роль земельных отношений вытекает и из места и роли их в системе общественного воспроизводства. Земля как объект земельных отношений включена во все сферы экономического процесса. В процессе производства земля участвует как ресурс и фактор, включаясь в затраты производства. Тем самым земля через затраты определяет величину индивидуальных и общественных издержек производства. В систему распределения земля включена через налоговый механизм, который изымает ренту и другие земельные платежи. В сфере обращения земля входит как специфический товар системы рыночного оборота, в частности, через систему сделок с землей. В сфере потребления земля удовлетворяет производственные, личные и другие потребности людей.

Особая роль земельных отношений вытекает также из своеобразия земли как объекта собственности и недвижимости. Во-первых, земля имеет ограниченный характер. Соответственно, перед людьми, обществом и государством возникает вопрос о более рациональном и эффективном ее использовании. Во-вторых, земля, точнее земельный участок, жестко закреплен в определенном географическом пространстве.

Названные особенности объективно требуют отказа общества, государства и людей в отношении земли от классической формулы римского права «употреблять и злоупотреблять» принадлежащим кому-либо имуществом. Иначе говоря, особая роль земельных отношений в системе социально-экономических отношений вызывает необходимость обеспечения приоритета общественных интересов над индивидуальными интересами землевладельцев и землепользователей. Это обеспечивается через систему государственного регулирования земельных отношений, включая отношения собственности на землю.

Земельные отношения – очень сложная и многоаспектная проблема. Она включает в себя большой круг вопросов: отношения собственности, формы собственности и хозяйствования, рынок земли, цена земли, рентные отношения, налог на землю, управление земельными ресурсами, арендные отношения и т.д.

Проблема собственности на землю была и остается центральным вопросом земельных отношений, политического, экономического и социального развития села. Земельная собственность – это монополия отдельных лиц по распоряжению земельными участками как исключительными сферами их личной воли, которая дает им право взимать дань с людей, использующих земельные участки.

История земельных отношений есть, по существу, история земельной собственности. При первобытном общинном строе существовала общинная форма собственности. С развитием производительных сил (уже в период разложения первобытного строя) она стала заменяться частной формой собственности. В условиях последующего развития общественно-экономических формаций (рабовладельческого, феодального, капиталистического строя) частная собственность стала основой земельных отношений.

С установлением советской власти в СССР была ликвидирована частная форма и установлена государственная, общенародная форма собственности на землю. Государственная собственность на землю, возникшая в результате национализации, составляла основу земельных отношений в СССР, включая и Казахскую ССР. В других социалистических странах имели место государственная, кооперативная и в определенных пределах частная форма собственности на землю.

Частная земельная собственность и происходящая из нее аренда всегда ассоциируются с неравномерным распределением земли в обществе, разными возможностями доступа к этому основному ресурсу сельскохозяйственного производства и, соответственно, неравноправным распределением доходов в аграрном секторе. Это влечет за собой как экономическую неэффективность, так и социальное напряжение в обществе. Земельная реформа представляет собой главный инструмент государственной политики, нацеленной на решение обеих проблем.

Латинская Америка за небольшим исключением характеризуется большой концентрацией землевладения. За последние десятилетия большое количество сельского населения мигрировало в города. Аграрный сектор имеет большой потенциал для наращивания производства и занятости людей. Концентрированное землевладение идет наряду с очень асимметричным распределением доходов. Эти условия привели к пересмотру, а иногда и острому спросу на перераспределение земель и реформы.

Реформы в Латинской Америке и в других странах означали перераспределение аграрных земель. Во многих странах несправедливость, связанная с владением землей, была игнорирована до тех пор, пока притесненные сельские жители не воспротивились. Феодальная система землевладения и борьба крестьян за права на землю явились ключевым фактором во Французской революции. Американская гражданская война была причиной конфликта за землю и борьбой против рабства. Гомстедский акт от 1862 года, который обеспечивал полное владение 160 акрами общественной земли после пяти лет наличия фактов и свидетельств, был принят по истечении многих лет. Южным штатам угрожала опасность политики свободной земли, потому что она подрывала систему рабства, которая являлась основанием для производства хлопка на плантациях юга. Не было достаточного количества голосов в обеих палатах Конгресса США для принятия Гомстедского акта, пока южные штаты не отойдут от рабства. Невозможность проведения земельных реформ после гражданской войны положила вековую тень на расовые взаимоотношения и экономические возможности афроамериканцев. Рабы были свободны, но они не имели экономической независимости, которую могла бы дать им земельная реформа. Революции XX века в Мексике и Боливии были вызваны множественными незаконными манипуляциями в рамках землепользования.

Такую бросающуюся в глаза несправедливость не легко исправить. Любые реформы, заслуживающие признания, являются сложным политическим решением. Они включают группы, конечно, проигрывающих, тогда как другие остаются в выигрыше. Краткий анализ Гэлбрейта (1951 г.) почти сорокалетней давности до сих пор остается актуальным.

К сожалению, некоторые из настоящих дискуссий по поводу реформ в неразвитых странах возникают, потому что эти реформы заключались в том, что правительство в одно прекрасное утро провозгласит, что даст землю арендаторам, выплатит пенсии старым служащим или реформирует законодательную систему. Фактически земельная реформа – революционный шаг, она передает власть, собственность и статус от одной группы людей к другой. Если в правительстве страны преобладает или имеет влияние группа землевладельцев, которые теряют свои привилегии, никто не поверит в эффективное земельное законодательство, так же, как в акт дарения. Мир составлен из различных людей, но те, кто имеет землю, не так отличаются друг от друга, независимо от того, где они живут – в Китае, Персии, Миссисипи или Квебеке, они встречаются и счастливо утверждают себя во владении.

Большинство земельных реформ проводилось в целях перехода от феодального земельного строя к капиталистическому, ликвидации сохраняющихся полуфеодальных форм ведения хозяйства. Так было в период огораживания в Англии или во времена Великой французской революции, в России в середине XIX и начале XX века, в Японии после второй мировой войны, в Южной Корее и Тайване, в большинстве стран Латинской Америки и т.д. Повсюду условия проведения реформ очень сильно отличались, но некоторые закономерности присущи им всем [2].

Так, крупные земельные собственники везде доминировали в политической структуре общества и, естественно, в самую последнюю очередь из всех слоев общества были заинтересованы в изменении земельных отношений, являющихся основой их общественного положения. Поэтому земельные реформы всегда происходят на фоне крупных социальных потрясений – революций, переворотов. Для их проведения нужна концентрация власти или широкий консенсус всех слоев населения. Городское население на определенном этапе реформ становится заинтересованным в их эффективном осуществлении, ибо неудачная реформа ведет к ухудшению продовольственного снабжения и (или) к увеличению миграции крестьян в города, а это, в свою очередь, увеличивает городскую безработицу [2, с. 71].

Отдельный тип земельной реформы представляет собой преобразования в постсоциалистических экономиках. Явно доминирующей целью этих реформ является экономический рост и повышение эффективности земельного строя. С точки зрения социального равенства реформы в этих странах ведут к обратному результату. Если в рамках централизованно планируемой экономики все сельскохозяйственные работники были в равной мере отделены от земли, то формирование частного земельного собственника в сельском хозяйстве ведет к возникновению неравенства: часть граждан получает право на землю, часть – нет.

Как известно, в бывшем СССР была отменена помещичья частная собственность на землю, которая в последующем была национализирована. В результате земля стала государственной (общенародной) собственностью. Поэтому в СССР был сформирован строй земельных отношений, который характеризовался тремя важнейшими чертами: исключительная (монопольная) собственность государства на землю; передача ее государством в пользование сельскохозяйственным предприятиям, организациям и гражданам; бесплатность землепользования.

Государство через свои исполнительные органы предоставляло землю бесплатно только в пользование в соответствии с целевым назначением. Иначе говоря, признавалась одна форма земельных отношений – пользование землей. Земельные отношения между государством и землепользователями складывались по поводу предоставления и изъятия земли. Дифференциальная земельная рента, которая образовалась на более плодородных землях и с лучшим местоположением, изымалась косвенным путем – посредством установления дифференцированных зональных цен на сельскохозяйственную продукцию. Такая система привела к тому, что, кто лучше работал, с того и больше забирали. В итоге это привело к отчуждению собственности на землю от результатов ее использования, к повсеместной деградации земель, к коллективной бесхозяйственности и безответственности, ничейности земли, потере чувства хозяина земли.

Отчужденность человека от собственности на землю, усугубляемая отчужденностью от ре-

зультатов труда, – первичная причина быстро прогрессирующего ухудшения сельскохозяйственных угодий, игнорирования почвозащитных технологий, следовательно, и низкой эффективности аграрного сектора.

Насильственная коллективизация 1929-1933 годов, массовые преобразования колхозов в совхозы в 50-е годы, необоснованное укрупнение хозяйств в 50-60-е годы, ограничения на развитие личного подсобного хозяйства в 50-60-х годах сформировали структуру землепользования, в которой на долю крупного общественного производства приходилось 95% сельскохозяйственных угодий.

В этих условиях объективно возникло противоречие между развивающимися производительными силами и застывшими аграрными, прежде всего земельными отношениями. Данное противоречие невозможно было решить частными изменениями, косметическим «ремонт» земельных отношений. Возникла объективная необходимость в кардинальной земельной реформе.

Иначе говоря, исключительное право государства на владение, пользование и распоряжение землей в течение многих десятилетий привело к отчуждению крестьянина от земли, что, в свою очередь, сказалось на снижении мотивации труда, его продуктивности и, в конечном счете, на спаде производства. Государство распоряжалось не только землей, но и результатами труда сельского товаропроизводителя.

Исходя из краткого анализа земельных реформ XVI-XX веков в отдельных зарубежных странах и земельных реформ в постсоциалистических странах, можно выделить их общие черты и особенности. К общим чертам всех земельных реформ можно отнести, во-первых, то, что земельные реформы всегда происходят на фоне крупных социальных потрясений – революций, в том числе мирных (бархатных), и переворотов, во-вторых, для проведения земельных реформ нужна концентрация власти и широкий общественный консенсус всех слоев населения, включая не только сельское, но и городское население; в-третьих, одна форма частной собственности заменялась другой формой частной собственности на землю.

В то же время современная земельная ре-

форма, проводимая в постсоциалистических странах, имеет существенные отличия от большинства предыдущих земельных реформ, проведенных в XVI-XX веках. Во-первых, в результате национализации земель в отдельных бывших социалистических странах возникла исключительная государственная собственность на землю (бывший СССР, МНР), в других же большинство земель находилось в государственной и кооперативной собственности (ГДР, Венгрия, Румыния, Болгария, Чехословакия и т.д.). Поэтому в этих странах земельная реформа осуществляется с целью децентрализации и демополизации, прежде всего, государственной собственности путем перераспределения между новыми субъектами землевладения и землепользования в целях формирования и развития многоукладной экономики, основанной на разных формах собственности и хозяйствования, тогда как в предыдущих земельных реформах, как было выше отмечено, одна форма частной собственности заменялась другой формой частной собственности на землю. Во-вторых, в земельных реформах в постсоциалистических странах заинтересовано и активно участвует большинство слоев их населения, тогда как в предыдущих реформах крупные земельные собственники в последнюю очередь были заинтересованы в изменении земельных отношений. В-третьих, доминирующей целью в земельных реформах в постсоциалистических странах является обеспечение экономического роста и повышение эффективности земельного строя, в предыдущих же реформах – снижение социальной напряженности в обществе путем перераспределения земли за счет изъятия земель у крупных землевладельцев и передачи их в руки малообеспеченных и необеспеченных слоев населения.

На наш взгляд, земельная реформа – это процесс изменения земельных отношений, включая отношения владения, пользования и распоряжения землей с целью создания нового земельного строя, адекватного рыночным отношениям. Такое определение, во-первых, представляет земельную реформу как процесс изменения земельных отношений; во-вторых, включает предмет земельной реформы – изменение земельных отношений, включая отношения владения, пользования и распоряжения землей; в-третьих, включает цель земельной

реформы – создание нового земельного строя, и в-четвертых, носит конкретно-исторический характер – создание нового земельного строя, адекватного рыночным отношениям.

Земельная реформа – основа и важнейшая часть аграрной реформы. Последняя включает в себя следующие основные направления:

- земельная реформа;
- преобразование отношений собственности и организационной структуры колхозов и совхозов;
- формирование крестьянских (фермерских) хозяйств;
- изменение методов государственного регулирования аграрной сферы;
- переход к рыночным отношениям аграрного сектора;
- реформа трудовых отношений и социальной сферы села.

Главной целью всех земельных преобразований должно быть повышение плодородия почвы и эффективности сельскохозяйственного производства, обеспечение продовольственной безопасности страны. Для реализации этой цели государственная политика в области земельных преобразований должна быть направлена не только на смену форм земельной собственности, но и на формирование системы факторов, обеспечивающих на этой основе рост сельскохозяйственного производства и повышение его эффективности. Становление смешанной экономики, переход к многообразию форм собственности и хозяйствованию на земле является только одним из направлений земельных преобразований [3].

В настоящее время у большинства исследователей нет сомнения в том, что основной путь реформирования села – постепенное эволюционное вхождение в рынок, а не шоковая терапия. Следовательно, не очередная революция с ломкой всего на селе, а научно обоснованная политика возрождения аграрного сектора экономики, эволюционный путь его преобразований и вхождения в рынок, которому соответствуют психология крестьян, их уклад жизни, – единственно правильный путь.

Анализируя мировой опыт, ученые-аграрники давно пришли к выводу: главное не в смене форм собственности и перераспределении земли, а в обеспечении комплекса условий для эффективного ее использования. В целом госу-

дарственная политика регулирования земельных отношений в развитых странах способствует оптимальному использованию земли, притоку капитала в аграрный сектор из других сфер экономики, оптимизации форм и роста вложений в повышение плодородия и экологию земель.

Реформа должна быть обратимой – таково основное правило, которым следует руководствоваться. Если допущена ошибка, необходимо иметь возможность вернуться назад и начать все с начала.

Аналогичное положение сложилось и в процессе аграрной реформы в Республике Казахстан. Только в последние годы государство стало понимать невозможность продолжения реформ с такими издержками и начало пересматривать свой взгляд на аграрный сектор. Последний начиная с 2003 года в связи с принятием Государственной агропродовольственной программы на 2003-2005 годы стал рассматриваться как приоритетная отрасль (сфера) экономики страны [4].

Земельная реформа не может быть решена одномоментно. Ее реализация займет целый исторический отрезок времени. И здесь задача аграрной экономической науки состоит в том, чтобы помочь государству решить данную проблему, дать ему свои достаточно аргу-

ментированные рекомендации с учетом исторических, экономических, социальных, национальных, демографических и других особенностей Республики Казахстан.

Земельные преобразования дадут эффект лишь в случае, если будут сопровождаться перестройкой всей системы аграрных отношений, улучшением экономических условий ведения сельского хозяйства, обеспечением доступа крестьян к рынку продовольствия, материально-техническим ресурсам и финансовым ресурсам.

Литература

1 Земля и право: пособие для российских землевладельцев / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. – 360 с.

2 Земельное право России: учебник / под ред. В.В. Петрова. – М., 1995. – С. 32.

3 Варламов А.А. Земельный кадастр. Т. 2. Управление земельными ресурсами. – М.: Колос, 2005. – 528 с.

4 Совершенствование правовых основ земельной реформы в Республике Казахстан. – Алматы: Жеті Жарғы, 1996. – 136 с.

Г.Н. Нюсупова, А.А. Токбергенова

Аграрлық сектордағы жер қатынастарын реформалау мәселелері

Мақалада қоғамның әлеуметтік-экономикалық қатынастарындағы жер қатынасының ролі, ауыл шаруашылығын жүргізудің экономикалық жағдайын жақсарту мәселелері қарастырылған.

Түйін сөздер: жер қатынастары, жер реформасы, нарықтық экономика

G.N. Nyussupova, A.A. Tokbergenova

Problems land reform policy in agrarian sector

The article is considered the role of land relations in the socio-economic relations of society, the issue of improving the economic conditions of agriculture.

Keywords: land relations, land reform, market economy.