

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ,
НАУКИ И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Учреждение образования
«БЕЛОРУССКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ОРДЕНОВ ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ
И ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

Н. А. Казакевич, А. М. Сутоцкий, Д. А. Дрозд

ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

КУРС ЛЕКЦИЙ

*Рекомендовано учебно-методическим объединением
в сфере высшего образования Республики Беларусь
по образованию в области сельского хозяйства
в качестве учебно-методического пособия
для студентов учреждений образования, обеспечивающих
получение общего высшего образования по специальности
6-05-0532-03 Землеустройство и кадастры*

Горки
Белорусская государственная
сельскохозяйственная академия
2026

УДК 332.3(09)(075.8)
ББК 65.32-5я73
К14

*Рекомендовано методической комиссией
землеустроительного факультета 25.11.2024 (протокол № 3)
и Научно-методическим советом
Белорусской государственной сельскохозяйственной академии
27.11.2024 (протокол № 4)*

Авторы:

старшие преподаватели *Н. А. Казакевич, А. М. Сутоцкий*;
кандидат сельскохозяйственных наук, доцент *Д. А. Дрозд*

Рецензенты:

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент *В. В. Северцов*;
начальник Горецкого филиала РУП «Могилевское агентство
по государственной регистрации и земельному кадастру»
О. В. Жарикова

Казакевич, Н. А.

К14 История земельных отношений. Курс лекций : учебно-методическое пособие / Н. А. Казакевич, А. М. Сутоцкий, Д. А. Дрозд. – Горки : Белорус. гос. с.-х. акад., 2026. – 156 с.
ISBN 978-985-882-814-1.

Приведены исторические аспекты развития земельных отношений в Республике Беларусь и на территории других стран, в частности России и бывшего Советского Союза. Рассмотрены теоретические вопросы курса, что позволит студентам понять и усвоить материал, который изложен в соответствии с современным уровнем науки и требованиями, предъявляемыми к подготовке высококвалифицированных специалистов.

Для студентов учреждений образования, обеспечивающих получение общего высшего образования по специальности 6-05-0532-03 Землеустройство и кадастры.

**УДК 332.3(09)(075.8)
ББК 65.32-5я73**

ISBN 978-985-882-814-1

© Белорусская государственная
сельскохозяйственная академия, 2026

ВВЕДЕНИЕ

В жизни любого общества земля играет исключительно важную роль. Она выполняет ряд характерных функций – природного ресурса, пространственного базиса, средства производства, специфического объекта недвижимости. Этим обусловлена и сложность земельных отношений – системы социально-экономических связей, относящихся к владению, пользованию и распоряжению землей.

Как и другие общественные институты, земельные отношения развиваются по определенным общеисторическим и социально-экономическим законам. Поскольку земля – важнейший источник средств существования и общественного богатства, отношение к ней, способы и характер использования, регулирование правовых норм и методов управления ею всегда находятся в центре внимания основной массы населения.

Общественное развитие в любом государстве связано с регулированием земельных отношений. Оно направлено на разрешение противоречий и реализацию интересов отдельных общественных групп и индивидуумов в землепользовании по мере развития производства, научно-технического прогресса, совершенствования систем хозяйствования, осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Методы регулирования в значительной степени определяются господствующими формами собственности на землю: они включают систему политических, экономических, правовых и организационно-административных мер, направленных на повышение эффективности использования земельных ресурсов, обеспечение их охраны.

«История земельных отношений» – одна из первых специальных дисциплин в теоретической подготовке специалистов по кадастру и инженеров-землеустроителей.

Основными задачами дисциплины являются:

- определение основных понятий и сущности земельных отношений, земельного кадастра, землеустройства и других функций по регулированию отношений в области использования и охраны земель;
- изучение социально-экономических предпосылок зарождения земельных отношений и возникновения специальных административных, организационно-правовых и технических действий по их регулированию; анализ содержания и методов регулирования земельных отношений в Беларуси;

- оценка современного состояния и тенденций развития земельных отношений;
- изучение исторического опыта проведения земельных реформ на территории Беларуси;
- изучение содержания и исторического опыта проведения землеустроительных, кадастровых, геодезических и других работ, связанных с регулированием земельных отношений на территории Беларуси;
- знакомство с развитием земельных отношений в зарубежных странах.

Студент должен изучить и знать:

- особенности функционирования земли в общественном производстве, содержание и методы регулирования земельных отношений;
- сущность земельных отношений, содержание землеустроительных, земельно-кадастровых, топографо-геодезических и других специальных работ на основных этапах развития государства, их социально-экономическую значимость и эффективность;
- закономерности развития земельных отношений, тенденции их дальнейшего совершенствования;
- особенности развития земельных отношений и мероприятий по организации территории в ряде зарубежных стран.

Студент должен уметь:

- анализировать и давать оценку социально-экономической сущности мероприятий по регулированию земельных отношений, управлению землей и недвижимостью, организации территории на различных исторических этапах развития государства;
- устанавливать тенденции развития земельных отношений, общее содержание и характер проводимых мероприятий по их регулированию в настоящее время;
- использовать приобретенные знания при изучении других специальных дисциплин, при выполнении курсового и дипломного проектирования.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2024. – 109 с.
2. Кодекс Республики Беларусь о земле: 23 июля 2008 г. № 425-З; принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 5 дек. 2024 г. № 44-З // ЭТАЛОН: информ.-поисковая система (дата обращения: 23.12.2024).

3. Земельные отношения в Республике Беларусь: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев и [др.]. – Минск: Беларус. навука, 2003. – 583 с.

4. Земельные отношения в Республике Беларусь 2003–2004: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев [и др.]. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2005. – 568 с.

5. Земельные отношения в Республике Беларусь 2004–2005: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев [и др.]. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2006. – 518 с.

6. Земельные отношения в Республике Беларусь 2006: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев [и др.]. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2007. – 670 с.

7. Гаев, А. А. Земельные отношения в Республике Беларусь. Принцип одного окна: сб. норматив. прав. актов в области осуществления административных процедур в системе Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь / сост.: А. А. Гаев, В. А. Абрамов, В. И. Кузнецова. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2008. – 655 с.

Основная литература

8. Анішчанка, Я. К. Генеральное межаванне на Беларусі / Я. К. Анішчанка. – Минск: Беларус. навука, 1999. – 166 с.

9. Волков, С. Н. Землеустройство: учеб. В 9 т. / С. Н. Волков. – М.: Колос, 2001. – Т. 1: Теоретические основы землеустройства. – 475 с.

10. История земельных отношений и землеустройства: учеб. пособие // А. А. Варламов, В. Н. Хлыстун, С. А. Гальченко, М. М. Демидова; под ред. А. А. Варламова. – М.: Колос, 2000. – 330 с.

11. Котов, А. И. История земельных отношений в Беларуси с древнейших времен и до наших дней: учеб. пособие / А. И. Котов. – Минск: Ураджай, 2001. – 151 с.

12. Купчинова, А. П. Столыпинская аграрная реформа: лекция / А. П. Купчинова. – Горки, 2001. – 39 с.

13. Стельмашонок, И. М. Из истории землеустроительного образования в Горках: пособие / И. М. Стельмашонок. – Минск: БелНВЦзем, 1999. – 120 с.

14. Хлыстун, В. Н. Земельные отношения и землеустройство: учеб. пособие / В. Н. Хлыстун, Ф. И. Пальчиков. – М.: Колос, 1984. – 278 с.

Дополнительная

15. Белоруссия в эпоху капитализма: сб. документов: в 3 т. – Минск: Изд-во АН БССР, 1959–1961. – Т. 1. – 336 с.

16. Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР / сост.: Н. Д. Казанцев, О. И. Туманова. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1954. – 719 с.

1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Понятие и функции земли

Земля является основным природным ресурсом и национальным богатством Беларуси, от эффективности использования и охраны которого во многом зависят экономическая, социальная и экологическая ситуации в стране, благополучие каждого человека.

Земля – понятие широкое и многогранное. Она выступает как природный ресурс, как носитель плодородия и источник материальных благ, как территориальный базис, как основа жизнедеятельности человека, как недвижимость и объект правовых отношений.

Основные функции земли – это природный ресурс, главное средство производства в сельском и лесном хозяйстве, базовый объект социально-экономических отношений. Рациональное использование и охрана земли – одна из главных задач в любом обществе. Рациональным может считаться использование земли, при котором: осуществляются охрана и воспроизводство продуктивных и иных полезных свойств земли; наиболее полно учитываются природные и экономические условия и свойства конкретных земельных участков; достигается высокая эффективность производственной и иной деятельности; обеспечивается оптимальное сочетание общественных, коллективных и личных интересов в использовании земли.

Средства производства – совокупность средств и предметов труда. Плодородие – главный отличительный признак земель сельскохозяйственного назначения; от него зависит их производственная пригодность к использованию в виде пахотных земель, многолетних насаждений, луговых земель, а также структура посевных площадей сельскохозяйственных культур. В землеустройстве особо выделяют категорию средств производства и иных объектов, неразрывно связанных с землей; их размещение, строительство и функционирование невозможны без учета различных свойств земли.

1.2. Земля как природный ресурс

Раскрывая природные особенности и свойства земли, следует выделить ее ресурсную и экологическую функции. Необходимо определить место земли в перечне других природных ресурсов, акцентировать внимание на ее ландшафтной роли, территориальном характере проявления своих свойств.

Природные ресурсы – часть совокупности природных условий существования человечества, важнейшие компоненты природной среды, используемые в процессе общественного производства в целях удовлетворения материальных и культурных потребностей общества.

Земля относится к постоянным факторам производства. Это основной вид природного ресурса, который на данном уровне развития производственных сил является базисом развития человечества.

В процессе использования земля территориально объединяет природные ресурсы, относящиеся к различным естественным сферам. Как природный ресурс земля имеет устойчивый характер – проявляемые свойства соответствуют природным закономерностям. По экономическому содержанию земля является потребительской стоимостью, т. е. полезность, конъюнктура спроса и оценки определяются потребностями и возможностями общества.

В зависимости от возможности вовлечения природных ресурсов в материальное производство земли подразделяют на потенциальные, т. е. не пригодные для использования на данном отрезке времени (например, молодые посадки леса), и располагаемые, т. е. возможные для использования на данном отрезке времени (например, участки леса, предназначенные для заготовки древесины).

В свою очередь, располагаемые природные ресурсы можно подразделить на вовлеченные в хозяйственный оборот, обычно называемые экономическими, или функционирующими, ресурсами, и на не вовлеченные в хозяйственный оборот, обычно именуемые резервными.

В резервные ресурсы включают те, которых не касалась рука человека, в функционирующие – вовлеченные в хозяйственный оборот предметы труда. Граница между резервными и функционирующими ресурсами довольно условна. Одни и те же ресурсы могут быть и функционирующими, и резервными.

Таким образом, классификация земельных ресурсов по видам выглядит следующим образом:

- функционирующие (экономические) земельные ресурсы;
- резервные земельные ресурсы;
- потенциальные земельные ресурсы.

Также природные ресурсы делятся на практически неиспользуемые и используемые; возобновляемые и невозобновляемые.

К возобновляемым природным ресурсам относят те, которые могут воспроизводиться, например, леса. К невозобновляемым природным ресурсам относят те, которые не могут воспроизводиться, т. е. иссякающие и не восстанавливающиеся в ходе хозяйственного оборота, например, месторождения полезных ископаемых.

1.3. Земля как средство производства и пространственный базис

Земля как объект материального мира выполняет экономическую функцию и в ряде отраслей является всеобщим средством производства, предметом и орудием труда. На определенном этапе развития человеческого общества земля как компонент природной среды была вовлечена в производство, в процессе которого к ней присоединился живой и овеществленный труд человека. С этого момента она становится универсальным фактором любой деятельности человека и выступает главным средством производства в ряде отраслей народного хозяйства, и в первую очередь в сельском и лесном хозяйстве. Особое направление использования земли – эксплуатация ее недр, но земля – это и пространственный базис размещения народно-хозяйственных объектов, расселения людей. Земельные ресурсы – та часть мирового земельного фонда, которая пригодна для хозяйственного использования. Они создают основу для сельскохозяйственного производства, ведения лесного хозяйства, а также для городской застройки и расселения сельского населения, размещения промышленных предприятий, транспортных коммуникаций и всех других видов наземной деятельности человека.

Из общей площади поверхности Земли (510,2 млн км²) на долю суши приходится 149,1 млн км² (29,2 %), остальное составляют океаны и моря (70,8 %). Земельные ресурсы мира располагаются на 129 млн км², в их состав не включены ледяные пустыни Антарктиды и Арктики. Крупнейшими земельными ресурсами обладают: Россия – 17,1 млн км², или 13,3 %; Канада – 10,0; Китай – 9,6; США – 9,4; Бразилия – 8,5; Австралия – 7,7 млн км². По обеспеченности на душу населения земельными ресурсами выделяются Австралия, Канада и Россия.

Земельный фонд планеты представляет сочетание разнообразных категорий земель. Наибольшие площади заняты сельскохозяйственными землями – более 35 %, лесными и древесно-кустарниковыми – 30 %, населенными пунктами, промышленностью и транспортом – свыше 3 % от всего земельного фонда.

Сельскохозяйственные земли – участки земли, используемые в сельскохозяйственном производстве, – различаются по природным особенностям и сельскохозяйственному назначению. К основным категориям сельскохозяйственных земель относятся: пахотные (земли, систематически обрабатываемые и используемые для посева различных сельско-

хозяйственных культур), многолетние насаждения (сады, ягодники), залежные земли (пахотные, не обрабатываемые в течение некоторого времени), луговые земли (луга, используемые для сенокоса и выпаса сельскохозяйственных животных). Крупнейшие площади сельскохозяйственных земель сосредоточены в Китае (более 13 % мировых), США (около 10 %), России (5 %).

Оценки мировых земельных ресурсов приблизительны, более трети суши строго не учтено, особенно в Азии и Африке, вследствие слабой изученности земель и несовершенства системы учета. В мировых и национальных сопоставлениях используется такой показатель, как сельскохозяйственная освоенность территории – отношение сельскохозяйственных земель ко всей площади. Среди крупнейших стран мира наблюдается значительная дифференциация, обусловленная большими различиями в природно-географических условиях: в России доля сельскохозяйственных земель составляет 13 % от всей площади страны, Канаде – 7, США – 53, Франции – 63 %.

Особую ценность представляют *пахотные земли*, наиболее интенсивно эксплуатируемая часть земельных ресурсов, систематически обрабатываемая и используемая под посевы сельскохозяйственных культур. На начало 90-х гг. XX в. было распахано и обрабатывалось примерно 11 % мирового земельного фонда, доля пахотных земель в общей площади мировых сельскохозяйственных земель составляла 30–32 %. Распаханность территории (отношение пахотных к общей площади) сильно колеблется как по крупным регионам земного шара (Африка – 7 %, Южная Азия – 45 %), так и по отдельным странам мира (Беларусь – 28 %, Россия – 8, Украина – 59, Казахстан – 13, Молдова – 66, Канада – 5, Япония – 12, США – 21, Франция – 35, Дания – 56 %).

Распахано и занято многолетними насаждениями в мире почти 1,5 млрд га, в то же время площади земель, потенциально пригодные под пахотные земли, оцениваются отдельными учеными в 3,2 млрд га. Однако освоение малопригодных земель сопряжено с большими финансовыми и материально-техническими затратами, сложными мелиоративными, ирригационными и другими работами. Такие земли представляют собой болота, северные и горные тундры, полярные и высокогорные пустыни, подвижные пески, солончаки; удаленные от центров цивилизации неэксплуатируемые леса, преимущественно в горах, а также в некоторых районах Канады, Сибири, бассейнах Амазонки и Конго. Освоение новых земель, особенно за счет сведения лесов, свя-

зано с нарушением экологического равновесия, изменением водного режима и другими неблагоприятными последствиями не только в отдельных регионах, но и в масштабе всей планеты.

В мире происходят и обратные процессы, которые ведут к сокращению пахотных земель. Это отвод земель для несельскохозяйственных целей – под городскую застройку, промышленные предприятия, транспортные магистрали и т. п. Теряются значительные площади и вследствие ряда природных явлений, в первую очередь, наступления пустынь на плодородные земли. Действующая одновременно тенденция роста численности населения вполне закономерно обуславливает снижение обеспеченности пахотными землями в расчете на одного жителя планеты, которая за последнее десятилетие XX в. сократилась с 0,40 до 0,30 га. В отдельных странах она сейчас составляет: в России – 0,90 га, Украине – 0,66, Казахстане – 2,14, США – 0,67; Китае – 0,15, Германии – 0,12, Англии – 0,11, Японии – 0,03 га на душу населения. Наиболее обеспеченные продуктивными землями страны являются основными производителями сельскохозяйственных продуктов. Вместе с тем сказываются различия в природных условиях, качественном состоянии земель, уровне экономического развития отдельных стран мира.

Земельный фонд Республики Беларусь – это площадь страны, составляющая 20 762,9 тыс. га. В Европе по этому показателю Беларусь занимает 12–13-е место, следовательно, большинство европейских государств обладают гораздо меньшими земельными ресурсами.

В структуре земельного фонда Беларуси (табл. 1) наибольшую площадь занимают сельскохозяйственные земли – 8 036,3 тыс. га (38,7 %), лесные и прочие лесопокрытые земли – 9 028,8 (43,5 %), земли, находящиеся под древесно-кустарниковой растительностью, – 987,3 (4,8 %), под болотами – 725,8 (3,5 %), под водными объектами – 464,6 (2,2 %), земли населенных пунктов – 552,4 (2,7 %), отданные промышленности, транспорту и т. п. – 364,9 (1,8 %), нарушенные, неиспользуемые и прочие земли – 416 (2,1 %).

Динамика площади сельскохозяйственных земель имеет отрицательную направленность. Так, за период с 2014 г. по 2024 г. сельскохозяйственные земли сократились на 690,1 тыс. га. Уменьшилась и обеспеченность каждого жителя страны (с 0,92 до 0,88 га) сельскохозяйственными землями. Обусловлено это исключением из оборота радиационно-опасных земель, отводами для различных видов строительства и промышленности, коллективного садоводства и огородничества, природо-

охранных целей. Следует отметить влияние географического положения Беларуси на отчуждение сельскохозяйственных земель, особенно при строительстве магистральных трубопроводов, автомобильных дорог, развитии всей системы инфраструктуры. Сказывается также и нерациональное использование земель, когда небольшие по площади луговые земли зарастают кустарником и мелколесьем.

Таблица 1. Земельный фонд Республики Беларусь на 01.01.2024

Показатель	Площадь земель	
	тыс. га	%
Всего земель (территория)	20 762,9	100
Сельскохозяйственные земли	8 036,3	38,7
В том числе:		
пахотные	5 567,8	26,8
залежные	2,3	0,1
под постоянными культурами	85,5	0,4
луговые	2 380,7	11,5
Лесные	9 028,8	43,5
Под древесно-кустарниковой растительностью	987,3	4,8
Под водными объектами	464,6	2,2
Под болотами	725,8	3,5
Под дорогами и иными транспортными коммуникациями	364,9	1,8
Земли общего пользования	107,0	0,5
Под застройкой	552,4	2,7
Нарушенных земель	3,5	0,1
Неиспользуемых земель	412,5	2,0
Иных земель	79,8	0,4

Пахотные земли Беларуси занимают 5 567,8 тыс. га, распаханность территории достигает 26,8 %, или почти в 3 раза превышает среднемировые показатели и данные по странам СНГ. За период 2014–2024 гг. площадь пахотных земель возросла на 8,1 тыс. га. В итоге обеспеченность пахотными землями одного жителя Беларуси возросла с 0,59 до 0,61 га, однако эта цифра вдвое превышает среднемировые показатели. Земли под постоянными культурами занимают 85,5 тыс. га (0,4 % сельскохозяйственных земель), залежные – 2,3 (0,1 %), луговые – 2 380,7 тыс. га (11,5 %).

1.4. Особенности использования земли в сельском хозяйстве

Следует раскрыть особенности использования земли в сельском и лесном хозяйстве, где она выступает как главное средство производства, важнейший фактор агробизнеса. Играя роль операционного пространственного базиса и предмета труда в промышленности, транспорте, жилищном строительстве и ряде других отраслей, она также становится доходной недвижимостью. Следует уяснить различную природу рентного дохода от использования земли в сельском хозяйстве и других отраслях. В сельском хозяйстве особое место занимает земля с ее почвенным покровом, водами и растительностью. Земля является сферой приложения труда, при воздействии человека на нее средствами производства, а также благодаря своим физическим и химическим свойствам (плодородию) земля обеспечивает рост и развитие растений, урожай сельскохозяйственных культур.

Земля служит той основой сельского хозяйства, в которой происходит переплетение экономических процессов производства и воспроизводства с естественными. В отличие от других средств производства, которые по мере использования изнашиваются, приходят в ветхость и в конце концов выходят из строя, земля при рациональном ее использовании постоянно улучшается, приобретает новые качества, повышает свое плодородие. Многократное использование одного и того же участка допустимо потому, что плодородные почвы при правильном воздействии на нее человека могут прогрессивно расти. Важно управлять плодородием и владеть ключом к достижению высоких и устойчивых урожаев всех культур, к повышению производительности земли.

Поскольку на земле размещаются города, поселки и другие населенные пункты, фабрики, заводы, дороги, электростанции и т. д., земля выступает как место размещения, как пространственный базис. В добывающей промышленности земля выступает в качестве своеобразной кладовой. Из ее недр получают уголь, нефть, газ и многие другие полезные ископаемые и нерудное сырье. В сельскохозяйственном же производстве земля является основным средством производства. Земля является продуктом природы, и только после вовлечения ее в процесс производства человеком она выступает в качестве основного средства производства при создании сельскохозяйственной продукции. С помощью орудий производства человек воздействует на землю, и она уже является предметом труда. Как главное средство производства земля имеет ряд особенностей, существенно отличающих ее от других средств производства.

Земля является продуктом природы, а не труда человека. Труд человека изменяет свойства почвы, но создавать новые территории он не может. Земле свойственна территориальная ограниченность и невоспроизводимость. Обработывая землю, можно повышать или снижать ее плодородие, но нельзя создать землю вновь.

Кроме того, для земли характерно постоянное местоположение. Землю можно использовать только там, где она расположена, ее нельзя переместить с одного места на другое. Земля не может быть заменена какими-либо другими средствами производства.

Земельные участки неоднородны по качеству, из-за чего при равных вложениях труда и средств на единицу площади получают различные количества продукции и величину доходов.

Различают искусственное и естественное плодородие почв.

Естественное плодородие создается в результате длительного почвообразовательного процесса. Она характеризует природный запас питательных веществ в почве.

Искусственное плодородие – результат активной деятельности человека по повышению культуры земледелия, осуществлению дополнительных вложений в землю труда и капитала.

В результате естественного почвообразовательного процесса, а также путем улучшения химических и физических свойств почвы путем обработок, внесения органических и минеральных удобрений, мелиораций и т. д., потенциальное плодородие превращается в экономическое. Оно представляет собой единство природного (естественного) и искусственного плодородия и возникает на основе природного плодородия в результате воздействия труда человека.

Уникальность и особенности земли как главного средства производства в сельском хозяйстве существенно влияют на экономику и организацию сельскохозяйственного производства.

Все земли республики подразделяются на семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов, садоводческих товариществ и дачных кооперативов;
- земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
- земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

В экономике сельского хозяйства вместо термина «земля» используются термином «земельные участки», так как каждый участок земли качественно отличается от другого.

Из состава земель, прежде всего, выделяют земли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения.

Сельскохозяйственные земли – это земли, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции и включающие пахотные земли, залежные земли, земли под постоянными культурами и луговые земли. К сельскохозяйственным относятся:

1. Пахотные земли – сельскохозяйственные земли, систематически обрабатываемые (перепаживаемые) и используемые под посевы сельскохозяйственных культур, включая посевы многолетних трав со сроком пользования, предусмотренным схемой севооборота, а также выводные поля, участки закрытого грунта (парники, теплицы и оранжереи) и чистые пары. К пахотным не относятся земли, используемые для посева предварительных культур (не более 2 лет) при перезалужении улучшенных луговых земель, освоении новых земель, рекультивации земель и т. д., а также временно используемых под посевы сельскохозяйственных культур на землях, занятых постоянными культурами (междурядья), газоны, клумбы и др.

2. Залежные земли – сельскохозяйственные земли, которые ранее использовались как пахотные и более 1 года после уборки урожая не используются для посева сельскохозяйственных культур и не подготовлены под пар. Отнесение сельскохозяйственных земель к залежным рассматривается как временная мера, которая предполагает их перевод (не позже, чем через 3 года) в другие виды земель.

3. Земли под постоянными культурами – сельскохозяйственные земли, занятые искусственно созданной древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) или насаждениями травянистых многолетних растений, предназначенными для получения урожая плодов, продовольственного, технического и лекарственного растительного сырья, а также для озеленения. В составе земель под постоянными культурами выделяются подвиды земель: сады – земли, занятые многолетними насаждениями, как правило, древесными, предназначенными для получения плодово-ягодной продукции; ягодники – земли, занятые многолетними кустарниковыми, полукустарниковыми или травянистыми насаждениями, предназначенными для получения ягод; плантации – земли, занятые многолетними насаждениями, предназначенными

для выращивания специальных технических, лекарственных и декоративных культур, их различают по видам культур; питомники – земли, занятые многолетними насаждениями, предназначенными для выращивания посадочного материала плодово-ягодных культур.

4. Луговые земли – сельскохозяйственные земли, используемые преимущественно для возделывания луговых многолетних трав. К луговым относятся земли, используемые для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, сбора лекарственных трав, меда и других сельскохозяйственных целей, а также по каким-либо причинам неиспользуемые, но пригодные для этих целей, включая земли, на которых в установленном порядке ограничена или запрещена хозяйственная деятельность. К луговым землям не относятся газоны, а также пустыри, заросшие сорной растительностью, и другие, не предназначенные и не пригодные для вышеперечисленных целей земли. В составе луговых земель по способу возобновления и составу травостоя выделяются подвиды: улучшенные луговые земли и естественные луговые земли. К улучшенным луговым землям относятся луговые земли, на которых создан искусственный травостой или проведены мероприятия по улучшению естественного травостоя, к ним могут относиться также участки пахотных земель, непригодные по своим природным, технологическим, экологическим и другим свойствам для использования под пахотные земли, а также занятые сеяными многолетними травами, используемыми более 5 лет. К естественным луговым землям относятся луговые земли, покрытые естественными луговыми травостоями. К естественным луговым землям могут относиться участки улучшенных луговых земель (в том числе и бывших пахотных), непригодные по своим природным, технологическим, экологическим и иным свойствам для использования в качестве улучшенных луговых земель, а также по истечении 7 лет и более после залужения, если за этот период не проводились мероприятия по улучшению травостоя. В составе естественных луговых земель выделяются разновидности: заболоченные луговые земли и закустаренные луговые земли. К заболоченным луговым относятся избыточно увлажненные естественные луговые земли (без торфяного покрова), расположенные на пониженных и слабодренированных элементах рельефа и определяющиеся влаголюбивым составом травяной растительности. К закустаренным луговым относятся естественные луговые земли, равномерно заросшие древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями), занимающей от 10 до 70 % площади участка.

Из земель несельскохозяйственного назначения в соответствии с принятой классификацией выделяют следующие земли:

- лесные земли – земли лесного фонда, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для его восстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины, погибшие древостои, площади, занятые питомниками, плантациями и несомкнувшимися лесными культурами, и др.), предоставленные для ведения лесного хозяйства;

- земли под древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) – земли, покрытые древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями), не входящей в лесной фонд;

- земли под болотами – избыточно увлажненные земли, покрытые слоем торфа;

- земли под водными объектами – земли, занятые сосредоточением природных вод на поверхности суши (реками, ручьями, родниками, озерами, водохранилищами, прудами, прудами-копанями, каналами и иными поверхностными водными объектами);

- земли под дорогами и иными транспортными коммуникациями – земли, занятые дорогами, просеками, прогонами, линейными сооружениями;

- земли общего пользования – земли, занятые улицами, проспектами, площадями, проездами, набережными, бульварами, скверами, парками и другими общественными местами;

- земли под застройкой – земли, занятые капитальными строениями (зданиями, сооружениями), а также земли, прилегающие к этим объектам и используемые для их обслуживания;

- нарушенные земли – земли, утратившие свои природно-исторические признаки, состояние и характер использования в результате вредного антропогенного воздействия и находящиеся в состоянии, исключающем их эффективное использование по исходному целевому назначению;

- неиспользуемые земли – земли, не используемые в хозяйственной и иной деятельности;

- иные земли – земли, не отнесенные к видам земель, указанным выше.

Рациональное использование земли предполагает соответствие состава и соотношения земель направлению развития хозяйства, а также

увеличение удельного веса высокопродуктивных сельскохозяйственных земель. Размер и структура земель, прежде всего сельскохозяйственных, оказывает существенное, а иногда и решающее влияние на организацию производства, в значительной степени диктует направление специализации предприятия.

Таким образом, в основу классификации земельных ресурсов положено хозяйственное использование земель с учетом их природных особенностей.

Земля является основным элементом рационального богатства и главным средством производства в сельском хозяйстве. Поэтому рациональное использование земельных ресурсов имеет большое значение для развития национальной экономики. Каждое предприятие должно эффективно использовать землю, бережно относиться к ней, повышать ее плодородие, не допускать эрозии почв, заболачивания, зарастания сорняками и т. д. Для этого проводится глубокий анализ в каждом хозяйстве. При анализе состава земель, размера и структуры изучаются показатели, характеризующие виды земель и их площадь в гектарах, определяется структура каждого вида земель в процентах к общей земельной площади, дается оценка структурных изменений. Структура сельскохозяйственных земель изучается в абсолютных и относительных показателях.

Одним из важнейших условий, обеспечивающих рост производства продукции растениеводства, является правильное использование пахотных земель, улучшение структуры посевов. Основными показателями, которые принимаются при анализе использования пахотных земель, являются коэффициент их использования, данные экономической оценки возделываемых сельскохозяйственных культур, показатели оценки эффективности структуры посевов и др.

Коэффициент использования пахотных земель определяется как отношение их площади, используемой под посевы (посевная площадь хозяйства), к площади пахотных земель, имеющейся в хозяйстве. Коэффициент использования пахотных земель один в том случае, когда все пахотные земли используются под посевы сельскохозяйственных культур. В некоторых хозяйствах часть пахотных земель по тем или иным причинам не занята посевами. В каждом таком случае следует установить причину неполного использования пахотных земель. В некоторых хозяйствах не все пахотные земли используются под посевы из-за бесплодия или вследствие других причин. В лю-

бом случае необходимо тщательно разобраться в причинах недоиспользования пахотных земель и принять соответствующие меры.

Неотъемлемым условием роста производства продукции растениеводства является правильное использование пахотных земель, улучшение структуры посевов. Эффективное использование пахотных земель во многом определяется структурой посевных площадей. Чем больше удельный вес в структуре посевов наиболее эффективных культур, тем лучше используются пахотные земли. Поэтому предварительно производится оценка экономической эффективности основных сельскохозяйственных культур. Структура посевов должна находиться в полном соответствии с производственным направлением хозяйства, его специализацией, обеспечивать повышение эффективности растениеводства, учитывать особенности почвы, климата, обеспеченность хозяйства техникой и рабочей силой. Каждому хозяйству целесообразно подобрать наиболее выгодные культуры, чтобы получать с каждого гектара занимаемой площади наибольшее количество продукции при наименьших затратах труда и средств. Если специализация еще не определилась, то экономическая оценка культур поможет выбрать правильное направление развития хозяйства. Оценка эффективности сельскохозяйственных культур проводят раздельно по двум группам: товарным и кормовым культурам.

В отличие от других производственных средств земля при правильном обращении с ней не только не утрачивает свои природные качества, но даже улучшается. Рациональному использованию земель всегда уделялось большое внимание. Расширению сельскохозяйственных земель способствует рекультивация, т. е. приведение в пригодное состояние земель, которые ранее использовались для добычи ископаемых и других целей, возвращение их сельскому хозяйству. При проведении землеустройства следует выбирать наиболее экономичные варианты размещения дорог и построек, вовлекая в оборот пустующие земли и залежные. Одним из факторов повышения эффективности использования земли является расширенное воспроизводство плодородия почвы. В науке и практике известны средства быстрого и долгосрочного воздействия на почву. К первым относятся регулирование влажности почвы, удобрение, ее рыхление. Долгосрочное почвенное плодородие включает систематическое обогащение почвы органическими удобрениями, известкование кислых почв, мелиорацию земель с неблагоприятными природными свойствами.

1.5. Отличие земли от других средств производства

Главная отличительная особенность земли в сравнении с другими средствами производства и важнейшее ее свойство – наличие плодородия. Земля является оригинальным средством производства и имеет ряд специфических особенностей, которые отличают ее от других средств производства, а именно:

- земля не является результатом человеческого труда, она продукт природы;

- использование земли связано с постоянством местоположения;

- все средства производства в процессе использования изнашиваются, уменьшают свои полезные свойства и совсем выбывают из процесса производства. Земля при правильном ее использовании является вечным и ничем не заменимым средством производства;

- земля как средство производства используется в тесном взаимодействии с другими природными ресурсами – водой, солнечной энергией, воздухом и т. д.;

- по мере развития производительных сил средства производства количественно увеличиваются и качественно видоизменяются. Земля в меньшей степени подвержена моральному и физическому износу;

- земля – основа сохранения всего живого на планете, включая и человека, всех природных ресурсов и элементов экономической среды.

Следует знать, что к средствам производства, неразрывно связанным с землей, относятся различные производственные постройки и сооружения, водохозяйственные, противозерозионные и мелиоративные сооружения, многолетние насаждения, другие хозяйственные объекты и устройства.

Земля как средство производства незаменима, поэтому принимает участие в любой производственной деятельности. Как соединение живой и неживой материи она создает зеленые растения, обеспечивает кормом животных, предоставляет человеку все необходимые вещества и энергию. Поэтому интерес общества к земле постоянный и вследствие этого она не подвержена моральному износу.

Земля – биологическая, т. е. самовосстанавливающаяся система, где большинство природных свойств восстанавливается. Поэтому при правильном использовании она не только не утрачивает своего плодородия, но сохраняет и в перспективе повышает его, т. е. имеет только временный физический износ.

Использование земли как средства производства связано с постоянным местом. В отличие от других средств производства она и ее

свойства используются там, где находится участок. Перенести эти свойства в другое место физически невозможно, хотя может перемещаться часть вещества земли, но это уже не относится к сущности ее как средства производства. Поэтому земля относится к недвижимым средствам производства.

В процессе функционирования земля постоянно контактирует с другими средствами производства, от этих взаимодействий ее свойства претерпевают значительные изменения. Все средства производства по степени связи с землей можно разбить на три группы.

1. Функционирование земли и средств производства, неразрывно связанных с землей. Их функционирование связано с использованием окружающих земель. Эффективность функционирования земли и этих средств производства взаимообусловлена. К ним относятся дороги, лесные полосы, каналы, некоторые другие виды сооружений.

2. Большая группа средств производства является относительно земли орудием труда. Это орудия, механизмы и др. Они изменяют свойства земли, делают ее пригодной для использования в виде всеобщего средства производства или орудия труда. Качество применяемых орудий обуславливает степень и эффективность их воздействия на свойства земли, поэтому при воздействии на землю существует значительная специализация этих орудий труда или их рабочих органов.

3. Третья группа средств производства связана с землей только как с пространственно-операционным базисом (транспортные средства). Они ориентированы на другие объекты труда, и их производительность не связана непосредственно с качеством земли.

1.6. Свойства земли, учитываемые при землеустройстве и в кадастре

К основным природным свойствам земли, учитываемым при организации и устройстве территории, определении ее доходности и стоимости, относятся: пространство с его рельефом, почвенный покров, естественная растительность, ландшафтные и климатические условия, гидрография. Одновременно следует учитывать и вновь приобретенные свойства земли: возведенные постройки и сооружения, проведенные земельные улучшения, наличие на участке ценных исторических и культурных объектов.

Пространство и рельеф. К наиболее существенным для землеустройства пространственным свойствам земли относятся: площади

землевладений и землепользований, их конфигурация, протяженность, местоположение и взаимная удаленность. Размер участков пахотных земель, их конфигурация оказывают влияние на урожайность сельскохозяйственных культур, производительность техники. Многие пространственные свойства земли определяются ее рельефом – совокупностью форм земной поверхности: они воздействуют на способы использования и охраны земель, размещение и организацию сельскохозяйственного производства. Для принятия решений при внутрихозяйственном землеустройстве необходима характеристика рельефа: глубина расчленения, крутизна склонов. Значения этих величин определяют размеры и конфигурацию производственных участков, степень дренированности, ее подверженность эрозии. Среди характеристик рельефа особое значение имеет уклон земной поверхности. Это главный фактор, оказывающий влияние на водную эрозию, которая ограничивает распаханность сельскохозяйственных земель и размещение пропашных культур.

Почвенный покров – верхняя биологически активная оболочка земли – почва. Ее важное качество – плодородие, что делает ее пригодной для возделывания растений и тем самым для использования земли в качестве главного средства производства в сельском хозяйстве. Качество почв определяется их физическим, механическим, химическим составом и содержанием гумуса.

Естественный растительный покров. На однородных участках земли складываются определенные совокупности растений, они характеризуются видовым составом, численностью, сочетанием, пространственной структурой и динамикой. Факторы природной среды обуславливают закономерное пространственное размещение растительности. В сельском хозяйстве естественная растительность является источником зеленых и грубых кормов для сельскохозяйственных животных, средством повышения плодородия, накопления органики, ведущим фактором противозерозионной защиты земель, сдерживающим засоление и загрязнение почв.

Гидрогеологические и гидрографические условия. Гидрогеологические свойства земель зависят от состава, происхождения и динамики подземных вод, при близком залегании грунтовых вод происходит засоление. Сведения о гидрографической сети применяются при организации сельскохозяйственных земель и севооборотов.

Климатические условия. Формирование многих свойств земли зависит от климата, обеспеченности территории теплом и влагой.

1.7. Земельные отношения и земельный строй

В общем виде земельные отношения можно охарактеризовать как систему социально-экономических связей по поводу владения, пользования и распоряжения землей, включая ее куплю-продажу, сдачу в аренду, организацию использования и т. д. Четко прослеживается взаимосвязь земельных отношений с социальными, экономическими, экологическими, историческими и другими факторами жизни людей и общества.

Важнейшим аспектом земельных отношений является юридическое обеспечение прав на землю, включая собственность, владение, пользование и распоряжение ею. Обеспечивает стабильность земельных отношений деятельность специальных государственных органов – управление земельными ресурсами. Основными функциями управления выступают землеустройство, земельный кадастр, мониторинг земель, контроль за использованием и охраной земель, охрана земель.

Земельные отношения регулируются экономическими методами через земельный налог, арендную плату, рыночную и залоговую цену земли и т. д. Необходимо более подробно рассмотреть основные экономические регуляторы земельных отношений.

Земельные отношения представляют собой специфическую форму *производственных отношений* в области владения и пользования землей. Это *общественные отношения*, связанные с присвоением земельных участков, владением, пользованием и распоряжением ими. Возникают они между гражданами, предприятиями, государственными органами и другими субъектами хозяйственной и иной деятельности. Урегулированные законом, они приобретают форму *земельных правоотношений*, непосредственным объектом которых являются земельные участки разной площади, местоположения, качества и назначения. Важнейшими элементами земельных отношений являются: виды собственности на землю, система хозяйствования на земле, а также механизмы управления земельными ресурсами и методы регулирования земельных отношений.

Земельные отношения являются составной частью общественных отношений и по своей природе относятся к *экономическому базису общества*. Следовательно, они находятся под влиянием *объективно действующих экономических законов и закономерностей*.

Например, *закон стоимости* в определенной степени влияет на спрос и предложение земельных участков на рынке недвижимого иму-

щества, уровень платежей за землю и цены на нее. Экономические взаимосвязи между собственниками земли и пользователями ею характеризуют *рентные отношения*.

Экономическая рента – это плата за ресурс, предложение которого строго ограничено («рента» в переводе с французского – «отданная»). **Земельная рента** представляет собой частный случай экономической ренты. Это плата за использование земли и других природных ресурсов, использование которых строго ограничено. Различают *абсолютную* ренту, присваиваемую собственником земли за сам факт обладания ею, и *дифференциальную*, формирующуюся в результате различий в ее плодородии, местонахождении и других условий ее эксплуатации. Дифференциальная рента, в свою очередь, разделяется на два вида. Первый обусловлен различиями в объективных характеристиках земельных участков, не зависящих от производителя (прежде всего, в местоположении и качестве земель). Дифференциальная рента I – это дополнительная прибыль, получаемая на лучших землях при одинаковом уровне ведения хозяйства.

Дифференциальная рента II формируется при равных объективных условиях производства за счет большей его интенсивности. Очевидно, что дифференциальная рента I, не являясь результатом усилий производителя, должна изыматься собственником земли, тогда как дифференциальная рента II – оставаться у пользователя.

Изъятие земельной ренты через механизм земельных платежей (налога, арендных платежей) включает земельный фактор в сферу распределения. Пространственные (территориальные) и производительные свойства земельных участков оказывают влияние на направление, интенсивность и скорость движения созданного продукта, что определяет участие данного фактора в сфере обращения и потребления. Таким образом, земля входит во все составляющие части воспроизводственного процесса (производство, распределение, обмен, потребление) и представляет всеобщий экономический интерес.

В соответствии с Кодексом Республики Беларусь о земле **земельные отношения** – это отношения, связанные с созданием, изменением, прекращением существования земельных участков, возникновением, переходом, прекращением прав, ограничений (обременений) прав на земельные участки, а также с использованием и охраной земель, земельных участков.

Объекты земельных отношений – земля, земельные участки, а также вещные права на земельные участки и ограничения (обременения)

этих прав (право собственности, право пожизненного наследуемого владения, право пользования, право аренды и субаренды, земельные сервитуты, ограничения (обременения) прав на земельные участки).

Право на землю реализуется через земельную собственность и пользование землей.

Земельный сервитут – право ограниченного пользования чужим земельным участком, устанавливаемое для обеспечения прохода, проезда, прокладки и эксплуатации газопроводов, нефтепроводов, воздушных и кабельных линий электропередач, связи и других подвесных сооружений, обеспечения водоснабжения и мелиорации, размещения геодезических пунктов, а также для иных целей, которые не могут быть обеспечены без предоставления такого права.

Важнейший элемент земельных отношений – *земельная собственность*. Существуют различные ее формы. В Республике Беларусь собственность на землю, земельные участки может быть государственной и частной. Земли могут предоставляться также *в пользование* для сельскохозяйственных, промышленных, транспортных и других целей. Права собственников шире, чем у пользователей, которые не имеют права распоряжения землей.

Ограничение (обременение) прав на земельный участок – установленные решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом, договором либо постановлением суда условие или ограничение либо запрещение в отношении осуществления отдельных видов хозяйственной или иной деятельности, других прав на земельный участок, в том числе земельный сервитут, в целях общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав и защищаемых законом интересов граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Понятие **«землепользование»** имеет несколько значений. С одной стороны, под землепользованием (использованием земельных участков) понимают хозяйственную и иную деятельность, в процессе которой используются полезные свойства земель, земельных участков и оказывается воздействие на землю.

Второе значение – правовой статус земельного участка, определяющий условия и порядок его использования.

Землепользование – это также земельный участок, предоставленный в установленном порядке в собственность, владение или пользо-

вание для конкретных целей, имеющих строго определенные местоположение, площадь, состав земель и отграниченный на местности.

Землепользование имеет следующие признаки классификации:

1) по назначению (сельскохозяйственное, промышленное, лесохозяйственное и др.);

2) по формам собственности;

3) по срокам пользования (бессрочное, срочное).

Землепользование может быть платным или бесплатным.

Аренда земельного участка – основанное на договоре аренды земельного участка срочное возмездное владение и пользование или только пользование земельным участком.

В установлении системы платы за пользование землей проявляется экономическое содержание земельных отношений. Так, граждане и юридические лица за участки, предоставленные им в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное и срочное пользование, уплачивают земельный налог, а за арендуемые земельные участки – арендную плату. Земельный налог устанавливается на основе ренты с учетом плодородия почв, местоположения земельного участка, других природных и экономических условий и не зависит от результатов хозяйственной деятельности землепользователя. Условия арендной платы определяются договором между владельцем и арендатором. Арендодателем земельного участка может быть его собственник либо государственный орган, уполномоченный законодательством сдавать в аренду земельные участки, находящиеся в государственной собственности.

Другой важный аспект земельных отношений – формы управления земельными ресурсами. Они в значительной степени определяются господствующими формами собственности на землю и характеризуются системой политических, социально-экономических, правовых и административных мер, направленных на организацию использования земли в интересах общества в целом.

Субъектами земельных отношений в Республике Беларусь являются Президент Республики Беларусь, государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства (далее – граждане), индивидуальные предприниматели, юридические лица Республики Беларусь, иностранные юридические лица и их представительства, иностранные государства, дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств, международные организации и представительства.

В любой общественно-экономической формации земельные отношения не могут существовать сами по себе. Всегда имеется соответствующий механизм их правового и экономического регулирования, образующий земельный строй общества, а также государственные организации, приводящие в действие этот механизм.

Земельным строем называют систему общественного и государственного устройства, характеризующуюся определенными земельными отношениями и соответствующей политической организацией их регулирования. Иными словами, земельный строй – это определенный государственный порядок использования земли.

1.8. Понятие о землевладении и землепользовании

Основными элементами земельных отношений являются формы землевладения, землепользования, аренды, которые также не остаются постоянными и изменяются в связи с развитием производительных сил и производственных отношений общества. Их экономическая сущность заключается в отношении людей к земле как к объекту хозяйствования и земельной ренты.

Понятие права землевладения и права землепользования представляет собой сложный правовой институт, объединяющий правовые нормы, которые регулируют порядок и условия использования земли, не находящейся в собственности у субъектов земельных отношений. Наряду с правом собственности на землю этот правовой институт обеспечивает закрепление системы прав на землю.

Право землевладения и право землепользования являются самостоятельными правовыми формами использования земли. В то же время эти формы использования земли имеют общие признаки, позволяющие обеспечивать единство их правового регулирования. К ним относятся: производный характер права землевладения и землепользования; ограниченность этих прав по содержанию; устойчивость; платность; целевое использование земельных участков. Они различаются по целям использования земли, субъектам, срокам, характеру и содержанию прав на землю. Право землевладения и право землепользования производны от права собственности на землю, государственной или частной, что вытекает из ст. 262 Гражданского кодекса Республики Беларусь, согласно которой земельные участки могут предоставляться их собственниками другим лицам на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, а также срочного пользования,

в том числе в аренду. Право землевладения и право землепользования по содержанию ограничены, они всегда уже прав собственника, который может предоставлять землю другим лицам только в пределах тех полномочий, которыми обладает сам. Землевладельцы и землепользователи наделены правомочиями владения и пользования землей, которые осуществляются на условиях и в пределах, установленных законодательством или договором с собственником (ч. 3 ст. 262 Гражданского кодекса Республики Беларусь). Правомочие распоряжения у землевладельцев и землепользователей, как правило, отсутствует, если иное не предусмотрено законодательством или договором с собственником (ч. 2 ст. 262 Гражданского кодекса Республики Беларусь). Устойчивость права землевладения и землепользования обеспечивается установлением определенного, закрепленного в законодательстве порядка возникновения и прекращения этих прав, гарантиями защиты этих прав, в том числе со стороны собственника. Как субъективное право на землю право землевладения и право землепользования представляют собой юридическую возможность владеть и пользоваться землей для определенных целей. С субъективной стороны следует рассматривать эти права как разновидность права природопользования. Право землевладения и право землепользования как поземельные титулы могут иметь различную правовую природу. Они включают в себя:

- 1) вещные права – право пожизненного наследуемого владения землей, право постоянного пользования землей, земельные сервитуты;
- 2) обязательственное право – аренда земли;
- 3) права, имеющие административно-правовую природу – временное землепользование, основанное на административном акте, использование земель на условиях временного занятия.

1.9. Закономерности развития земельных отношений

Характер земельных отношений, формы земельного устройства, виды и содержание мероприятий по обеспечению надлежащего земельного порядка отражают особенности каждой социально-экономической формации на соответствующем этапе исторического развития. Следует иметь общее представление об имеющихся закономерностях в развитии земельных отношений: связь с господствующим экономическим строем, государственный характер регулирования, влияние научно-технического прогресса. Характер земельных отношений, их сущность и содержание складываются от того или иного способа производства. Меняется соци-

ально-экономический строй, изменяется, соответственно, и способ производства, а вместе с этим происходит реформирование и земельных отношений.

В первобытно-общинном строе действовал общинный способ производства. С заменой первобытно-общинной формы на рабовладельческий строй изменился характер использования земли, произошли изменения в содержании земельной собственности, а вместе с ними изменилась и сущность земельных отношений. Особенностью того периода явилось то, что в собственности рабовладельцев находились не только земля, но и люди.

Феодальному обществу соответствовал феодальный способ производства. В этот период формировались вотчинные и поместные землевладения, происходило закрепощение крестьян.

Капиталистический способ производства породил новый тип земельных отношений, который складывался между крупными землевладельцами и наемными крестьянами, между арендодателями и арендаторами.

Регулирование процессов использования и охраны земель имеет важное значение в укреплении складывающихся земельных отношений. Методы регулирования развития земельных отношений выступают как их закономерность и основываются на том, кому принадлежит земля, кто и как на ней хозяйствует, чьи интересы они отстаивают. В настоящее время методы регулирования в нашей стране должны основываться на государственных, правовых, экономических, административных и экологических формах воздействия на использование и охрану земли. При различных формах собственности на землю преобладающим регулятором должен выступать закон, который в наибольшей степени может отражать интересы всех собственников и пользователей земли.

1.10. Понятие и общее содержание землеустроительной деятельности

Характеризуя землеустройство, следует различать его как общественное явление, т. е. совокупность форм земельного устройства данной социально-экономической формации, и как систему государственных мероприятий по организации использования земли как средства производства. Необходимо уяснить цели и основные задачи землеустройства, принимая во внимание, что земельные отношения и землеустройство органически связаны между собой. В соответствии с су-

ществующей системой земельных отношений проводятся землеустроительные мероприятия, направленные на укрепление и развитие господствующего способа производства и присущих ему производственных отношений. Необходимо знать, что землеустройство всегда носит государственный характер и проводится в интересах классов, господствующих в данной социально-экономической формации. Землеустройство – это комплекс мероприятий по инвентаризации земель, планированию землепользования, установлению (восстановлению) и закреплению границ объектов землеустройства, проведению других землеустроительных мероприятий, направленных на повышение эффективности использования и охраны земель.

Объектами землеустройства являются:

- 1) земли Республики Беларусь;
- 2) земельные контуры;
- 3) земельные участки.

Землеустройство включает в себя следующие мероприятия:

1) разработку проектов региональных схем использования и охраны земельных ресурсов, схем землеустройства административно-территориальных и территориальных единиц, территорий особого государственного регулирования;

2) разработку проектов межхозяйственного землеустройства, в том числе проектов отвода земельных участков, оформление технической документации и установление (восстановление) на местности границ объектов землеустройства;

3) разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств, проектов организации и устройства территорий населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, особо охраняемых природных территорий и иных территориальных единиц;

4) разработку рабочих проектов по рекультивации земель, земельных контуров, защите почв от эрозии и иных вредных воздействий, сохранению и повышению плодородия почв и иных полезных свойств земель, а также других проектов, связанных с охраной и улучшением земель;

5) проведение инвентаризации земель, систематическое выявление неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земель;

6) проведение геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий, осуществляемых для целей землеустройства, составление кадастровых и иных

тематических карт (планов) и атласов состояния и использования земельных ресурсов;

7) авторский надзор за реализацией схем и проектов землеустройства;

8) осуществление землеустроительных мероприятий при проведении мониторинга земель, ведении государственного земельного кадастра, в том числе при проведении кадастровой оценки земель, земельных участков, осуществлении государственного контроля за использованием и охраной земель;

9) выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также разработку и модернизацию аппаратно-программного комплекса (программного обеспечения), необходимых для осуществления землеустроительных мероприятий;

10) подготовку землеустроительных материалов по разрешению земельных споров.

Порядок проведения землеустройства устанавливается Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь. В компетенцию данного государственного органа управления входит и организация землеустройства.

Информационное обеспечение и автоматизация землеустройства осуществляются средствами земельно-информационной системы в порядке, установленном Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь.

Землеустроительные мероприятия, направленные на реализацию единой государственной политики в области использования и охраны земель и имеющие общегосударственное значение, включая создание и ведение земельно-информационной системы, осуществляются за счет средств республиканского бюджета.

Землеустроительные мероприятия проводятся в случае:

1) изменения границ объектов землеустройства, а также отсутствия данных об этих границах;

2) формирования земельных участков;

3) изъятия и предоставления земельных участков;

4) изменения целевого назначения земельного участка;

5) перевода земель из одной категории в другую;

6) перевода земель из одного вида в другой;

7) установления ограничений (обременений) прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов;

8) выявления нарушенных, неиспользуемых, неэффективно используемых или используемых не по целевому назначению земель;

9) формирования фонда перераспределения земель.

Инвентаризация земель проводится на основании решений государственных органов для уточнения или установления местоположения нефиксированных границ земельных участков, их размеров, прав на земельные участки, ограничений (обременений) прав на земельные участки, выявления нарушенных, неиспользуемых, неэффективно используемых или используемых не по целевому назначению земель, а также для уточнения иных сведений о состоянии земель, отражаемых в государственном земельном кадастре.

К землеустроительной документации относятся:

- 1) региональные схемы использования и охраны земельных ресурсов;
- 2) схемы землеустройства административно-территориальных и территориальных единиц, территорий особого государственного регулирования;
- 3) проекты межхозяйственного землеустройства;
- 4) проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- 5) рабочие проекты рекультивации земель, земельных контуров, защиты почв от эрозии и иных вредных воздействий, сохранения и повышения плодородия почв и иных полезных свойств земель;
- 6) геодезические и картографические материалы и данные, материалы почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий, осуществляемых для целей землеустройства;
- 7) планы земельных участков;
- 8) материалы кадастровой оценки земель, земельных участков;
- 9) решения (их копии или выписки из них) об изъятии и предоставлении земельных участков, об установлении ограничений (обременений) прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов;
- 10) копии договоров аренды (субаренды) земельных участков, договоров об установлении земельных сервитутов;
- 11) решения (их копии или выписки из них) и иные материалы по земельным спорам;
- 12) копии документов, удостоверяющих права на земельные участки;
- 13) иная землеустроительная документация, предусмотренная законодательством об охране и использовании земель.

Землеустроительная документация разрабатывается по каждому объекту землеустройства и виду землеустроительных мероприятий и формируется в землеустроительное дело.

Содержание, порядок ведения и хранения землеустроительной документации устанавливаются Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь.

1.11. Кадастр как информационно-правовая функция регулирования земельных отношений

Земельный кадастр, как и землеустройство, можно трактовать как науку и систему мероприятий, документов и сведений.

Земельный кадастр – это комплекс данных и сведений о целевом назначении, правовом статусе и состоянии земельных наделов. Ведение земельного кадастра позволяет отслеживать и контролировать сферу земельных отношений, рационально использовать и охранять природные ресурсы, регулировать работу по благоустройству территорий и осуществлять прочую деятельность, связанную с земельными участками.

Земля – дорогой и безграничный ресурс, поэтому за этой сферой необходим четкий контроль. Система кадастра позволяет регулировать земельный ресурс страны, контролировать бережное отношение к природным ресурсам и максимально эффективно использовать территорию страны. Благодаря такой системе права собственников земли, землепользователей и арендаторов защищены законом.

Начиная с 1999 г., земельный кадастр – зона ответственности Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь. Тогда же была создана новая структурная единица – Национальное кадастровое агентство (НКА). В ее полномочия вошел кадастровый учет земли, регистрация и оценка объектов недвижимого имущества. Так как реестр предполагает совокупность самых различных данных об участке, часто агентство работает в тесной связке с другими государственными органами и подразделениями.

Большая часть данных земельного кадастра находится в открытом доступе. Для удобства потребителей НКА запустило несколько Интернет-ресурсов, которые позволяют легко узнать самую различную информацию по участку – от точной площади и границ земельного надела до кадастровой стоимости участка. Наиболее востребованные сервисы: «Публичная кадастровая карта Республики Беларусь» и «Кадастровая стоимость земель Беларуси ONLINE». Последний ресурс в 2016 г. был модернизирован. Регистр пополнился новыми геоданными, в том числе информацией о кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения.

Данные земельного кадастра активно используются в государственном налогообложении, являясь одним из главных факторов для формирования налоговых ставок для недвижимого имущества.

1.12. Государственное управление земельными ресурсами – форма реализации земельной политики

Кроме землеустройства и кадастра для эффективного разрешения всех возможных проблем землепользования и претворения в жизнь земельной политики государства используется ряд других функций: планирование, контроль, мониторинг, мелиорация и охрана земель. Большинство реализуемых мероприятий по использованию и охране земель связано с геодезической и картографической деятельностью. Под государственным управлением земельными ресурсами понимается целенаправленная деятельность государственных органов по организации использования земель и их охране. Система органов государственного управления земельными ресурсами едина для всех категорий земель независимо от формы их использования. Государственное управление основано на следующих принципах:

- 1) разделение функций между государственными органами;
- 2) недопустимость вмешательства одним из государственных органов в функции других.

Под функциями управления земельными ресурсами понимаются основные направления деятельности государственных органов и их должностных лиц по управлению земельными ресурсами.

Среди основных функций управления земельными ресурсами можно выделить следующие:

- 1) установление общих правил использования земли и земельных участков;
- 2) планирование использования земель;
- 3) предоставление и изъятие земель;
- 4) учет земель;
- 5) контроль за использованием и охраной земли;
- 6) землеустройство.

Президент Республики Беларусь в области использования и охраны земель:

- 1) определяет единую государственную политику;
- 2) устанавливает порядок изъятия и предоставления земельных участков;
- 3) устанавливает порядок перевода земель их одних категорий и видов в другие и отнесение земель к определенным видам;
- 4) устанавливает случаи, когда запрещается изъятие и предоставление земельных участков;

5) устанавливает порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности;

6) определяет перечень банков, которые могут быть залогодержателями земельных участков, права аренды земельных участков, являющихся предметом ипотеки залога.

Совет Министров:

1) обеспечивает проведение единой государственной политики;

2) утверждает региональные схемы использования и охраны земельных ресурсов, схемы землеустройства областей и обеспечивает их реализацию;

3) устанавливает порядок организации и проведения аукционов;

4) устанавливает порядок выкупа земельных участков, находящихся в частной собственности для государственных нужд;

5) устанавливает порядок определения размеров убытков, причиненных землепользователям изъятием у них земельных участков и сносом расположенных на них объектов недвижимости;

6) устанавливает порядок определения размеров потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства и их возмещение;

7) устанавливает порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель;

8) устанавливает порядок определения размеров платы за право заключения договоров аренды земельных участков, находящихся в собственности государства;

9) утверждает типовую форму договора аренды земельного участка.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» был создан Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь является республиканским органом государственной власти и подчиняется Правительству Республики Беларусь. Главными задачами Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь являются:

1) проведение единой государственной политики в области земельных отношений, геодезии, картографии, государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним по вопросам имущественных отношений, включая управление, распоряжение, приватизацию, оценку и учет имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь;

2) ведение соответствующих кадастров, регистров и реестров.

Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь в соответствии с возложенными на него главными задачами осуществляет следующие функции:

1) разрабатывает предложения о приоритетных направлениях государственной политики в области совершенствования земельных отношений, охраны и рационального использования земельных ресурсов, геодезии, картографии;

2) осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель;

3) обеспечивает проведение мероприятий по эффективному использованию земель;

4) обеспечивает разработку проектов республиканских программ по рациональному использованию и охране земельных ресурсов, землеустройству и земельному кадастру;

5) обеспечивает подготовку материалов по вопросам изъятия и предоставления земельных участков, их передаче в собственность, оформление свидетельств, удостоверений в отношении земельных участков;

6) рассматривает материалы предварительного согласования места размещения земельных участков;

7) организывает работу по землеустройству, обеспечивает ведение мониторинга земель;

8) ведет государственный земельный кадастр, формирует единый государственный банк данных о земельных ресурсах республики;

9) осуществляет изучение и анализ рынка земли, разрабатывает предложения по его развитию.

В соответствии с Кодексом Республики Беларусь о земле государственный земельный кадастр представляет собой совокупность сведений и документов о правовом режиме, состоянии, качестве, распределении, хозяйственном и ином использовании земель и земельных участков. Государственный земельный кадастр предназначен для реализации государственного земельного регулирования земельных отношений, управления земельными ресурсами, проведения землеустройства, оценки и планирования хозяйственной деятельности субъектов, использующих землю. Данные кадастра используются при установлении прав на земельные участки, при совершении сделок с землей.

Принципы ведения государственного земельного кадастра:

- 1) единство системы земельного кадастра;
- 2) объективность сведений, содержащихся в кадастре;
- 3) полнота сведений, содержащихся в земельном кадастре;
- 4) непрерывность ведения земельного кадастра.

Состав государственного земельного кадастра:

1) единый реестр административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь содержит данные о наименовании, размерах и границах административных и территориальных единиц и их центров;

2) единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним содержит сведения и документы в отношении зарегистрированных земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества;

3) реестр цен на земельные участки – сведения о ценах на земельные участки и на объекты недвижимости, находящиеся на этих участках, зафиксированных на момент совершения сделок с этими участками;

4) регистр стоимости земельных участков – сведения о стоимости земельных участков, полученные при проведении их кадастровой оценки;

5) реестр земельных ресурсов Республики Беларусь – данные о распределении земель по категориям, субъектам и видам земель, данные о составе, структуре, состоянии, качестве и хозяйственном использовании земельного фонда Республики Беларусь в разрезе АТЕ Республики Беларусь и другие сведения.

Ведется государственный земельный кадастр землеустроительными органами по принципу периодичности обновления кадастровых данных. Кодекс Республики Беларусь о земле закрепляет принцип обязательности кадастрового учета земельных участков независимо от форм собственности и целевого назначения. Права на земельные участки и сделки с ним подлежат обязательной государственной регистрации. Сведения государственного земельного кадастра носят открытый характер, за исключением сведений, относящихся к государственным секретам и информации, распространение которой ограничено с целью защиты прав граждан.

2. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, КАДАСТР И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В ЭПОХУ ФЕОДАЛИЗМА

2.1. Зарождение и первый этап развития земельных отношений, земельного кадастра и землеустройства при первобытно-общинном и рабовладельческом строе

При изучении этого вопроса необходимо сформировать представление о предпосылках и условиях возникновения земельных отношений, землеустройства и земельного кадастра. Одной из таких предпосылок является появление и развитие отношений между родами, племенами по поводу раздела территорий для проживания и добычи средств существования, развития земледелия и скотоводства. Важным условием является формирование государств, расслоение общества на эксплуататоров и эксплуатируемых. Раздел земли привел к образованию устойчивых форм землепользования и землевладения.

При переходе к рабовладельческому строю усилилось значение земли как объекта собственности и источника богатства. В основе земельных отношений стали государственная и частная собственность на землю и средства производства. Основными землевладельцами и землепользователями были рабовладельцы и свободные крестьяне. В этот период получила развитие техника проведения землемерно-оценочных работ.

Рассматривая земельные отношения периода феодализма, необходимо помнить, что возникновение земельных отношений, землеустройства и земельного кадастра относится к весьма отдаленным временам. Формирование в IX в. древнерусского государства (Киевской Руси) вызвало усиление значения земельной собственности.

В X–XI вв. земли современной Беларуси входили в состав Киевской Руси. С ростом ценности земли появилась необходимость в регулировании землевладения, в более точном разграничении земель. В этот период начали создаваться земельные законы. Некоторые статьи «Русской правды» Владимира Мономаха свидетельствуют о наличии определенного порядка разрешения земельных споров. Летопись Нестора «Повесть временных лет», относящаяся к IX в., содержит в себе сведения о том, что уже в то время имели место земельные отношения и существовали определенные способы разграничения земель славянских племен. Уже в первые века новой эры у восточных славян имели место знаки собственности – тамги, которые ставились на полях и границах сенокосов.

2.2. Земельные отношения периода феодализма. Земельная реформа «Устава на волоки» (1557 г.)

Первые землеустроительные работы в широких масштабах на территории Беларуси проводились в середине XVI в., когда феодалы Великого княжества Литовского начали усиленно осуществлять земельную реформу «Устава на волоки» (1557 г.), имеющую целью укрупнение помещичьего землевладения, дальнейшее закрепощение крестьян и усиление феодальных повинностей.

Необходимо отметить, что затянувшаяся почти на сто лет эта реформа способствовала разрушению сельской общины, закрепляя подворно-участковое землевладение, и обеспечивала господские имения рабочей силой при одновременном усилении власти державцев над ними.

Основной единицей крестьянского земельного надела признана волока, заимствованная из Польши, где она называлась ланом. Волока равнялась 33 моргам земли (1 морг = 0,71 га).

Согласно реформе «Устава на волоки» были выполнены обширные землеустроительные работы по отводу, отграничению и юридическому оформлению королевских, помещичьих, церковных, крестьянских, городских и прочих земель. Основные виды феодального землевладения – вотчина, поместье.

Вотчина – землевладение феодала, представляющее собой участок земли, который его владелец мог беспрепятственно продавать, дарить, завещать и т. п., т. е. владел на праве полной собственности. Существовали три вида вотчин: наследственные (родовые) – переходящие по наследству в княжеских и боярских фамилиях; выслуженные – полученные от князя (позднее от государя за военные и иные заслуги); купленные – приобретенные у других собственников. Поместье является временным земельным владением, предоставленным государством служилым людям на срок службы и на определенных условиях. Впервые термин «поместье» встречается в одной из жалованных грамот 1470 г.

«Оклад» право на получение земельного участка в качестве поместья. Оклад представляет собой предел, выше которого служилый человек не мог получить землю. Поместья предоставлялись военным служилым людям, которые были обязаны нести военную службу. На доходы от поместья, которые передавались вместе с крестьянами, служилый человек был обязан выставлять определенное количество

военной силы. По Уложению о военной службе 1555 г. служилый человек был обязан выставить одного вооруженного конника с каждых 150 десятин земли.

Оклад людей знатного происхождения – 1 500–3 000 десятин, рядовой помещик получал 150–750 десятин земли. Десятина равнялась двум четвертям – 1,095 га. Участок, которым фактически владел помещик, назывался «дача». Дача увеличивалась, если давалась за служебные заслуги прибавка к окладам. В XVII в. поместья занимали около 80 % земель России.

Кроме вотчинного и поместного землевладения в феодальный период в России имели место монастырское, церковное, дворцовое, крестьянское и специальные виды землевладений.

Наличие форм землевладения и землепользования зависело от территориальных, природных, исторических условий местности. Соотношение различных видов землевладений и землепользований во второй половине XVI в. приведено в табл. 2.

Таблица 2. Виды землевладений и землепользований во второй половине XVI в., % (составлено по данным И. Шулейкина)

Район, уезды	Землевладения и землепользования						
	поместные	вотчинные	монастырские	черные	дворцовые	царя	прочие
Север, Обонежская пятина:							
1565–66 гг.	5,1	–	20,4	73,2	–	–	1,3
1582–83 гг.	48,7	–	30,2	18,5	2,7	0,1	–
Прикамье, Казанский уезд	65,7	–	9,4	–	–	–	24,9
Свияжеский уезд	17,6	–	1,9	–	–	36,1	44,4
Чердынский уезд	–	–	–	81,2	–	–	8,2
Центр Московский	44,3	22,6	27,3	–	4,7	–	1,1
Коломенский	–	–	–	–	–	–	–
Звенигородский и Тверской уезды	–	–	–	–	–	–	–
Западное Полесье, кроме Пскова	91,3	–	6,0	–	1,4	–	1,3
Степь	80,1	7,9	11,5	–	–	–	0,5

Преобладало в большинстве районов поместное землевладение, ставшее опорой государства и основой земельных отношений феодального периода (табл. 3).

Таблица 3. Влияние форм и размеров землевладения на состав земельных угодий (по данным писцовых книг, 1570–1590 гг.)

Показатели	Виды угодий, %	
	Пашня	Перелог
Формы землевладений:		
монастырская	16	84
поместная	21	79
вотчинная	29	71
черная крестьянская	41	59
дворцовая	49	51
Размер землевладения:		
крупный	33	67
средний	28	72
мелкий	50	50

Вместе с образованием и ростом феодальной земельной собственности на землю происходило формирование класса крепостных:

- путем превращения холопов-крестьян, находящихся на положении рабов, в крепостное крестьянство;
- путем закабаления смердов (свободных крестьян-общинников), которое осуществлялось экономическим принуждением или прямым насилием.

2.3. Формирование крепостнических земельных отношений

Развитие феодальной земельной собственности нашло свое выражение прежде всего в росте вотчинного землевладения. Поместная система землевладений была ликвидирована Петром I в 1714 г. Указом «О единонаследии в недвижимых имуществах». Вместо вотчин и поместий было введено новое понятие «недвижимая собственность», или «имение». Помещики получили право полного и неограниченного распоряжения землей, не будучи обязанными служить на государственных должностях и содержать поместную армию, которая была преобразована в регулярную армию. Этот вид землевладения просуществовал до 1917 г.

Кроме вотчинного и поместного землевладения в феодальный период имели место монастырское, церковное, дворцовое, государственное, крестьянское и специальные виды землевладений. Вместе с образованием и ростом феодальной земельной собственности на землю происходило формирование класса крепостных.

Можно определить частную собственность как монополию частных лиц на землю. Поэтому в антагонистических обществах эта монополия, взятая сама по себе, без непосредственных производителей, еще ничего не решала и все дело сводилось к тому, что эксплуататорские классы стремились ее использовать для закабаления трудящихся масс. Здесь следует детально рассмотреть экономические и политические предпосылки возникновения и развития крепостного права.

К началу XVII в. свободное крестьянское землевладение почти полностью исчезло, а с 1649 г. был введен принцип крепостной наследственности. Регулирование землепользования крестьян осуществляла община. Пашня и сенокос распределялись в пользование дворов, пастбища использовались сообща.

Оброчная и барщинная системы имеют различия. При оброчной системе феодал все свои земли за небольшим исключением передавал в пользование крестьянской общины и за пользование землей крестьяне должны были выплачивать оброк в виде доли урожая, причем величина этой доли, как правило, превышала половину урожая. При барщинной системе основная часть земли в пользование крестьян не передавалась и в течение определенного времени (4–5 дней в неделю) крестьяне должны были работать на помещичьей земле в пользу феодала. Землеустройство этого периода способствовало дальнейшему закреплению крестьян и проводилось для укрепления феодального землевладения. Этой цели служили писцовые описания.

2.4. Писцовые описания: задачи, содержание

Писцовые описания периодически проводились в России со времен монгольского владычества. Писцовыми описаниями ведала «Поместная изба», учрежденная Иваном IV и преобразованная в середине XVI в. в «Поместный приказ». Руководили работой приказа бояре, канцелярией заведовали дьяки, работу выполняли подьячие.

Через Поместный приказ выполнялись следующие работы:

- предоставлялись земли служилым людям;
- велись даточные земельные книги, в которых указывалось кому, где и за какую службу даны земли;
- регистрировался переход землевладений от одного лица к другому;
- разрешались земельные споры в высшей инстанции;
- в архиве хранились дела и материалы писцовых описаний.

Писцовые описания появились в 1551 г. при Иване Грозном.

Главная задача писцовых описаний – установить границы (межи) между землевладельцами и сделать их описание, разрешить земельные споры.

Работы выполнялись на основе специальных документов – Писцовых наказов. Описания земель стали графическими изображениями местности, которые выполнялись схематично.

Соборное уложение 1649 г. – первый свод законов России, признало межевание как самостоятельное юридическое действие. В соответствии с этим в 1680–1686 гг. было осуществлено новое валовое описание земель России.

В 1684 г. был издан «Писцовый наказ», по которому должна была быть проведена проверка права землевладения у всех собственников земли. Эти работы получили название «валового межевания». Они имели своей целью дальнейшее укрепление права собственности феодалов на землю и должны были способствовать закреплению крестьян.

2.5. Петровское и Елизаветинское межевания (1684–1761 гг.)

В царствование Петра I (1682–1725 гг.) подворный налог был заменен подушной податью. Поместный приказ в 1721 г. был заменен Вотчинной коллегией, к которой перешли функции, связанные с дворянским землевладением. В царствование Петра I началось усовершенствование приемов межевой техники. Появилось «геометрическое межевание». Крупнейшим землеустроительным мероприятием Петровской эпохи являлось составление карты России, которое проводилось с 1721 по 1760 гг. Эти работы создали базу для проведения обширных лесоустроительных и картографических работ в этот период. В целом государственное межевание после 1686 г. приостановилось более чем на 70 лет, до издания «Инструкции межевщикам» в 1754 г. Развивалась система земельно-оценочных работ. Сплошное или валовое межевание было начато в царствование Елизаветы Петровны (1741–1761 гг.)

С 1678 г. посошная подать (поземельный налог) в России была заменена подворным налогом, а в царствование Петра I (1682–1725) введена подушная подать. Был отменен Поместный приказ и уничтожена служебная система Московского царства, основанная на обязанности поместного дворянства нести службу за право пользования землей. Она потеряла смысл в связи с переходом при Петре I к постоянной армии. Государство перестало выделять поместные оклады, заменив

их денежным жалованием. Указ «О единонаследии» от 23 марта 1714 г. полностью ликвидировал различие между вотчинами и поместьями, объединив их под общим названием «недвижимая собственность», или «имение».

Главное межевое учреждение России допетровских времен – Поместный приказ, просуществовало почти без изменений более 150 лет. В связи с новыми мерами значение Поместного приказа сильно уменьшилось. Государственное межевание, предпринимавшееся раньше для устройства дач (округов), потеряло свою роль, а с введением подушной подати оно лишилось и финансового значения. Его заменили ревизии и переписи населения. Поэтому в 1721 г. Поместный приказ был заменен Вотчинной коллегией.

К Вотчинной коллегии перешли функции, связанные с дворянским землевладением. Вотчинная коллегия имела в Москве и Петербурге в качестве отделений Вотчинную контору.

В связи с переводом Поместного приказа в 1715–1717 гг. в Петербург в Москве была образована Вотчинная контора, перемещенная затем в Петербург. Структура ее была примерно той же, что и Вотчинной коллегии: присутствие (1–3 человека), канцелярия (1–30 человек) и около десятка нижних чинов. Контора осуществляла ведение всего комплекса подведомственных Вотчинной коллегии поземельных и межевых дел.

Структура и порядок деятельности Вотчинной коллегии определялись Генеральным регламентом от 28 февраля 1720 г., именным от 1728–1768 гг., статскими от 24 февраля 1725 г. и от 15 декабря 1763 г. указами, а также Манифестом от 15 декабря 1763 г. Возглавляло коллегии присутствие, куда входили в разное время от 3 до 14 человек, в том числе президент, вице-президент, прокурор, советники, ассессоры. Вотчинная коллегия осуществляла ведение «не спорных дел»: разрешение и утверждение прав на все виды земельных владений на основе купли-продажи, заклада, передачи по наследству, обмена и других земельных сделок, которые никем не оспаривались; ведение «спорных дел»: установление путем следствия и суда поземельных прав, оспариваемых друг у друга различными владельцами; хранение документов Поместного приказа и текущего делопроизводства, выдачу по этим материалам выписок о земельных дачах; межевание частных земель по желанию владельцев; хранение межевых планов и книг вплоть до учреждения в 1768 г. Межевого архива; регулирование землевладения во всех российских губерниях.

Исполнительный орган коллегии назывался Канцелярия. Она насчитывала в разное время от 79 до 209 служащих (секретарей, регистраторов, протоколистов, канцеляристов, подканцеляристов, архивариусов). До начала 60-х гг. она состояла из четырех унаследованных от Поместного приказа поместных столов, деливших между собой по территориальному признаку оформление поземельных дел, а также стола межевого правления, который ведал текущими вопросами межевания, и нескольких столов, осуществлявших канцелярские функции. В начале 60-х гг. столы были заменены экспедициями, число которых доходило до 10. В 1740–1763 гг. Вотчинная коллегия переименована в Крепостную контору, а в 1765 г. – первой половине 1770-х гг. – Вотчинный департамент.

В царствование Петра I началось усовершенствование приемов межевой техники. Появилось «геометрическое межевание».

Во время писцовых межеваний (XVI–XVII вв.) измерение линий по границам участков производилось редко, а измерение углов между линиями вообще не было известно. Площади определяли обычно по четвертям (единицам измерений объемов) высеваемого зерна, по копнам скашиваемого сена и другими косвенными путями. Линейными мерными приборами были веревки.

Для определения площадей участков применялись не всегда верные правила. Например, площадь трапеции определяли как произведение полусуммы оснований не на высоту, а на одну из боковых сторон; площадь треугольника – как произведение половины меньшей стороны на одну из других сторон; площадь неправильного четырехугольника – как произведение полусумм противоположных сторон.

Постановке техники измерений способствовало издание в 1703 г. «Арифметики» Л. Ф. Магницкого, содержащей первоначальные сведения о методах практической геометрии, а также книги «Геометрия славенски землемерие», впервые напечатанной гражданским шрифтом в 1708 г. В 1709 г. она была переиздана под оригинальным названием «Приемы циркуля и линейки».

В 1715 г. начались картографические работы по созданию общей (генеральной) карты России и партикулярных карт на отдельные губернии страны; они продолжались до середины 40-х гг. Мероприятия Петра I, связанные с заселением Ингерманландии, с составлением карты России и Генеральное межевание производились уже на основе новой геодезической техники измерений. Вербки были заменены металлическими цепями, а для измерения углов стали применять астролябию и буссоль.

В результате были получены картографические материалы на 4 губернии, а также на Енисейскую провинцию, крепости по реке Иртыш, полуостров Камчатку, 4 уезда и 5 городов в азиатской части страны. Масштаб уездных планов составляли 10 верст в 1 дюйме, т. е. 1:420 000. Съёмочные работы велись расходящимися от главного города радиусами вдоль больших дорог до уездной границы, где и заканчивались. Направление хода определялось буссолью, а линии измерялись мерной цепью. Все объекты местности отмечались на абрисе на основании засечек по буссоли с измерением расстояния. Положение отдельных точек (координаты) устанавливалось астрономическим путем с применением квадранта. В дальнейшем каждый геодезист наносил на специальные листы бумаги сетку меридианов и параллелей и по данным абриса – города, села, деревни, дороги, реки, озера, леса, поля, луга и другие объекты местности. Лица, получившие образование в межевой школе, также были привлечены к межеванию Ингерманландии. Обширная раздача этих земель, начатая в 1712 г. с целью заселения их русскими колонистами и укрепления границ государства, потребовала проведения сплошного межевания.

В работах по межеванию в 20-е гг. XVIII в. участвовали первые российские геодезисты из Адмиралтейства – выпускники школы математических и навигационных наук. Инструкция о производстве технических работ при Ингерманландском межевании требовала производить съёмки местности на основе угломерной съёмки астролябией. Ланд-карты (планы) составлялись как на большие территории (дачи), так и на отдельные имения.

Готовые карты отсылались в Сенат, где их сводили в атлас и готовили к печати.

Работы закончились спустя 25 лет после смерти Петра I. В результате были составлены первый в истории государства Атлас земель России, планы Москвы и Петербурга (1731–1739 гг.).

Кроме технических работ в первой половине XVIII в. производились межевые действия, но лишь по просьбе частных лиц по законам Соборного уложения и правилам Писцового наказа 1684 г. Эти работы из-за их дороговизны были весьма мало распространены. Межевание шло очень медленно. Государственное межевание в России после 1686 г. приостановилось на весьма длительный срок – более чем на 70 лет, вплоть до издания «Инструкции межевщикам» 1754 г. Тогда при Елизавете Петровне было предпринято новое государственное межевание; оно продолжалось до самой смерти императрицы, но успеха не имело.

2.6. Землемерие и межевание в правление Елизаветы Петровны

Уменьшение объемов межевых работ, связанное с ликвидацией помещичьей системы, привело к росту земельных беспорядков. В царском указе 1731 г. отмечалось: «Многие... земли прежде были не межеваны, а которые и были межеваны, тех межи и грани через многие прошедшие годы попортились и ямы заровнялись, отчего непрестанно происходят ссоры и драки, и смертные убийства».

Возник вопрос о необходимости проведения нового сплошного или валового межевания, которое было начато в царствование Елизаветы Петровны (1741–1761).

В мае 1754 г. была утверждена «Инструкция межевщикам». При производстве работ впервые юридическая сторона дела была строго отделена от технической: межевщик ведал юридической частью дела, а состоящий при нем геодезист производил измерение земель и составлял межевые акты. Для сохранения результатов межевания составлялись полевая межевая записка, межевой журнал, межевая книга и межевые планы. Были введены усовершенствованные приемы измерения и инструменты (астролябия и мерная цепь).

С межеванием по инструкции 1754 г. связано и возникновение в России первых специализированных учреждений, занимающихся исключительно этой работой. При Сенате была образована Главная межевая канцелярия, в Москве – Губернская межевая канцелярия. Непосредственную работу проводили межевые конторы и межевые партии.

Основные задачи межевания заключались в следующем:

- произвести ревизию всех земель с целью проверки прав на владение;

- осуществить «редукцию», т. е. вернуть в пользу государства земли, на которые их владельцы не могли представить оправдательных документов (так называемые примерные земли).

Примерными землями государство могло распоряжаться различными способами: отбирать в казну, оставлять у их владельцев, юридически закрепляя их права, принудительно или по взаимному согласию («полюбовно») перераспределяя между несколькими землевладельцами. Прецеденты такого рода уже имелись в российской истории.

В ходе межевания 1754 г. был выдвинут принцип: каждый должен владеть лишь той землей, которая принадлежит ему по праву. Общее и чересполосное землевладение уничтожалось принудительно даже при бесспорном владении; этим обеспечивалось создание компактных участков, находящихся у конкретных землевладельцев.

Юридическая сторона государственного межевания в инструкции 1754 г. была разработана прекрасно. В ее основу были положены лучшие правила о межевании по Соборному уложению 1649 г. и Писцовому наказу 1684 г., а также решения судебных органов по спорным делам о землях. По правилам этих межеваний предписывалось измерять румбы граничных линий и составлять планы на все обмежеванные дачи.

Межевание по инструкции 1754 г. предполагалось валовым или генеральным, т. е. общим для всего государства. Оно производилось по инициативе правительства и не зависело от желания владельцев. В результате этого межевания каждое землевладение в отдельности должно было быть закреплено за владельцем технически и юридически.

Инструкция 1754 г. давала межевщику неограниченную власть. Рассмотрение и утверждение прав на землю, определение границ имений и их закрепление на местности доверялись не Вотчинной коллегии (законной наследнице дел Поместного приказа), а служащему исполнительной власти.

Межевщик делил, продавал остававшиеся за наделами примерные земли, при доносах об умышленной порче меж он сам проводил розыск и без суда брал с виновных штраф по 100 руб. за каждый испорченный граничный знак. При сопротивлении межеванию он являлся в поместье (вотчину) с вооруженной командой от ближайших полков и самовластно наказывал и штрафовал виновных. За убийство межевщика была предусмотрена смертная казнь.

По проведенным работам межевщик давал Вотчинной коллегии лишь краткий отчет. Многие из землевладельцев смотрели на межевание как на средство приобретения лишнего участка. Некоторые из них, стремясь получить земли сверх тех, на которые они могли предъявить документы, специально затевали земельные споры с соседями, подкупали землемеров, затягивали процесс размежевания.

Проблемы межевания: межевщики в то время в большинстве своем не имели специального образования, необходимого запаса юридических знаний и опыта. По свидетельству комиссии о государственном межевании, которая рассматривала недостатки межевания по инструкции 1754 г., «...все владельцы стали быть подвержены во всем своем недвижимом имении, яко главнейшем состоянии своей жизни, под рассмотрение посылающихся многочисленных, разного количества и состояния, а совсем не практикованных в государственных делах ме-

жевщиков, избирающихся из штаб- и обер-офицеров, состоящих более из молодых людей». В конечном счете это обрекло данное мероприятие на провал. Начавшись в Московской губернии в 1754 г., оно уже в 1755 г. там и закончилось, причем было обмежено только 50 дач (округов). Всего по России было обмежено 359 дач на площади 57 319 десятин. Такой результат был вызван также практически полным отсутствием специальных землемерных школ, общим недостаточным уровнем образования и культуры в то время, а также отсутствием нормальной государственной землеустроительной службы.

2.7. Генеральное межевание (1766–1861 гг.).

Необходимость, порядок, задачи, принципы и результаты

Неустроенность земельных отношений и неудачные попытки предыдущего межевания заставили правительство радикальным образом изменить подход к делу. Поэтому в царствование Екатерины II (1762–1796 гг.) начали проводиться новые работы по размежеванию земель. В 1765 г. (20 февраля) Екатерина II утвердила особую комиссию по государственному межеванию. Началась земельная реформа, получившая название «Генеральное межевание» и длившаяся почти 100 лет (с 1765 по 1861 г.).

Юридической основой Генерального межевания был правительственный манифест, опубликованный 19 сентября 1765 г., а также «Генеральные правила, данные межевой комиссии для сочинения по оным межевой инструкции», опубликованные в тот же день.

Генеральное межевание проводилось по дачам, которые обозначались не по владельцам, а по названиям местности. Оно проводилось по инициативе государства и носило обязательный для всех землевладельцев характер.

Всего за период с 1766 по 1781 г. было обмежено 29 855 дач на площади 23,44 млн га. Земельные отношения первой половины XVIII в. были сильно запутаны. Возникали значительные недоразумения и земельные споры. Назрела необходимость проведения мероприятий по упорядочению отношений по владению и пользованию землей. Таковыми мероприятиями явились межевания.

В 1766 г. были созданы две новые межевые инструкции, определяющие новый порядок Генерального межевания, при котором не требовалась проверка законности прав на владение землей. Если не было спора между соседями, то все границы на 19 сентября 1765 г.

считались бесспорными, при этом не требовалось документов на право владения землей.

Межевание проходило по дачам, в состав которых входило одно или несколько имений. Впоследствии для размежевания имений внутри дач проводилось межевание, получившее название «специального».

Порядок работы при Генеральном межевании. Старший землемер устанавливал границы дач по показаниям землевладельцев и свидетелей. Измерялись межи (границы) и устанавливались постоянные межевые знаки. Проводилась съемка ситуации внутри каждой дачи. На каждую дачу составлялся план, а на уезд – генеральный план. Далее дело освидетельствовалось и утверждалось в губернской межевой конторе, и земли закреплялись в собственность за владельцами.

Для обеспечения сплошного межевания работа велась циркулярным способом.

Если возникали споры между землевладельцами, то был предусмотрен специальный порядок разрешения споров, направленный на «полюбовное соглашение» между спорящими.

Генеральное межевание длилось почти 100 лет, до 1861 г., и было прекращено по причине начала Крестьянской реформы.

2.8. Структура и функции государственных органов по организации и проведению Генерального межевания

Для осуществления земельной политики государства был создан специальный аппарат (межевая служба), который и проводил ее в жизнь. В ее состав вошли межевая экспедиция при Сенате, Московская губернская межевая канцелярия, губернские межевые конторы, землемерные партии.

К межеванию были привлечены все лица, знающие основы землемерия и геодезии. В 1766 г. были изданы две межевые инструкции: для землемеров и межевых учреждений. Необходимо уяснить, какие задачи ими были поставлены, девиз Генерального межевания, новый принцип «полюбовного отвода» границ.

Межевое дело считалось священным, а государственные межевщики (землемеры) принимали присягу, текст которой был утвержден законом 1766 г.

С 1793 г. вследствие увеличения объема межевых работ надзор со стороны коллегиального органа стал малоэффективным. Поэтому он был вверен особому лицу в звании сенатора. При нем состояла ме-

жевая часть и канцелярия для производства дел. Управляющий межевой частью со своим званием соединял должность попечителя Константиновского межевого училища (с 1835 г. – института), а в дальнейшем осуществлял надзор за другими землемерными училищами.

В 1794 г. Межевая экспедиция была переименована в Межевой департамент. В 1797 г. при канцелярии была учреждена должность прокурора. В 1835 г. вступил в действие Свод межевых знаков, который определил состав Межевой канцелярии. По Указу от 17 июня 1836 г. распорядительная власть по межевому ведомству сосредоточивалась в отдельном Управлении главного директора Межевого корпуса под заведованием и надзором Министерства юстиции.

Возникновение губернской межевой части относится к 1775 г., когда по «Учреждению о губерниях» в каждую губернию был назначен губернский, а на каждый уезд – уездный землемер. Губернские землемеры возглавляли губернские чертежные специальные межевые учреждения для выполнения межевых работ в губерниях и подчинялись губернатору. На руководящие должности землемеров назначались лица, окончившие межевые учебные заведения. Генеральное межевание носило обязательный характер. Никто из владельцев не мог отказаться от проведения межевых работ на его землях. Оно велось по дачам. В дачу могли войти различные земли (помещичьи, церковные и др.). Дачу могло составить и одно крупное по размерам имение. В дачу могло войти одно или несколько селений. В «Генеральных правилах» разрешалось межевать «каждое селение порознь или всякое владение общею обводною межею, как-то владельцы сами и по сколько, к которому селению из собственного своего владения межевать пожелают». Величина дач по губерниям была неодинаковой. На юге, где имения и дачи были более крупные, включали меньше селений. В северных губерниях, наоборот, дачи были меньше по своим размерам, но включали большее число селений.

Границами дачи служили урочища реки, балки, а также дороги. Границу, проведенную по урочищам, можно было впоследствии, даже через несколько десятков лет, сравнительно легко найти и восстановить. Название дачи давалось по названию населенного пункта (села, деревни). Дачи межевались сплошь, без пропусков.

В целях обеспечения принципа сплошного межевания работа велась циркульным способом. Работу начинали с установления городской (выгонной) земли. Затем межевали владения, составлявшие территорию первого циркуля, т. е. концентрического круга вокруг города,

в радиусе двух верст. Когда владения в первом циркуле оказывались обмежеванными, проводили работу во втором циркуле, т. е. в концентрическом круге вокруг города радиусом четыре версты. Окончив работу во втором циркуле, переходили к третьему и последующему циркулю – пока не доходили до границы уезда.

Работы по Генеральному межеванию выполнялись землемерными партиями, состоявшими из старшего землемера и его помощника.

Землемерные партии подчинялись губернским межевым конторам. В отдельных губерниях ввиду их обширности организовывалось несколько межевых контор, которые руководили работой землемерных партий в какой-либо части губерний. Межевые конторы, помимо руководства и контроля за работой землемерных партий, рассматривали и разрешали споры о праве владения землей.

Московская межевая канцелярия была второй инстанцией по разрешению земельных споров, т. е. рассматривала дела в апелляционном порядке. Межевая канцелярия осуществляла также руководство и надзор за межевыми конторами, находившимися в губерниях, смежных с Московской губернией. Иногда она непосредственно руководила работой землемерных партий, выполняя функции межевой конторы.

При сенате была образована межевая экспедиция – высший специальный орган по проведению Генерального межевания. Она являлась окончательной инстанцией по спорным судебно-межевым делам. На экспедицию возлагалось общее руководство и контроль за деятельностью губернских межевых контор.

Для подготовки кадров землемеров при проведении этих работ в 1779 г. в Москве была открыта землемерная школа, преобразованная в 1819 г. в землемерное училище, а в 1835 г. в Межевой институт.

Работа при Генеральном межевании начиналась с установления старшим землемером границ дач. Он это делал по показанию земле-владельцев и понятых (свидетелей). Если возникали споры, то старший землемер, выдав спорящим так называемый спорный билет, передавал дело об утверждении границ в Губернскую межевую контору.

После установления границ производилось измерение межи и одновременно делались постоянные межевые знаки. На поворотных пунктах копались ямы глубиной 2 м и радиусом около 3 м. В лесу делались просеки, на открытом месте – межники.

Измерив межу и установив межевые знаки, землемерная партия производила съемку ситуации внутри каждой дачи. На каждую дачу Генерального межевания составлялся план, а на уезд – генеральный

план. Законченное «дело» по межеванию дач сдавалось для освидетельствования и утверждения в губернскую межевую контору. После освидетельствования «дело», если не было споров, утверждалось, и все земли закреплялись в собственность за их владельцами.

Согласно «Генеральным правилам» споры владельцев о примерных землях разрешались следующим образом. Если у обоих заспоривших владельцев обнаруживались примерные земли, то большая их часть отбиралась в казну. Это делалось в виде наказания за то, что спорщики, не имея прав на примерные земли, не смогли добровольно (по «полюбовному соглашению») договориться между собой об установлении бесспорной границы. Спорящим оставлялась лишь небольшая часть примерных земель. Если при споре двух владельцев у одного устанавливался недостаток земли, а у другого оказывался излишек сверх законно принадлежащей, то первый получал из примерных земель соседа двойное количество недостающих ему земель. Владельцу примерных земель оставляли лишь 10 четвертей на каждые 100 четвертей законно принадлежащей ему земли. Остальную часть примерных земель, как и в первом случае спора, отбирали в казну. Если владелец начинал спор против соседа, у которого оказывался недостаток земли, то в этом случае у владельца, начавшего спор, – как «не дельного заявителя», – отбиралась в казну вся примерная земля. Такая же мера применялась в отношении владельцев, «вышедших за свои границы», т. е. захвативших чужие земли уже после издания манифеста о Генеральном межевании. Работы по Генеральному межеванию начались в 1766 г. Первой обмежевывалась Московская губерния, затем межевание стало проводиться и в других губерниях Центральной России.

2.9. Техника проведения, материалы и инструменты, применяемые при Генеральном межевании

Генеральное межевание проводилось на основе сплошной инструментальной съемки по дачам, которые именовались по названию населенного пункта.

В конце XVIII в. в России продолжалось выделение дач Генерального межевания и установление их границ. В дачи включались, как правило, земли не одного, а нескольких землевладельцев и землепользователей, поэтому Генеральное межевание не устраняло запутанности земельных отношений между соседями-землевладельцами. Они имели право «добровольно развестись с соседями в границах», пригласив для

этих целей за свой счет («кошт») землемера. Эти действия получили название «своекоштное межевание».

Своекоштное межевание шло очень медленно, так как соглашения между сторонами достигались с большим трудом. Владельца, который приглашал за свой счет землемера, соседи обвиняли в недобросовестности, пристрастии и т. п. Поэтому правительство вынуждено было само начать размежевание владений, находящихся в границах дач Генерального межевания, так называемое специальное межевание.

Генеральное межевание, изначально имея главной целью охватить страну сетью генеральных дач с твердо укрепленными юридическими и техническими границами, почти не касалось отношений между землевладельцами внутри них. Размежевание владельцев допускалось лишь в редких случаях, когда все хозяева земли соглашались развестись полюбовно. Вследствие этого с распространением Генерального межевания, т. е. по мере увеличения числа генерально обмежеванных дач, вопрос о специальном межевании становился все более настоятельным.

По этой причине 2 октября 1806 г. были изданы высочайше утвержденные правила о специальном размежевании генеральных дач через уездных землемеров (ПСЗ, № 22305), должности которых были введены еще в 1775 г. Установленный этим законом порядок отдельных межеваний в генерально обмежеванных местностях был подтвержден при издании высочайше утвержденного 31 июля 1828 г. «Наставления губернским и уездным землемерам» (ПСЗ, № 2203).

Согласно правилам губернские и в особенности уездные землемеры должны были всемерно содействовать размежеванию общих дач Генерального межевания. Этот этап работ специального межевания, длившийся около 30 лет, был назван межеванием через уездных землемеров.

При этой процедуре землевладельцы, размежеванные в общую дачу, составляли соглашение, называемое полюбовной сказкой, в форме письменного юридического акта. В нем они излагали условия размежевания своих земель, т. е. фактически договаривались о своих границах.

Межевание проводилось без пропусков. Сначала устанавливалась городская земля, затем межевались земли в радиусе двух верст (дачи первого циркуля), далее – земли в радиусе четырех верст (дачи второго циркуля) и так далее – до границ уезда. Работы начинались с определения старшим землемером границ дач, затем проводилось измерение межи и установление постоянных межевых знаков. После этого произ-

водилась съемка ситуации внутри дачи и составлялся план. Съемка производилась астроябией и цепью, планы составлялись по магнитному меридиану, румбам с указанием склонения магнитной стрелки, на них подписывались румбы, углы и меры линий. Все цифровые данные описывались словами в особой межевой книге.

Необходимо знать, что при Генеральном межевании большое внимание уделялось описанию и оценке имений. Их характеристика включала сведения о землевладельцах, размерах дачи, количестве дворов, количестве душ женского и мужского пола, структуре земельных угодий, качестве земли, форме земельной ренты, промышленных предприятиях, оценке лесных угодий.

2.10. Специальное межевание (1806–1917 гг.).

Задачи, содержание, техника проведения

В результате Генерального межевания не устанавливались границы всех отдельных владений, что вызвало необходимость проведения следующего этапа – специального межевания землевладений внутри дач. В связи с этим уже в 1767 г. был установлен особый вид межевания, названный «специально-коштным межеванием через землемеров Генерального размежевания земель». Данное межевание проводилось по просьбам владельцев и за их счет. В 1806 г. были изданы особые правила «специального размежевания через уездных землемеров».

Изменения в земельном законодательстве привели к дальнейшему развитию земельно-оценочных работ. Указ от 1801 г. предоставил право лицам всех свободных состояний приобретать вне городов незаселенные земли (без крестьян). В официальных документах появился термин «оценка», который вскоре стал общепринятым. Широкое распространение получила оценка земли при совершении купли-продажи имений, при наследовании, разделе и залоге земли. При проведении земельно-оценочных работ важное место занимала переоценка земель, которая осуществлялась с периодичностью 10 лет.

В 1839 г. были учреждены посреднические комиссии и посредники в губерниях по межеванию в уездах. Кредитным учреждениям было запрещено давать ссуды под неразмежеванные имения.

Рассматривая технику проведения, применяемые материалы и инструменты специального межевания, следует уяснить, что в результате межевания составлялся план. Съемка осуществлялась угломерным способом, из инструментов применялись астроябия, буссоль, мерная цепь. В технику производства работ специальное межевание практиче-

ски не внесло ничего нового. По закону 1806 г. уездный и губернский землемеры должны были содействовать размежеванию дач, включающих несколько собственников. Первый этап специального межевания – межевание через уездных землемеров, длилось около 30 лет (1806–1836 гг.). Оно проводилось при условии добровольного согласия на размежевание. Второй этап специального межевания – через посредников (1836–1853 гг.) был предусмотрен в целях ускорения межевых работ. В уездах была введена должность посредников – выборных из местного дворянства для осуществления посреднических действий при наличии спорных вопросов. Это ускорило проведение специального межевания. Третий этап специального межевания длился с 1853 г., когда был издан закон о судебно-межевом разбирательстве, до 1913 г. – года окончания работ. Это этап судебно-межевого разбирательства.

Во многих губерниях специальное межевание не было закончено, но в условиях Первой мировой войны работы продолжаться не могли.

Генеральное и специальное межевание обеспечили установление порядка в земельных делах, создали условия для ведения помещичьего хозяйства, способствовали последующему развитию капиталистических отношений в России. В результате повысилась стоимость имений, возрос оборот земли, стали развиваться товарно-денежные отношения в сельском хозяйстве.

3. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

3.1. Кризис крепостнической системы хозяйства

Кризисом феодально-крепостнической системы мы называем прогрессивный по своему содержанию процесс – переход от феодально-крепостнического хозяйства к капиталистическому. Капитализм рождается в недрах феодального хозяйства, но его свободному развитию препятствует феодальная оболочка.

Происходит борьба между феодальным и капиталистическим в экономике, которая, конечно, кончается победой капиталистического хозяйства.

Но если бы дело исчерпывалось прогрессивным поступательным движением, слово «кризис» было бы неуместным. Кризисом было столкновение двух систем, острейшая борьба между ними. Тормозя развитие буржуазных элементов в хозяйстве, феодальная оболочка тормозила развитие всего хозяйства страны.

Общее количество крепостных в России по переписям 1858 и 1859 гг. составляло 23 млн человек, из них в европейской части России – 22,5 млн человек. Мужчин и женщин было примерно поровну. Дворовые люди составляли около 7 %.

Дворяне делились на беспоместных, имеющих только дворовых людей, и помещиков, владеющих дворовыми людьми и крепостными крестьянами. Помещики делились на несколько категорий. Каждая крестьянская семья, наделенная земельным участком, составляла тягло, которое входило в состав более обширного семейного союза-двора.

До начала XVIII в. тягло было не только рабочей силой и единицей крестьянского земельного надела, но и податной единицей для взимания натуральной и денежной повинности. После замены Петром I поземельного налога на подушный и введения новой фискальной единицы «душа мужского пола» в кредитных казенных учреждениях при залоге имений стали принимать в расчет души, а не тягловые участки. Но до первой половины XIX в. крестьяне и помещики использовали тягловый порядок надела при отбытии барщины и выплате оброка.

В тот период значительную роль играла крестьянская община, которая самостоятельно решала такие вопросы, как частный передел, общий передел, распределение податей и сборов, внутренние споры. Община управлялась миром на сельских сходах, решение принималось только единогласно, понятие «большинство голосов» не существовало.

Возможности крепостного хозяйства как экономической системы ко второй четверти XIX в. были полностью исчерпаны, страна вошла в полосу глубокого кризиса. Крепостное право стало тормозом развития промышленности, торговли и крестьянского предпринимательства. Резко упала производительность труда крестьян на барщине, снизилась урожайность зерновых культур, к середине XIX в. она составляла 75–80 % по отношению к показателям начала века. Реально крепостной труд был почти в два раза дороже, чем труд наемного работника. Крепостнические отношения препятствовали внедрению новых технических средств. На фабриках тормозилось внедрение капиталистических отношений и новой техники.

К 60-м гг. XIX в. в кредитных учреждениях помещиками было заложено более $\frac{2}{3}$ крепостных крестьян. В XIX в. усилилось антикрепостническое движение крестьян. Поражение царизма в Крымской войне 1853–1856 гг. со всей остротой показало экономическую, политическую отсталость страны. Война нанесла сильнейший удар по крепостной системе и содействовала переходу правительства на путь реформ.

3.2. Основные положения крестьянской реформы 1861 г.

Редакционными комиссиями были выработаны и с небольшими изменениями прошли через Главный комитет и Государственный совет положения, подписанные царем 19 февраля 1861 г. Вместе с ними был подписан и манифест.

Манифест был обнародован в Москве 5 марта 1861 г. в Прощеное воскресенье в Успенском соборе Кремля после литургии; манифест обнародован в Петербурге. В остальных местах – в течение марта того же года.

Основной акт – «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» содержал главные условия крестьянской реформы:

- крестьяне получали личную свободу и право свободно распоряжаться своим имуществом;
- крестьяне получали выборное самоуправление, низшей хозяйственной единицей самоуправления было сельское общество, высшей административной единицей волость;
- помещики сохраняли собственность на все принадлежавшие им земли, однако обязаны были предоставить в пользование крестьянам «усадебную оседлость» (придомовый участок) и полевой надел. Земли полевого надела предоставлялись в общинное пользование сельским обществам, которые могли распределять их между крестьянскими хозяйствами по своему усмотрению. Минимальный размер крестьянского надела для каждой местности устанавливался законом;
- за пользование надельной землей крестьяне должны были отрабатывать барщину или платить оброк в течение 9 лет;
- размеры полевого надела и повинностей должны были фиксироваться в уставных грамотах, которые составлялись на каждое имение и проверялись мировыми посредниками;
- сельским обществам предоставлялось право выкупа усадьбы и по соглашению с помещиком – полевого надела, после чего все обязательства крестьян перед помещиком прекращались;
- государство на льготных условиях предоставило помещикам финансовые гарантии получения от крестьян выкупных платежей, приняв их выплату на себя. Крестьяне, соответственно, должны были выплачивать выкупные платежи государству. Была разработана специальная выкупная операция.

Законодательными актами отменялось крепостное право. Крестьянин перестал быть объектом собственности, его нельзя было больше продавать или покупать. Однако полных гражданских прав, уравнивших их с помещиками, крестьяне не получили. Они не стали полноправными гражданами страны, в которой жили. Крестьяне оставались низшим, податным сословием, власти имели право подвергать их телесным наказаниям.

После отмены крепостного права вся земля, которая обрабатывалась крестьянами, считалась собственностью помещика.

Крестьянам предоставлялись в пользование их же усадьбы, кормовые угодья, водопои, леса, за пользование которыми крестьяне обязаны были выполнять барщину и платить оброк помещику, т. е. выполнять определенные повинности. Барщина устанавливалась за каждый надел в размере 40 мужских и 30 женских рабочих дней в год.

Вводилась круговая порука, т. е. каждый крестьянин отвечал за платежи и оработки всех остальных жителей села. Надельные земли могли переходить в собственность крестьян при условии выплаты выкупных платежей.

Губернии были разбиты по местным условиям на великорусские, малорусские, белорусские и новороссийские.

Для каждой местности была установлена максимальная высшая норма и норма минимальная – в размере $\frac{1}{3}$ минимальной.

При недостатке земли до минимальной нормы помещик был обязан дорезать земли из своей части.

Для определения максимальной нормы Россия была разделена на 3 полосы – нечерноземную, черноземную и степную.

Реформой предусматривались этапы поземельного устройства крестьян, выходящих из крепостной зависимости.

Первый этап – в двухлетний срок составлялись уставные грамоты.

Второй этап – в течение последующих 6 лет после введения уставных грамот проводилось размежевание крестьянских и помещичьих земель. После этого осуществлялась выдача специальных актов с указанием смежных земель и границ. Проведение этих работ осуществлялось под руководством самих помещиков или посредников из их числа. При поземельном устройстве помещикам отводились лучшие земли, крестьянам оставались худшие, чересполосные участки.

Третий этап – перевод крестьян на выкуп с выдачей специальных актов – «данных», в которых указывались ссуды, предоставленные

правительством, срок их выплаты, площадь надела и состав земель, описание границ. Размеры выкупных платежей назначались в полтора раза выше продажной цены земли. Все это способствовало усилению экономической зависимости крестьян. Такое землеустройство сопровождалось массовыми выступлениями крестьян, которые повсеместно отказывались подписывать уставные грамоты, во многих губерниях вспыхивали восстания. Борьба крестьян после реформы только в течение 1861–1864 гг. охватила около 2 000 имений. По законам помещикам предоставлялось право проводить разграничение земель в обязательном порядке, т. е. принудительно, без согласия крестьян. Для умирения крестьян помещики вызывали полицию, войска.

Оброк платился с каждого душевого надела. Это и было временно-обязанное состояние.

В течение этого периода избранные из местного дворянства мировые посредники составляли документы – уставные грамоты о выделении крестьянам земельных наделов за выкуп. В них записывалась площадь земли и те повинности, которые во временнообязанный период они должны были выполнять помещику.

Размер платежей крестьян по выкупной операции не был связан со стоимостью земли. Он так же, как и размер оброка, определялся способностью крестьян платить. Н. Х. Бунге (будущий министр финансов) считал целесообразным придать оплате крестьянских выкупных платежей форму податного платежа как более надежную при взимании с крестьян «долга».

Крестьяне не имели возможности заплатить такие суммы помещикам, поэтому правительством была проведена специальная выкупная операция. Сущность ее заключалась в том, что крестьяне платили помещикам 20–25 % выкупной суммы наличными деньгами, а остальную часть помещикам выплачивало государство. Оно выдавало помещикам до 80 % выкупной суммы в форме пятипроцентных билетов золотого займа. А крестьяне должны были в течение 49 лет вносить государству выкупные платежи в размере 6 % от всей суммы, из которых лишь 0,5 % шло на погашение выкупной ссуды.

Проведение государством выкупа крестьянских наделов в централизованном порядке решало ряд важных социальных и экономических задач. Правительственный кредит обеспечивал помещикам гарантированную уплату выкупа и вместе с тем избавлял их от непосредственного столкновения с крестьянами.

Землеустроительные работы, связанные с реформой, заключались в установлении точного количества земель в имении и размеров наделов, ограничении земель общины и помещика, ограничении наделов внутри крестьянской общины, проведении операций с продажей земли, рассмотрении земельных споров.

После реформы 1861 г. чересполосица в расположении помещичьих и крестьянских земель оказалась большим тормозом для перехода к капиталистической системе хозяйства. Поэтому возникла необходимость в размежевании частновладельческих и крестьянских земель, в ходе которого нужно было устранить чересполосицу, свести земли отдельных землевладений к одному месту, предоставить крупным землевладельцам возможность ввести самостоятельные севообороты.

Для перехода к капиталистической организации производства требовалось более рациональное внутреннее земельное устройство хозяйств. В ходе землеустройства крупных имений их территории разбивались на отдельные хозяйственные единицы, внутри которых вводились севообороты, нарезались поля.

Многие землевладельцы понимали необходимость улучшения культуры земледелия и правильной организации территории.

3.3. Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости

Реализация реформы была возложена на министерства, губернаторов и местные органы власти. На местах вопросы реализации реформы были возложены на мировых посредников, которые подчинялись съезду своих коллег. В 1874 г. институт мировых посредников был заменен земскими начальниками.

Изучая поземельное устройство помещичьих крестьян и межевые работы, связанные с осуществлением реформы, следует знать, что страна была разбита на четыре группы районов. Появились понятия наделов: высший, низший, дарственный и указной. Производство землеустроительных работ регулировалось особыми правилами «О порядке межевых действий при разграничении или разверстании угодий и отмежевании откупленных крестьянами земель».

Землеустройство стало механизмом передачи значительной части крестьянских земель во владение помещиков в виде отрезков. Поземельное устройство крестьян, как правило, было связано с появлением

чересполосицы, узкоземелья, дальнеземелья, вклиниваний и других недостатков.

Стремление наделить все крестьянские дворы равнокачественной землей и осуществить размещение пахотных земель каждого хозяина в трех массивах (с учетом обязательного для всех трехпольного севооборота) приводило к тому, что иногда землепользование складывалось из 15 чересполосных участков и более, а в отдельных губерниях доходило до 100.

В ходе землеустройства велись владенные записи, в которые вносились площадь и границы предоставленных земель, виды и соотношение земель и сумма причитающейся с каждого общества оброчной подати.

Для проведения землеустроительных действий по разграничению крестьянских наделов помещики приглашали частных землемеров за свой счет или же проводили перечисленные мероприятия сами. Государство ограничилось назначением из числа местных дворян по взаимному согласию мировых посредников, которые санкционировали действия помещиков и приводили крестьян к соглашению между собой. Все делалось в интересах дворян-землевладельцев. Поэтому в ряде случаев крестьяне приглашали землемеров за свой счет для проверки выполненных измерений. Инструментальная съемка земель не предусматривалась, отвод осуществлялся по планам Генерального или специального межевания. Земли отграничивались на местности.

Все работы предусматривалось выполнять в три этапа. Первый этап, рассчитанный на двухлетний срок, заканчивался введением в действие уставных грамот. Следующие 6 лет отводились на разверстание крестьянских и помещичьих земель – это был второй этап. На третьем этапе происходил перевод крестьян на выкуп с выдачей данных.

Межевые работы для удельных крестьян проводились так же, как и для помещичьих крестьян. Землеустройство государственных крестьян проводилось Министерством государственных имуществ. Здесь сначала проводилась мензульная съемка, а затем обследование земель. Крестьянские наделы отграничивались в натуре межевыми знаками. Земельные наделы становились собственностью общины, которой выдавались владенные записи.

Для подготовки специалистов в Горы-Горецком земледельческом училище в 1858 г. открыты классы частных землемеров и таксаторов, которые в 1909 г. были преобразованы в землемерно-агрономическое училище с шестилетним сроком обучения. Это было единственное в России училище такого профиля.

3.4. Поземельное устройство помещичьих, удельных, государственных крестьян. Межевые работы, связанные с осуществлением реформы

Выкуп земель крестьянами в постоянное пользование и связанные с ним размеры крестьянских повинностей означали, что установленные земельные наделы были получены не в собственность, а во временное пользование. В течение временнообязанного состояния крестьянин должен был выполнять барщину или платить оброк. Повинности устанавливались в зависимости от размера надела. Была разработана система «градаций». Выкуп земель получил название «выкупная операция». Крестьяне, приобретающие землю в собственность путем выкупной операции, обязаны были вносить в казну ежегодно взамен выплачиваемого ранее помещику за землю оброка по 6 коп. на 1 руб. с назначенной правительством выкупной ссуды впредь до ее погашения. Такие платежи именовались выкупными. Выкупная ссуда погашалась взносом выкупных платежей в продолжение 49 лет со дня ее выдачи.

Удельные крестьяне – это крестьяне имений, находившихся в ведении департамента делов, бывшие дворцовые.

Отмена крепостного права по отношению к удельным крестьянам произошла в 1863 г. В это время удельных крестьян было свыше 2 млн душ. Они сразу переводились на обязательный выкуп и должны были выплачивать выкупные платежи в течение 19 лет. Поземельное устройство удельных крестьян происходило на тех же основаниях, как и крестьян помещичьих. В основу отводов земли были приняты наделы, предоставленные им еще при крепостном праве. Земли, которые оказывались излишними сверх установленных наделов, отрезались в непосредственное распоряжение удельного или дворцового ведомства.

Условия реформы для удельных и государственных крестьян были гораздо благоприятнее, чем для помещичьих.

Закон 1866 г. оставлял государственных крестьян на оброке, не устранял зависимости от собственника земли – государства, земля оставалась только в пользовании. Это вызвало недовольство крестьян. И в 1886 г. был издан новый закон, по которому государственные крестьяне переводились на обязательный выкуп отведенных им наделов. В основу выкупных платежей была положена ранее установленная оброчная подать, годовые платежи которой были повышены по ряду местностей примерно в 1,5 раза. Такая сумма выкупных платежей «должна быть вносима в указанные сроки и установленным порядком с 1 января 1887 г. по 1 января 1931 г., после чего взимание выкупных

платежей окончательно прекращается». Государственные крестьяне должны были платить 44 года за освобождение от зависимости государства.

В отличие от помещичьих крестьян, поземельное устройство государственных крестьян проводилось государственным землеустроительным аппаратом, находившимся в составе Министерства государственных имуществ.

По каждой казенной доле производилась съемка мензулой землепользования крестьян, выяснялся состав угодий, качество земель, урожайность сельскохозяйственных культур. На основе этих данных составлялся проект отграничения крестьянских наделов, который предъявлялся сельскому обществу и после разрешения спорных вопросов приводился в исполнение с установлением на месте межевых знаков. Крестьянам выдавались документы на землю, владенные записи.

Иногда наделы отводились по одному общему плану и общей владенной земли для ряда соседних сел.

3.5. Итоги крестьянской реформы 1861 г.

Следует знать, что в результате крестьянской реформы 1861 г. к началу XX в. сложились три основные категории землевладений по принадлежности земель: частновладельческие, наделные; казенные, церковные; земли различных государственных и общественных организаций и учреждений.

Пореформенное землеустройство для этих категорий землевладений решало различные задачи: защита помещичьего землевладения и создание условий для капиталистического развития деревни.

Главным итогом реформы 1861 г. явилось освобождение более чем 30 млн крепостных крестьян. Но это, в свою очередь, повлекло за собой становление новых буржуазных и капиталистических отношений в экономике страны.

Обнародование «Положений» 19 февраля 1861 г., содержание которых обмануло надежды крестьян на «полную волю», вызвало взрыв крестьянского протеста весной 1861 г. За первые пять месяцев 1861 г. произошло 1 340 массовых крестьянских волнений, всего же за год – 1 859 волнений. Более половины их (937) было усмирено военной силой. Фактически не было ни одной губернии, в которой в большей или меньшей степени не проявился бы протест крестьян против невыгодных для них условий дарованной «воли». Продолжая уповать на «доброе» царя, крестьяне никак не могли поверить, что от него исходят

такие законы, которые на два года оставляют их фактически в прежнем подчинении у помещика, вынуждают исполнять ненавистную барщину и платить оброки, лишают их значительной части прежних наделов, а предоставленные им земли объявляют дворянской собственностью. Одни считали обнародованные «Положения» поддельным документом, который был составлен помещиками и договорившимися с ними заодно чиновниками, скрывшими настоящую, «царскую волю», другие же пытались отыскать эту «волю» в некоторых непонятных, потому по-разному толкуемых, статьях царского закона. Появлялись и подложные манифесты о «воле».

3.6. Земельные отношения, землеустройство и земельный кадастр в пореформенный период

Землеустройство как средство территориальной организации сельскохозяйственного производства способствовало проникновению в деревню рыночных земельных отношений, увеличению земельного оборота, распаду дворянской земельной собственности и переходу ее части к другим сословиям, росту аренды земли (продовольственной и предпринимательской).

Реформа 1861 г. создала условия для проведения общегосударственных кадастровых работ, включавших учет земель, их описание и оценку как объект налогообложения. Новым в методике оценки земель стало определение стоимости крестьянского землевладения по установленной цене выкупного платежа. После создания в 1864 г. земств оценочная деятельность передается в ведение земских губернских и уездных учреждений. В течение 20 лет земствами были организованы оценочные работы по всей территории России. Так возникла земская оценочная статистика.

Анализируя роль Крестьянского земельного банка в системе этой политики, можно отметить, что 18 мая 1882 г. было утверждено «Положение о крестьянском поземельном банке» и банк в системе аграрной политики явился инструментом выгодной ликвидации дворянской собственности, орудием укрепления частной собственности буржуазной верхушки деревни, средством борьбы с идеями о вторичном наделении земель крестьянства.

Крестьянство, являясь самым многочисленным классом населения и главным источником средств жизнеобеспечения страны, практически не участвовало в принятии решений, определявших его судьбу.

Без учета мнения крестьян готовилась и реформа 1861 г. Тем не менее некоторые элементы этой реформы представляют интерес и в настоящее время. Особого внимания заслуживают широкое привлечение прогрессивной общественной мысли, продолжительность подготовительного периода, продуманная логика осуществления мероприятий, четкие организующие действия государственной власти.

4. РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ СТОЛЫПИНСКОЙ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ

4.1. Предпосылки аграрных преобразований в России в начале XX в.

Следует отметить, что в конце XIX – начале XX в. Россия, как и другие европейские страны, активно вступила на капиталистический путь развития. В конце 50-х гг. XIX в. назрел кризис феодально-крепостнической системы, была проведена реформа 1861 г.

В России общим правилом была коллективная собственность на землю. Общинное землевладение было распространено по всей Центральной России, подворное – в Прибалтике и западных губерниях, включая Могилевскую и Витебскую, где наряду с подворным встречалось общинное. К 1906 г. 80 % надельной земли находилось в общинном пользовании, а численность крестьянских дворов, владеющих на общинном праве землей, составляла 9,2 млн га.

К концу XIX в. стало ясно, что положительный потенциал реформ 1861 г. частично исчерпан реваншем консерваторов после убийства Александра II в 1861 г. Необходим был цикл новых реформ.

Попытка уйти от них с помощью войны с Японией не только не удалась, но и стимулировала первую русскую революцию. В это время большую роль сыграли такие выдающиеся деятели, как С. Ю. Витте и П. А. Столыпин. Необходимо более подробно ознакомиться с политикой С. Ю. Витте.

Подготовительные работы по проведению земельной реформы были начаты в 1901 г.

Уравнительная психология крестьян, сформированная общинным землепользованием, была более отзывчивой к политическим программам, предлагавшим национализацию и передел земли. Высшей справедливостью считалось отнять и поровну переделить.

Не утихали споры о малоземелье: на 1 человека сельскохозяйственного населения приходилось земли: в России – 2,59 десятин; Канаде – 4,6; США – 4,4; Англии – 2,82; Дании – 2,7 десятин. В России на 1 человека приходилось земли в 1,5 раза больше, чем во Франции и Германии; в 2 раза больше, чем в Бельгии, Швеции, Австрии, Италии.

Развитие сельского хозяйства по капиталистическому пути шло медленно. Главным тормозом развития капиталистических отношений в сельском хозяйстве оставалось общинное землевладение, которое имело множество недостатков, в том числе принудительный севооборот, чересполосицу, раздробленность участков, дальнотемелье, узкополосицу. Крестьянин без согласия общины не мог уйти в город, сдать землю в аренду, посеять культуру, которая не вписывается в общий севооборот. В общинах были постоянные переделы земли, которые на рубеже веков происходили в среднем раз в 6 лет.

Экономический кризис 1900–1903 гг., сопровождавшийся очередным неурожаем 1901 г. и голодом 1902 г., послужил поводом к взрыву крестьянского недовольства. Крестьянское движение продолжалось в течение двух лет. В конце 1901 г., отвечая на назревшую потребность решения аграрной проблемы, правительство в соответствии с исторически сложившейся традицией учредило очередную комиссию «по исследованию причин оскудения центра». Комиссия начала работать в октябре 1903 г., когда по всей России еще дымились останки сожженных крестьянами помещичьих усадеб.

Указу 9 ноября 1906 г. предшествовала целая серия мер. В марте 1903 г. была проведена отмена круговой поруки в общине, а еще раньше – в подворных селениях. В августе 1904 г. отменены телесные наказания.

К началу 1905 г. подготовка реформы была во многом завершена, были определены все цели и задачи проведен кроме отмены круговой поруки закон о переселении внесены конкретные предложения о выделах из общины, о хуторах и отрубках, о расширении деятельности Крестьянского банка, подготовлен проект изменений его устава. Наконец, 5 мая 1905 г. Министерство земледелия и госимуществ было преобразовано в Главное управление земледелия и землеустройства, куда из Министерства внутренних дел передали землеустроительные отделы и переселенческое управление.

Крестьяне жаждали помещичьей земли, беднейшие крестьяне – и помещичьей, и «кулацкой». В ноябре 1905 г. были отменены выкупные платежи за надельные земли, и это формально дало основание считать реформу 1861 г. законченной.

Неслучайно почти во всех официальных документах, особенно раннего этапа, аграрная реформа П. А. Столыпина называется вторым, завершающим этапом крестьянской реформы. Другим указом 3 ноября 1905 г. были даны новые полномочия Крестьянскому банку, а 4 марта 1906 г. был создан землеустроительный комитет в Петербурге и начато создание землеустроительных комиссий на местах. Когда П. А. Столыпин стал уже председателем Совета Министров (27 августа 1906 г.), начался перевод казенных земель в Крестьянский банк.

В 1906 г. (5 октября) последовал воистину судьбоносный указ – «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц бывших податных сословий». Это был действительно решительный шаг к уничтожению неполноправного положения крестьянства и, следовательно, к ликвидации всего старого аграрного строя.

В 1905 г. плохое состояние сельского хозяйства усиливало недовольство крестьян и было одним из стимулов к той же самой революции. Ведь бунтовали отнюдь не только малоземельные крестьяне, но и те, кто имел вполне достаточно земли. Поэтому политические задачи реформы были неотделимы от решения хозяйственных задач, в частности, изменения условий землепользования.

Революционное движение в 1905 г. привело к изменению отношения правительства к аграрной проблеме. От этапа предварительной подготовки правительство перешло, наконец, к реальной реформаторской практике.

Указом 4 марта 1906 г. был организован Комитет по землеустроительным делам и землеустроительным комиссиям, которому предстояло сыграть центральную роль в проведении предстоящей земельной реформы.

4.2. Экономическое развитие Беларуси в начале XX в.

Реформа 1861 г. открыла путь к развитию капитализма в сельском хозяйстве Беларуси, но переход от старой крепостнической к новой капиталистической системе хозяйствования не мог произойти сразу по двум причинам:

- 1) требовались люди, которые привыкли работать по найму, замена крестьянского инвентаря помещичьим, организация землеустройства;
- 2) осталось много сервитутных земель.

На смену крепостничеству пришла переходная система хозяйствования. В пореформенный период в Беларуси также шел процесс преобразования сословного землевладения в бессословное, но более медленно. Сельское хозяйство все шире втягивалось в рыночные отноше-

ния, ведущее место занимало производство зерна, стали распространяться многопольные севообороты и сельскохозяйственная техника. Главной отраслью сельского хозяйства было земледелие, но важную роль играло и животноводство.

Развитие производительных сил в крестьянском хозяйстве сдерживалось пережитками крепостничества. Основной чертой развития сельского хозяйства Беларуси во второй половине XIX в. явился рост товарного земледелия и животноводства.

4.3. Основное содержание первых аграрных программ

Революция 1905 г. не увенчалась успехом. Пути коренного изменения сложившихся земельных отношений были предложены первыми аграрными программами ведущих политических партий этого периода: большевиков, меньшевиков, социалистов-революционеров (эсеров), анархистов, партии народной свободы (кадетов), анархистов-толстовцев, монархистов. Наибольшей популярностью пользовались аграрные программы большевиков и социалистов-революционеров.

4.4. Деятельность П. А. Столыпина по разработке новой аграрной политики

Реформа, которую справедливо называют «вторым раскрепощением крестьян», была стратегически верным решением. Ее поддержали без малого 30 % крестьян. Если бы она была доведена до конца, возникла бы реальная перспектива образования в деревне независимого крестьянина-собственника, который стал бы основой сельского хозяйства и удержал бы страну от революционных потрясений. Но не получилось.

Непосредственное осуществление аграрной реформы началось после опубликования 9 ноября 1906 г. указа «О дополнении некоторых положений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования». За этим скромным названием скрывался коренной переворот в аграрной политике.

Основной целью реформы было закрепление частной собственности на землю, создание многочисленного и сильного класса зажиточных крестьян, который должен был стать опорой государственной системы.

Согласно этим законам общины, не производившие переделов земли в течение 24 лет, независимо от их желания были признаны перешедшими к подворному землевладению, и укрепление земли в собственности производилось путем выдачи удостоверительных актов.

В общинах, производивших переделы, каждый крестьянин получил право укрепить находящуюся в его пользовании общинную землю в личную собственность не только по числу разверсточных единиц (разверсточной единицей могла быть ревизская душа, число едоков в семье, количество трудоспособных), но и излишки фактического пользования, которые оплачивались по выкупной цене 1861 г., т. е. в 2–3 раза меньше фактической цены на момент проведения реформы.

Для выдела из общины требовалось согласие сельского схода, если в течение 30 дней сход согласия не давал, то выдел производился распоряжением земского начальника.

Активизировалась деятельность Крестьянского банка, который теперь мог скупать земли в свой фонд и выдавать крестьянам ссуду для покупки земли. Крестьянский банк выступал посредником при продаже земли крестьянам, получил право сдавать земли в аренду и межевать земли.

Столыпинский план предусматривал русский вариант развития деревни и включал следующие составные части:

1) введение частной собственности на надельные крестьянские земли путем выделения хуторов и отрубов на общинных землях, переселение во вновь осваиваемые районы;

2) широкую кредитно-финансовую поддержку реформы, предусматривающую льготные ссуды, кредиты, деятельность Крестьянского поземельного банка;

3) развитие сельскохозяйственной кооперации;

4) мелиорацию сельскохозяйственных земель России;

5) введение сельскохозяйственного образования;

6) создание земледельческой партии.

Выходящий из общины крестьянин взамен многочисленных земельных участков, разбросанных на значительном расстоянии друг от друга, получал право на компактный земельный участок – отруб, или мог поселиться на хуторе – отдельном земельном участке с жилыми и хозяйственными постройками.

При отрубной форме владения землей все сельскохозяйственные земли так же, как и при хуторской, размещались в одном компактном массиве, но усадьба владельца оставалась в деревне.

Устройство хуторов и отрубов производилось путем разверстывания всей земли селения между всеми дворами или путем выдела земли отдельным дворам, когда большинство крестьян отказывались переходить на хуторские или отрубные участки.

Укрепленная в личную собственность наделная земля могла покупаться и продаваться крестьянами, они могли требовать выделения ее в отдельные участки.

В то же время наделная земля не могла быть продана лицу другого сословия, не могла быть продана за «личные долги», не могла быть завещана иначе, чем по существующим правилам. Запрещалась концентрация в одних руках более шести наделов. Обычный размер участка у середняка равнялся 14–16 десятинам.

По указам 1906 г. часть казенных и удельных земель передавалась банку для продажи крестьянам на льготных условиях – примерно 9 млн десятин. К 1911 г. только помещичьей земли было продано 3 млн десятин, а всего – 7 млн десятин.

Составной частью Столыпинской аграрной реформы явилась политика переселения крестьян из центральных и западных губерний России в восточные районы.

Получившим землю в личную собственность предоставлялась полная свобода распоряжаться ею. Владельцы земли имели право продавать ее, сдавать в аренду, закладывать и т. п. Ст. 56 закона вводила ограничение: в центральных районах России допускалась скупка в одни руки не более шести указных наделных участков, на юго-западе – трех, в Бессарабии – двух. Создавая новые, более крупные хуторские и отрубные хозяйства, царское правительство отрицательно относилось к угрозе их дробления в связи с семейными раздлами крестьянских хозяйств.

Однако реформа не была в полной мере понята и оценена крестьянами и поэтому встретила недоверие и нередко сопротивление значительной части крестьянства.

Некоторые современные ученые считают, что правительство России опоздало с проведением реформы, в результате страна оказалась в условиях предреволюционной ситуации.

4.5. Основные акты и положения Столыпинской аграрной реформы

Аграрная реформа состояла из комплекса последовательно проводимых и связанных между собой мероприятий. Основным законодательным актом аграрной реформы был Высочайший указ от 9 ноября 1906 г. «О крестьянском землевладении и землепользовании». Указ начал претворяться в жизнь с 1 января 1907 г., а силу закон окончательно получил 14 июня 1910 г. после утверждения его в Государственной думе и Государственном совете.

В основу закона положен определенный принцип – свобода выбора форм землевладения и землепользования. Указ от 9 ноября 1906 г. был направлен на решение следующих основных задач: разрушение сельской общины, образование хуторов и отрубов, добровольное переселение крестьян в Сибирь, на Дальний Восток, Кавказ, ликвидация недостатков землевладения.

Взяв на себя огромные материальные расходы по земельной реформе, государство оставило за собой право собственности на весь земельный фонд.

За пять лет нахождения Столыпина у власти в России многое изменилось. Десятки тысяч крестьян, получив земельные наделы в собственность, переселились на хутора. Тысячи семей поехали в «столыпинских вагонах» за Урал и там при помощи государства стали осваивать новые земли. Перед Первой мировой войной Россия по производству главных продуктов питания на 28 % опередила Аргентину, Канаду и Америку, вместе взятых. Очевидную пользу Столыпинских реформ со временем признали даже его непримиримые враги.

Итоги Столыпинской аграрной реформы выражаются в следующих цифрах. К 1 января 1916 г. из общины в чересполосное укрепление вышло 2 млн домохозяев. Им принадлежало 14,1 млн. десятин земли. 469 тыс. домохозяев, живших в беспредельных общинах, получили удостоверительные акты на 2,8 млн десятин, 1,3 млн домохозяев перешли к хуторскому и отрубному владению на площади 12,7 млн десятин. На банковских землях образовалось 280 тыс. хуторских и отрубных хозяйств.

Некоторые домохозяева, укрепив наделы, выходили потом на хутора и отруба, а другие шли на отруба сразу, без чересполосного укрепления. По приблизительным подсчетам, всего из общины вышло около 3 млн домохозяев, что составляет несколько меньше третьей части от общей их численности в тех губерниях, где проводилась реформа. Впрочем, как отмечалось, некоторые из владельцев фактически давно уже забросили земледелие. Из общинного оборота было изъято 22 % земель. Около половины их пошло на продажу. Какая-то часть вернулась в общину.

Усилилось расслоение крестьянства. Зажиточные крестьяне, выделившись из общины и прикупив землю бедноты, расширяли свое хозяйство, обзаводились машинами, вводили многопольные севообороты, стали нанимать батраков.

В то же время усилились нищета и разорение бедняцких и середняцких хозяйств. Частые неурожаи усугубляли бедственное положение крестьян. Только за период 1910–1914 гг. по всей стране произошло около 17 тыс. крестьянских выступлений против помещиков и сельской буржуазии.

Надельное общинное землевладение превращалось в буржуазную земельную собственность. К 1917 г. 28 % общего числа крестьянских дворов перешли к подворному единоличному владению землей, которые получили землю при реформе 1861 г.

Никто не может отрицать экономического результата Столыпинской реформы: к 1913 г. посевные площади увеличились на 12 % в сравнении с 1900 г., общий сбор зерна вырос на 34 %, к 1913 г. Россия ежегодно вывозила за границу 600–700 млн пудов хлеба. В 1913 г. было вывезено за рубеж 5,8 млн пудов молочных продуктов, главным образом масла. Широко развивалась сельскохозяйственная кооперация.

Реформы Столыпина, охватывающие аграрную и государственно-правовую сферы, были непосредственным продолжением буржуазно-демократических реформ 60-х гг. XIX в. и предполагали постепенную реорганизацию государственного и экономического устройства России по капиталистической схеме.

Процесс капитализации сельского хозяйства наиболее быстро происходил в тех районах, где цены на землю были выше. В губерниях, где цены на землю были свыше 150 руб., дворы, укрепившие наделную землю в личную собственность, составили более 40 % (Самарская губерния, Екатеринославская, Таврическая). В районах с низкими земельными ценами укрепило землю в личную собственность немногим более 7 % крестьянских хозяйств.

Ссуды на обзаведение хозяйством составили в среднем 160 руб. на семью, созданы региональные переселенческие комиссии.

Столыпинская аграрная реформа представляла собой уникальное явление в русской истории. Она могла и должна была стать началом радикального изменения вектора развития страны.

К сожалению, начавшаяся Первая мировая война разрушила не только реформы, но и страну, в которой они проводились. Другими словами, реформа умерла вместе со страной, которую должна была спасти. Это был последний шанс старой России превратиться в цветущее государство.

4.6. Правовое обеспечение аграрной реформы

Указ «О продаже казенных земель» малоземельным крестьянам с 20-процентной скидкой номинала оценки вышел 27 августа 1906 г., а 12 июня был принят Указ «О продаже удельных земель». По Указу от 19 сентября 1906 г. казне были переданы кабинетские земли в Алтайском Округе для устройства на них переселенцев.

С введением новой аграрной политики возросло значение Крестьянского поземельного банка. Указом от 3 ноября 1905 г. были увеличены средства банка, а Указами от 14 октября и 16 ноября 1906 г. были понижены платежи его заемщиков и разрешена выдача ссуд под залог наделных земель. Условия банка были оговорены в «Наказе землеустроительным комиссиям».

4.7. Организация землеустроительных работ

Землеустройство являлось одним из важнейших средств по внедрению провозглашенных аграрной реформой принципов по переделке крепостнических форм землепользований в капиталистические.

Указом от 6 мая 1905 г. Министерство землевладения и государственного имущества было переименовано в Главное управление землеустройства и землевладения. Для общего руководства тем же указом был утвержден Комитет по земельным делам, замененный Указом от 4 марта 1906 г. межведомственным органом – Комитетом по землеустроительным делам под председательством Главного управляющего землеустройством и земледелием. Тем же указом были утверждены местные органы: губернские и уездные землеустроительные комиссии.

Наказ землеустроительным комиссиям был утвержден 19 сентября 1906 г. Необходимо знать, что землеустроительные комиссии оказывали содействие Крестьянскому поземельному банку в рассмотрении предложений частных владельцев о приобретении их имений за счет капитала банка в оценке покупаемых имений, разбивке значительных по площади оброчных массивов на более мелкие.

Предложенный правительством законопроект «О землеустройстве» получил силу закона 29 мая 1911 г.

4.8. Виды и формы землеустройства

Виды землеустройства этого периода можно разделить на две большие группы: единоличное и групповое. Первый вид можно назвать окончательной формой фермерского землеустройства, второй – подготовительной и вспомогательной к первому.

К единоличному виду землеустройства относятся: выдел закрепленных земель отдельных домохозяев, вышедших из общины на хутор; выдел тех же земель на отруб; разверстание целых селений на хутора, разверстание целых селений на отруба. К групповому виду землеустройства относились такие работы, которые затрагивали целую группу земельных владений без устройства их на хутора и отруба в момент самого землеустройства, а именно: выдел поселков, разверстание целых обществ на поселки, выдел частей селений из общины, раздел селений на части, выдел земли отдельным селениям сельских общин, раздел угодий, находящихся в общем пользовании крестьян и частных владельцев, работы по ликвидации чересполосицы землевладений крестьянского типа с прилегающими землями других владений. Следует рассмотреть более подробно все формы единоличного и группового землеустройства, их динамику по годам. Землеустройство проводилось двумя путями: Крестьянским земельным банком на землях, продаваемых им крестьянам, и губернскими и уездными комиссиями, подчиненными Центральному землеустроительному комитету, организованному по закону от 4 марта 1906 г.

В результате такого землеустройства общее число полос сократилось в 3–6 раз. Ликвидировалась узкополосица. Вместо прежнего трехполя вводились 4–6-польные севообороты. Это способствовало повышению культуры земледелия и лучшему использованию техники.

Внутриселенное групповое землеустройство не получило широкого распространения, так как правительство опасалось, что оно приостановит переход крестьян на хутора и отруба.

Межселенное землеустройство было направлено на ликвидацию землепользований общих и созданию нескольких наделов. Каждому селению отводилась земля в сплошном массиве, на котором были сосредоточены все угодья, связанные дорогами и прогонами для скота.

Межвладельческое землеустройство проводилось в целях разветвления общих дач между помещиками и крестьянами, уничтожения чересполосицы или же раздела между ними угодий общего пользования.

4.9. Особенности организации землевладений на хуторах и отрубях

Идеальной формой устройства фермерского хозяйства П. А. Столыпин считал хутор – земельный участок, на котором по возможности сосредоточены все необходимые для хозяйства земельные угодья и усадьба. Когда не было необходимых условий, останавливались на

отрубе – участке земли, сведенном к одному месту взамен прежних полос без усадьбы на этом участке.

При проектировании хуторских и отрубных участков соблюдались определенные правила землеустроительной техники (форма участков, соотношение и длина сторон, входящие и выходящие углы). В соответствии с законами устройство хуторов и отрубов при столыпинском землеустройстве в России проходило путем добровольного и принудительного разверстования наделной крестьянской земли.

Крестьяне не давали согласия для выделения дворов на хутора и образования отрубов в связи с тем, что кулакам отводились лучшие земли, и они прихватывали излишки сверх причитающегося надела.

Отруба обычно организовывали там, где по природным условиям нельзя было устроить хутор, в основном из-за затруднения устройства водоисточников.

При создании хуторов и отрубов лучшей формой их землевладения считался прямоугольник с соотношением сторон не более чем 1:5. В случаях формы в виде трапеции углы не должны были быть меньше 45°. Не допускалось пересечение землевладений дорогами, оврагами, речками и т. д.

Хутора и отруба организовывались не только на наделных крестьянских землях, но и на землях, продаваемых Крестьянским земельным банком, при условии согласия крестьян на выселение на хутора или на разбивку земель на отруба.

По данным статистики, за 10 лет (1907–1916 гг.) удалось провести единолично-участковое землеустройство на площади 16 млн десятин для 1 млн 627 тыс. хуторян и отрубников, что составило 10,5 % крестьянских хозяйств. Следовательно, план П. А. Столыпина по насаждению хуторов и отрубов провалился.

4.10. Переселенческая политика правительства

В системе аграрных преобразований Столыпинской реформы важное место занимало переселение крестьян из центральных и западных районов в Сибирь, на Дальний Восток, Кавказ, в Среднюю Азию с целью освоения земельных ресурсов этих регионов и создания в них высокоэффективного фермерского сельского хозяйства.

По закону 6 июня 1906 г. правительство создало специальное переселенческое управление, которое снарядило в Киргизию и Сибирь две межевые экспедиции, где было выявлено более 30 млн десятин под заселение.

В Сибири и на Дальнем Востоке земля отводилась крестьянам-переселенцам в «частное владение на правах постоянного наследственного пользования». Это был шаг к введению частной собственности на землю. Норма отвода земли крестьянам в Сибири – 15 десятин на одну мужскую душу. Кроме того, семье предоставлялось пособие на сумму 165 руб. в Сибири и 200 руб. на Дальнем Востоке.

Следует уяснить, что П. А. Столыпин, сохраняя кредиты, на первое место выдвигал вещественные рычаги и помощи: в создании инфраструктуры, в виде семян, скота, инвентаря. В системе аграрной Столыпинской реформы важное место занимало переселение.

Первая русская революция заставила правительство изменить политику в области переселения. В многочисленных выступлениях П. А. Столыпин заявлял, что тот, кто хочет прибавки земли, должен покупать помещичьи земли через Крестьянский земельный банк или переселиться в Сибирь.

При помощи переселения правительство рассчитывало решить одновременно два вопроса: освободиться от политически ненадежного революционно настроенного крестьянства и обезопасить помещичье землевладение, укрепив позиции кулачества.

Переселение было ответом царского правительства на требования крестьян передать им помещичьи земли.

Для его организации и изыскания земель правительство создало Переселенческое управление, которое снарядило в Киргизию и Сибирь две межевые экспедиции. В Киргизии было выявлено под заселение 22 млн десятин земель, а в Алтайском крае – 8–10 млн десятин.

Межевые экспедиции не только выявляли новые земли, но и проводили съемки, составляли проекты отвода земель переселенческим хозяйствам и проводили единолично-участковое землеустройство по образованию хуторов и отрубов.

В первые годы столыпинского переселения переселенцам выдавались пособия, были установлены льготы для проезда по железной дороге и свобода выхода из общины. Поэтому переселенческое движение охватило все центральные губернии России. Если до 1905 г. ежегодно в среднем переселялись 70 тыс., то в 1906–1911 гг. – 500 тыс. человек.

С 1909 г. все больше переселенцев стало возвращаться на старые места. Из 2 млн 333 тыс. переселенцев, переехавших за 6 лет за Урал, почти 369 тыс. вынуждено было возвратиться на родину, не найдя хороших мест. Они оставались без крова и средств к существованию. Часть переселенцев не получала земельных участков, так как прави-

тельство прекратило раздачу земель в удобных районах и пустило их в продажу состоятельным крестьянам. Переселенцы не могли покупать землю, так как правительство ликвидировало для них льготные условия и прекратило выдачу ссуд. Поэтому переселенцы вынуждены были наниматься в батраки к местным кулакам.

Переселенческая политика П. А. Столыпина еще больше способствовала разорению русского крестьянства.

Размещение переселенцев в Сибири происходило на территориях, которые частично были заняты переселенцами и коренным населением, и на новых землях, поэтому способы землеустройства были различны.

Также был подготовлен законопроект «О Сибирском землеустройстве», но этот замысел П. А. Столыпин не успел осуществить.

4.11. Социально-экономическое значение аграрной реформы

Реформа была рассчитана на 55,5 лет. Она была начата фактически в 1907 г. и отменена Временным правительством в 1917 г. Из 10 лет на мирное время приходилось семь.

В Белоруссии общинное землевладение в 1905 г. оставалось только в Витебской и Могилевской губерниях. К 1916 г. в этих губерниях из общины вышло 63 % крестьян. Процент крестьян, вышедших на хутора и отруба в Белоруссии, был более высоким, чем в России.

Землеустройство крестьянских хозяйств получило широкий размах. Улучшились данные по экономическому состоянию сельского хозяйства, росли посевные площади и урожайность, продуктивность животноводства, произошло увеличение емкости внутреннего и внешнего рынка, промышленный подъем, рост городов, введение золотой валюты, приток иностранного капитала. Все это создавало благоприятные условия для роста эффективности новых форм хозяйствования и организации аграрного производства. В результате удалось не только вывести сельское хозяйство из кризиса, но и превратить его в основу экономического развития страны.

Курс реформ П. А. Столыпина противоречил интересам самодержавия и его бюрократии, крупной российской буржуазии, социал-демократов и эсеров. Если экономика страны продолжала развиваться и после убийства П. А. Столыпина, то найти ему замену в политико-стратегическом плане не удалось. Преемника не нашлось. А сама реформа оказалась обезглавленной.

Рассмотренные особенности проведения реформы позволяют использовать положительный исторический опыт при проведении современной земельной реформы в Республике Беларусь. Заслуживает внимания, прежде всего, четкое правовое обеспечение реформы, приоритет в развитии на селе частной собственности, система льгот и мер поддержки приоритетных хозяйственных структур.

5. УСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО СТРОЯ

5.1. Земельные преобразования в 1917 г. Аграрная политика Временного правительства

Первая мировая война усилила классовые противоречия в деревне, обострила кризис сельского хозяйства, а также затормозила проведение аграрной реформы и связанных с ней землеустроительных мероприятий. Этот период характеризуется сокращением всего общественного производства, уменьшением посевных площадей и валовых сборов зерна, массовым неурожаем и голодом крестьян. В деревне усилилась классовая борьба с помещиками и кулаками.

В результате буржуазно-демократической революции (2 (15) марта 1917 г.) к власти пришло Временное правительство, большинство в котором принадлежало кадетам и октябристам. Новое правительство приняло указ о передаче государству кабинетских и удельных земель, распоряжение о привлечении к уголовной ответственности крестьян за участие в аграрных беспорядках, постановление по земельному вопросу с призывом к крестьянам не устраивать самочинных захватов с обещанием поставить аграрный вопрос на созываемом вскоре Учредительном собрании. Был принят Закон «Об охране посевов», который предусматривал возмещение помещикам затрат, понесенных во время народных волнений, организацию «примирительных камер» для решения спорных вопросов между помещиками и крестьянами.

В апреле 1917 г. было издано «Положение о земельных комитетах», на которые возлагалось проведение земельной реформы. Была создана Лига аграрных реформ, которая имела отделения в 33 губерниях и объединяла силы науки для изучения аграрных проблем. В апреле 1917 г. состоялся учредительный съезд Лиги, где с основным докладом выступил А. В. Чайнов, уделивший значительное внимание земельному устройству.

В июле 1917 г. к власти пришло правительство А. Ф. Керенского, которое ограничилось организацией «примирительных камер». О том,

что земельная реформа не имела своей целью обвальное разрушение общины и не привела к этому, свидетельствует тот факт, что на 1 января 1916 г. из общины вышло 2 478 тыс. домохозяев с 16,9 млн десятин земли, что составляло 26 % общинных крестьянских дворов и 15 % общинных земель. Проведение земельной реформы привело (и не могло не привести) к определенной дифференциации и расслоению крестьянства, что вкупе с огромной дифференциацией помещичьего и крестьянского землевладения послужило причиной революционных преобразований земельных отношений, последовавших после Октябрьской революции и кардинальным образом изменивших земельно-правовую строй России.

С приходом советской власти возникла необходимость регулирования отношений по поводу земельной собственности на новых принципах. Начало трансформации прав на землю было положено Декретом о земле.

Право частной собственности на землю вновь было закреплено только в 1993 г. с принятием Закона «О праве собственности на землю».

5.2. Земельные отношения и землеустройство в период создания советского государства в годы гражданской войны.

Декрет о земле, его основные принципы и реализация

Осуществление аграрной программы этого периода предполагало решение трех основных задач: ликвидацию пережитков крепостничества в земельных отношениях и устранение препятствий во владении и пользовании землей, укрепление союза пролетариата и беднейшего крестьянства, начало социалистического преобразования сельского хозяйства путем упразднения частной собственности на землю, создания крупных общественных хозяйств и поощрения общественной обработки земли.

Изменилась система общественных отношений по поводу владения и пользования землей в связи с принятием в 1917 г. II Всероссийским съездом Советов Декрета о земле, в связи с которым отменялась частная собственность на землю, вся она обращалась во всенародное достояние и переходила в собственность всех трудящихся. Разрушение деревни способствовало разрушению корней нации, обострению государственных проблем. Важнейшим инструментом решения вопросов аграрной и земельной реформы с первых дней Советской власти и осуществления Декрета о земле стало землеустройство.

В декабре 1917 г. начались конфискации, описание и учет помещичьих земель, распределение земель между крестьянами с помощью землеустроительных действий.

По своим функциям и составу местные земельные комитеты значительно отличались от комитетов, учрежденных Временным правительством. В начале 1918 г. земельные комитеты были упразднены и взамен них созданы земельные отделы Советов. Принципы уравнилельного землепользования, заложенные в Законе «О социализации земли» и осуществляемые на местах, соответствовали идеологии и аграрной программе партии эсеров, так как в этот период их влияние на аграрные вопросы было еще весьма заметным.

Конфискации и уравнилельное распределение земель обостряли противоречия между беднейшим и зажиточным крестьянством, безземельные и малоземельные жители деревни настаивали на перераспределении всех земель (помещичьих, церковных, кулаков, богатых казаков) и на первоочередном предоставлении им земли по потребительской норме. Зажиточное крестьянство, в свою очередь, выступало за распределение «по силе» (количеству тяглого скота, инвентаря) и передел только крупного землевладения. К весне 1918 г. эти противоречия превратили кулаков в злейших врагов Советской власти.

В период после февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. и в первые месяцы Советской власти землеустроительные работы на местах осуществлялись в основном персоналом губернских чертежных под руководством местных отделений Всероссийского союза землемеров. По существу эти органы оказались вне сферы влияния земельных органов. Землемерная секция объединенного съезда Советов крестьянских депутатов и земельных комитетов 24 января 1918 г. приняла Положение о землемерно-технической части при земельных отделах Советов, согласно которому все землеустроительные органы, их персонал, инструменты и оборудование должны были быть переданы в ведение губернских земотделов. В феврале 1917 г. при Наркомземе РСФСР была создана Комиссия по вопросам организации землемерного дела, которая 22 февраля представила свои предложения, полностью соответствовавшие решениям землемерной секции съезда.

Несмотря на трудности гражданской войны, сложную социально-экономическую и политическую обстановку, РКП(б) не ослабила внимания к решению земельного вопроса, понимая, что он является одним из наиболее важных для становления и развития социалистической системы хозяйства. На Первом Всероссийском съезде земотделов, комбе-

дов и сельскохозяйственных коммун, проходившем 10–20 декабря 1918 г. в Москве, было принято Положение о необходимости урегулирования землепользования и расширения масштабов землеустроительных работ на территории всей страны. В Положении определялись также задачи земельного учета. Были установлены порядок его проведения, содержание земельно-учетной документации в соответствии с Инструкцией по учету земель для надобностей социалистического землеустройства, которая была утверждена Наркомземом РСФСР 23 сентября 1919 г. и явилась первой инструкцией такого рода в советский период. Учет земель включался в работы по подготовке землеустроительного дела (отводы совхозам, колхозам, промышленным предприятиям) или являлся составной частью такой подготовки (при отводах волостям). После издания Положения началась его реализация на местах. Землеустроительной службой были выполнены работы на площади 13 млн десятин. Ситуация усугублялась продолжавшимися в 1919–1920 гг. систематическими переделами земли, что наносило значительный ущерб эффективности сельскохозяйственного производства. Землеустроительные органы в большинстве случаев не могли участвовать во внутриселенных переделах, которые часто проводились неквалифицированно и ухудшали организацию землепользования.

Гражданская война сопровождалась острой социальной и политической борьбой в деревне. Особая роль при этом принадлежала комитетам бедноты; до ноября 1918 г. это был единственный политический орган большевистской ориентации в деревне, служивший главным орудием ломки аграрных отношений. Затем эти комитеты были ликвидированы и введены в Советы с целью ликвидации «двоевластия» в деревне.

Декрет о земле – один из первых декретов Советской власти, принятый на II Всероссийском съезде советов 26 октября (8 ноября по новому стилю) 1917 г. Источниками Декрета о земле являлись так называемые крестьянские наказы, сформулированные Советами и земельными комитетами в августе 1917 г., и Эсеровская аграрная программа. Содержание Декрета приведено ниже.

1. Многообразие форм землепользования (подворное, хуторское, общинное, артельное).

2. Конфискация помещичьих земель и имений. Причем отмечалось, что «земли рядовых крестьян и рядовых казаков не конфискуются».

3. Переход конфискованных земель и имений в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов.

4. Переход земли в достояние государства с последующей безвозмездной передачей ее крестьянам. «Вся земля, по ее отчуждению, поступает в общенародный земельный фонд. Распределением ее между трудящимися заведуют местные и центральные самоуправления, начиная от демократически организованных бессловных сельских и городских общин и кончая центральными областными учреждениями».

5. Отмена права частной собственности на землю. «Помещичья собственность на землю отменяется немедленно без всякого выкупа. За пострадавшими от имущественного переворота признается лишь право на общественную поддержку на время, необходимое для приспособления к новым условиям существования».

6. Запрет применения наемного труда.

Эсеровский по своей сути Декрет о земле был заменен Основным законом о социализации земли от 19 февраля 1918 г. за подписью Председателя Совета Народных Комиссаров В. Ульянова (Ленина) и Председателя Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) Я. Свердлова.

Декрет о земле четко определил отношение новой власти к частной собственности, к наемному труду. Эти формулировки надолго стали основой земельной политики СССР и стран социализма. Но на практике выполнялись не все эти принципы. Так, государственная собственность была объявлена общенародной, т. е. принадлежащей всему обществу.

5.3. Закон о социализации земли и его влияние на развитие земельных отношений

В крайне сложных условиях первых послереволюционных лет были подготовлены и изданы нормативные акты, в которых получили дальнейшее развитие основные положения Декрета о земле. Среди них важное значение имеет Закон ВЦИК «О социализации земли», опубликованный 19 февраля 1918 г., в котором устанавливался порядок распределения и указывалась очередность наделения землей, порядок исчисления норм, отмечались преимущества коммун и сельскохозяйственных товариществ.

Принципы уравнительного землепользования, заложенные в законе и осуществляемые на местах, соответствовали идеологии и аграрной программе партии эсеров, так как в этот период их влияние на аграрные

вопросы было весьма заметным. Порядку установления земледельческой потребительно-трудовой нормы была посвящена ст. 25 раздела IV Закона и прилагаемая к нему инструкция по установлению этой нормы. С этой целью в волостях, уездах и губерниях проводилась оценка земель и учет качества почв, анализировалась урожайность сельскохозяйственных культур, продуктивность кормовых земель, доходность земельных массивов. Из-за отсутствия единой методики уравнильное распределение осуществлялось по-разному, в большинстве районов страны оно привело к восстановлению общинного землепользования. В январе 1918 г. в структуре комиссариата земледелия был создан Центральный землемерно-технический отдел (ЦЗТО), который осуществлял земельные преобразования. Социализация земли – переход земли из частной собственности в общенародное достояние. Декрет отсрочил окончательное решение аграрного вопроса до созыва Учредительного собрания, однако в качестве «самого справедливого разрешения земельного вопроса» видел следующее:

- отмена частной собственности на землю (исключение земли из имущественного оборота – только землепользование);
- все недра (руда, нефть, уголь, соль) переходят в руки государства;
- приусадебные участки остаются за прежними владельцами;
- наемный труд не допускается;
- уравнильное землепользование по трудовой норме;
- допускаются подворная, хуторская, общинная, артельная формы землепользования;
- распределением конфискованной земли заведуют местные и центральные органы самоуправления, начиная от сельских и городских общин и кончая центральными областными учреждениями;
- земельный фонд должен подвергаться периодическим переделам в зависимости от прироста населения, если в какой-то местности земельный фонд окажется недостаточным, то некоторые ее жители переселяются за счет государства.

Данные рекомендации были утверждены Законом о социализации земли (27 января 1918 г.). По нему земля распределялась земельными отделами Советов. Кроме того, ликвидировалась хуторская форма землевладения. Община вновь превратилась в преобладающую форму землепользования. После подписания Брестского мира страна оказалась под угрозой продовольственной безопасности. Была введена хлебная монополия. Совет Народных Комиссаров получил право принудительного изъятия излишков хлеба у крестьян.

Для этого из числа рабочих формировали продовольственные отряды (продотряды). В июне стали организовываться комитеты деревенской бедноты (комбеды), которые непосредственно занялись изъятием излишков хлеба. Это обострило социальные конфликты в деревне, поскольку у крестьян нередко забирали самое необходимое для элементарного выживания. В итоге к концу 1918 г. комбеды были упразднены. Страна перешла к продразверстке. Земля перешла в собственность Советского государства и стала общенародным достоянием. В этих условиях социализация земли, по существу, была мерой социалистической революции, а осуществление ее создало предпосылки для последующего социалистического преобразования сельского хозяйства.

5.4. Организация сельскохозяйственной территории на основе Положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет 14 февраля 1919 г. утвердил постановление, которое получило название «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию». В январе 1918 г. был создан центрально-землемерно-технический отдел, который осуществлял земельные преобразования.

Это постановление явилось документом, положившим начало созданию нового по своей сути и содержанию землеустройства. Перед землеустройством была поставлена задача: всемерно способствовать созданию коллективных хозяйств. Постановлением предусматривалось ликвидировать недостатки в пространственной организации территории. В соответствии с постановлением были созданы землеустроительные органы. Положение указало основные виды товарищеского землепользования, их права и обязанности.

В соответствии с положением о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию в волостях, уездах и губерниях проводилась оценка земель, анализировалась урожайность сельскохозяйственных культур, продуктивность кормовых угодий. Из-за отсутствия единой методики уравнильное распределение осуществлялось по-разному, в большинстве районов в стране оно привело к восстановлению общинного землепользования.

В Положении были определены действия, которые необходимо было осуществить в ходе земельной реформы. К ним относятся:

- выдел земель отдельным селениям сельских обществ;
- выдел земель выселкам и частям селений;

- выдел отрубных участков отдельным членам сельских обществ и имеющим отдельное владение селениям;
- полное по целым сельским обществам и имеющим отдельное владение селениям разверстание угодий между членами общества или селения на отрубные участки;
- уничтожение чересполосности земель с прилегающими владениями;
- разверстание к одним местам (на отрубные участки) земель разного владения, включенных в одну дачу;
- раздел земель, находящихся в общем пользовании крестьян и частных владельцев;
- отграничение подлежащих землеустройству земель от смежных владений в тех случаях, когда предварительное установление внешних границ необходимо для исполнения вышеперечисленных землеустроительных действий.

Все эти действия должны были осуществляться с учетом качества и местоположения земель, состава земельных угодий и их пригодности под пашню, выгон, сенокос, сады, а также требований создания компактных землевладений и землепользований, ликвидации чересполосицы, дальнеземелья, вклинивания, вкрапливаний и других недостатков. Цель их – создание устойчивых крестьянских хозяйств и сельскохозяйственных имений с севооборотами, осушенными и орошаемыми землями, правильно осуществленными культуртехническими мероприятиями.

В практику межевых работ стали входить проекты землеустройства, на основании которых после их согласования и утверждения проводилось разделение общинных земель, устройство хуторов и отрубов, переселение крестьян.

Устройство хуторов и отрубов происходило путем добровольного или принудительного разверстывания наделной крестьянской земли на старопахотных землях, а также в процессе переселения крестьян в восточные районы страны (Сибирь, Казахстан). Переселение крестьян было частью аграрной реформы.

5.5. Особенности аграрных преобразований в Белоруссии

Особенностью аграрных преобразований в Белоруссии было то, что земельные преобразования осуществлялись на основе «Тезисов по аграрному вопросу», принятых 24 мая 1920 г. Был создан Республиканский землеустроительный аппарат. Первые землеустроительные работы проходили в обстановке гражданской войны. Были трудности с землеустроительными кадрами, инструментами, земельно-учетными доку-

ментами. Работы по распределению земель проводились на основании инструкции.

Большое значение для восстановления сельского хозяйства имели Закон о трудовом землепользовании и Земельный кодекс 1925 г., которые признавали участково-подворный порядок землепользования с твердыми нормами наделения землей, аренду земли. Начиная с 1922 г., землеустройство проводило в жизнь принцип устойчивости и бессрочности трудового землепользования при свободном выборе его форм с предпочтением коллективных. В этот период выполнялось межселенное и внутриселенное землеустройство, правовое регулирование учета земель и регистрация землепользований. В Белоруссии, где преобладало помещичье землевладение, его ликвидация и раздел земли между крестьянами были осуществлены к концу 1918 г. в уездах, не подвергшихся оккупации, а на остальной территории – после изгнания оккупантов в конце 1920 – начале 1921 г. Аграрные мероприятия имели в основном антипомещичью направленность, но затронули и кулачество. При создании в феврале 1919 г. единой Литовско-Белорусской ССР руководящие органы республики взяли ошибочный курс на превращение помещичьих имений в совхозы, что отрицательно отразилось на развитии аграрной революции. Последствия совершенных ошибок были окончательно устранены в 1922–1924 гг., когда в ряде мест перераспределялась помещичья земля, отрезались излишки земли у кулаков. Благодаря аграрной революции площадь земель, находившихся в пользовании у белорусских крестьян, увеличилась более чем на 2,2 млн га. Они получили большое количество рабочего и продуктивного скота, сельскохозяйственного инвентаря. Была аннулирована задолженность крестьян помещикам за земли в сумме 78 млн золотых руб. и арендная плата, составлявшая 50 млн руб. в год.

6. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРА В ПЕРИОД ВОССТАНОВЛЕНИЯ И КОЛЛЕКТИВИЗАЦИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА (1924–1935 гг.)

6.1. Земельные отношения и землеустройство в период НЭПа. Земельный кодекс Белоруссии

В годы гражданской войны был организован специальный комитет посевой площади, который регулировал план использования земельного фонда, организовывал необходимые для этого средства производства. Была введена военная организация хозяйства (военный коммунизм).

В 1918 г. состоялся I Всероссийский съезд земельных отделов, комитетов и сельскохозяйственных коммун. На основе съезда была организована разработка нового закона о социалистическом землеустройстве.

С конца 1920 г. основная тяжесть борьбы перенеслась с военного на хозяйственный фронт. На первый план в молодом советском государстве выдвигаются экономические проблемы, среди которых одной из важнейших являлось отставание сельского хозяйства и продовольственный кризис. Политика «военного коммунизма» находилась в противоречии с объективными законами развития крестьянского хозяйства.

Новая экономическая политика выдвинула необходимость укрепления крестьянского землепользования. На это был направлен целый ряд мероприятий правительства: сокращение переделов земли, обеспечение устойчивого землепользования, улучшение агрокультуры, распространение агроэкономических знаний, введение сельскохозяйственного кредита, снабжение сельскохозяйственным инвентарем и др. На укреплении советского земельного строя был направлен Закон о трудовом землепользовании (1922 г.) и первый Земельный кодекс БССР, принятый в 1925 г.

Инструкциями, дополняющими Земельный кодекс, было предусмотрено два вида землеустройства земель трудового населения: межселенное, направленное на устранение внешних недостатков землепользования и раздел угодий общего пользования между земельными обществами (или выдел земли из этих угодий отдельным обществам), и внутриселенное.

К отдельным видам землеустройства относилось землеустройство государственных земельных имуществ (в его состав входило установление внешних границ и внутривоспользование устройств совхозов), образование фондов для заселения, отвод земель специального назначения, землеустройство городов и поселений городского типа, отграничение лесного фонда.

В 1925 г. землеустроительным органам впервые удалось подготовить и издать отчетно-статистические сведения о составе и распределении земельного фонда страны. На землях, подлежащих распределению, наибольший удельный вес составляли леса и кустарники, а также пашня. Нераспределенная земля занимала 53,9 % от общей площади земельного фонда СССР. В РСФСР в 1925 г. наибольший удельный вес (54,4 %) занимали земли гослесфонда; на долю земель трудового земледельческого населения приходилось 19,9 %. Процесс формирования коллективных хозяйств прямо отражал политическую и экономическую ситуацию в стране. С началом НЭПа, как только крестьянин

почувствовал возможность трудиться на себя, он тут же со своим тяглом и инвентарем вышел из артели.

Численность вовлеченных во все формы коллективного труда к началу 1928 г. составляла 37,1 тыс. человек, в машинных товариществах состояло 15,3 тыс. человек. Улучшение своих жизненных условий в колхозах видели прежде всего лица «вневойскового сословия» (иногородние), которые составляли 80,5 % личного состава колхозов. Коллективные хозяйства в это время еще не оказывали практически никакого влияния на экономическую жизнь общества; в 1928 г. они занимали около 3 % пахотных земель.

Поворотным этапом в развитии советской деревни стал XV съезд партии, состоявшийся в декабре 1927 г. На нем отмечалось, что в стране созданы необходимые предпосылки для решения самой главной задачи – социалистического преобразования сельского хозяйства. Была дана директива вести наступление на кулацкие элементы в деревне; указывалось, что аренда ведет к росту кулацких элементов и тормозит объявленную коллективизацию. Нужно было срочно свернуть аренду и задать показатели, по которым можно было бы отнести крестьянское хозяйство к кулацкому.

В качестве одного из основных критериев для отнесения трудовых хозяйств к той или иной категории применялась площадь посева на хозяйство. В 1927 г. на III Кубанском окружном съезде Советов была принята формулировка, при которой к бедняцким хозяйствам относились те из них, посевная площадь у которых была до 2 десятин, к середняцким – от 2 до 10, кулацким – свыше 10 десятин. Созданные в годы НЭПа правовые и экономические условия способствовали снижению количества бедняцких и кулацких хозяйств; напротив, число середняков увеличилось.

В 1926 г. началась подготовка общесоюзного земельного закона. Важность и необходимость такого документа подчеркивались в принятых ЦК ВКП(б) в октябре 1927 г. директивных указаниях для выработки союзного закона о землеустройстве и землепользовании. Проект этого закона широко обсуждался в партийных и советских органах. Против него выступили некоторые профессора Московского межевого института, которые предложили ряд поправок. Смысл их заключался в снижении роли национализации земли, расширении аренды, применения наемного труда и в укреплении на этой основе кулацких хозяйств. В ходе обсуждения проект закона профессурой не был принят, хотя основная масса крестьян повсеместно выступала в его поддержку.

В декабре 1928 г. проект был рассмотрен и утвержден IV сессией четвертого созыва ЦИК СССР в качестве общесоюзного Закона «Общие начала землепользования и землеустройства». Многие профессора Московского межевого института позднее были репрессированы.

В 1928 г. резко изменилась структура землеустроительных работ. В основных сельскохозяйственных районах количество землеустроительных коллективных хозяйств увеличилось за год более чем в 3 раза. В этом году численность коллективных хозяйств в целом по РСФСР увеличилась на 117 %. Одновременно с землеустройством колхозов в 1928 г. были начаты работы по организации новых совхозов и внутрихозяйственному устройству их территорий. Вновь создаваемые предприятия были призваны существенно увеличить производство зерна в стране. В большинстве своем они были расположены в районах, благоприятных по природно-климатическим условиям. Как правило, это были хозяйства с уже сложившимся землепользованием, но имеющие в то же время значительные резервы свободных земель. Землеустройство в данном случае было связано с перераспределением земель для создания единых компактных массивов. Следовало максимально учитывать интересы колхозов и трудовых единоличных хозяйств, не допуская сокращения или ухудшения их землепользований. Поэтому нужна была большая разъяснительная работа среди крестьянства и серьезная проработка различных вариантов с участием в обсуждении местного актива и представителей сельского населения.

На основании российских законодательных актов ЦИКа БССР 29 марта 1923 г. был принят Земельный кодекс БССР. Он введен в действие с 15 апреля 1923 г. Вместе с объявлением земли исключительно государственной собственностью и предоставлением крестьянам права пользования ею при условии ведения хозяйства собственными силами в Земельном кодексе БССР закреплялось бессрочное пользование землей и право крестьян избирать любую форму землепользования. В исключительных случаях закон допускал наемную подсобную работу при условии сохранения крестьянским хозяйством своего рабочего характера.

В Кодексе регулировались вопросы землеустройства, порядка рассмотрения земельных споров.

Земельный кодекс БССР несколько отличался от Земельного кодекса РСФСР. Белорусский кодекс закрепил формы землепользования, не предусматривая общего землепользования, поэтому не допускались уравнильные переделы земли. Земля закреплялась в постоянное ра-

бочее пользование за сельскохозяйственными объединениями, а после выдачи соответствующих документов – за отдельными землепользователями. Землепользование нормировалось, и Народному комиссариату земледелия БССР поручалось установление предельной нормы крестьянского землепользования.

Возвращение Белорусской ССР восточных белорусских территорий (укрупнение БССР) потребовало унификации земельного законодательства, ведь на присоединенных до БССР территориях продолжал действовать Земельный кодекс РСФСР. Президиум ЦИК БССР 31 апреля 1925 г. ввел в действие на всей территории республики новый Земельный кодекс БССР, который в основном основывался на положениях Земельного кодекса 1923 г.

Проведение НЭПа требовало согласования земельного законодательства с новыми условиями хозяйствования, которое нашло свое законодательное закрепление в Земельном кодексе РСФСР, принятом ВЦИК 30 октября 1922 г.

Земельный кодекс РСФСР состоял из Основных положений и 3 частей:

- о трудовом землепользовании;
- о городских землях и государственных земельных имуществах;
- о землеустройстве и переселении.

Земельный кодекс РСФСР провозглашал отмену частной собственности на землю, недра, воды и леса. Все земли сельскохозяйственного назначения объединялись в единый государственный земельный фонд, находящийся в ведении Наркомзема.

Все сделки с землей (покупка, продажа, завещание, дарение, залог) запрещались под страхом уголовного наказания. Государство могло предоставлять землю лишь во владение и пользование. Правом пользования могли обладать трудовые землевладельцы и их объединения, городские поселения, государственные учреждения и предприятия. Право на пользование землей для ведения сельского хозяйства при условии ее обработки своим трудом имели все граждане РСФСР.

Земля предоставлялась в бессрочное пользование, которое могло быть прекращено только на основании закона. Использование наемного труда имело ограничения: все трудоспособные члены крестьянского хозяйства должны были участвовать в сельскохозяйственных работах наравне с наемными работниками, условия труда которых регулировались КЗоТ РСФСР. Земельный кодекс РСФСР устанавливал следующие формы землепользования: общинное с уравнительными переде-

лами между дворами, участковое (отрубные и хуторские участки) и товарищеское (сельскохозяйственная коммуна, артель, товарищество по общественной обработке земли).

Как исключение, Земельный кодекс РСФСР разрешал аренду земли, которая носила трудовой характер. Срок аренды ограничивался одним севооборотом. Аренда допускалась в случае временного ослабления крестьянского хозяйства из-за стихийного бедствия, недостатка рабочей силы, неурожая.

Земельный кодекс РСФСР устанавливал правовой статус крестьянского двора, который представлял собой объединение членов одной или нескольких семей, проживающих в одном доме и ведущих совместное хозяйство. Во главе стоял отец семейства – домохозяин, который руководил крестьянским двором. Земельный кодекс РСФСР предоставлял право замены домохозяина в случае неудовлетворительного руководства двором, которое оформлялось постановлением волостного исполкома с разрешения сельского совета. По Земельному кодексу РСФСР правом рассмотрения земельных споров наделялись земельные комиссии.

Развитию сельскохозяйственного производства способствовало землеустройство восстановительного периода. Имели место следующие виды землеустроительных работ: межселенное и внутриселенное землеустройство, устройство государственных земельных имуществ и отвод земель, земельная регистрация.

Для более полного использования земли Земельный кодекс разрешил сдачу земли в аренду хозяйствам, не имеющим возможности ее обрабатывать, и применение вспомогательного наемного труда.

6.2. Содержание Чаяновского кооперативного плана

Вопросами отношения различных групп крестьян к кооперации занимался в этот период профессор А. В. Чаянов Основой процесса социально-экономической перестройки семейного крестьянского хозяйства, по его мнению, должно стать кооперирование различных его сфер. Уже в ряде работ 1927–1928 гг. А. В. Чаянов дал глубокую характеристику разворачивающихся событий, проницательно предсказав переворот аграрных отношений в стране. А. В. Чаянов переключился на форсированную разработку проблем сверхкрупных советских сельских хозяйств. В своих исследованиях А. В. Чаянов фактически наметил комплексную программу государственных аграрных преобразований.

Кооперация, прежде всего, понималась А. В. Чаиновым как «широкое социальное движение». А. В. Чаинов объединил все кооперативы по четырем различным группам.

К первой категории он отнес кооперативы, занимавшиеся обработкой земли. Это были машинные товарищества, товарищества совместной обработки, а также мелиорационные товарищества.

Во вторую категорию входили кооперативы, в которых на первом плане находились процессы биологические. К ним отнесены племенные и селекционные союзы, общества и товарищества.

В третью категорию им были включены кооперативы, занимающиеся первичной переработкой сельскохозяйственных продуктов, – маслодельные, молотильные, овощесушильные, крахмальные и т. п.

В четвертую объединились кооперативы, осуществляющие операции, связывающие хозяйство с внешним миром: закупочные и сбытовые, кредитные, земельные и арендные товарищества, страховые союзы.

Кооператив – это, прежде всего, союз хозяйств, и хозяйства, входящие в такой союз, от этого не уничтожаются, а по-прежнему остаются мелкими трудовыми хозяйствами. Сельскохозяйственный кооператив является дополнением к самостоятельному крестьянскому хозяйству, обслуживает его и без такого хозяйства не имеет смысла.

Прибыль – на второй план. В задачи кооперации входило не только оказание помощи крестьянину получить в своем хозяйстве большую выгоду, но и помощи в деле просвещения и устройства его духовной жизни. С помощью кооперации помимо торговой работы проводилась в деревнях культурно-просветительная работа, перестраивались разобщенные индивидуальные крестьянские хозяйства в высшие формы общественного хозяйства, а это и являлось основной задачей строительства новой деревни.

Большое значение он придавал вкладам населения, видя в них не только важнейший источник средств кредитных кооперативов, но и элемент доверия к ним со стороны сельских жителей.

Займы делаются товариществом в случае недостатка средств из других источников: обычно на короткие сроки у других кооперативных организаций, местных банков и даже частных лиц, и при правильной постановке работ не должны играть в составе товарищества особой роли, как наиболее невыгодная форма получения денег.

Главнейший источник средств для кооперативного кредита должно дать само население в форме передачи своих свободных средств на вклады.

Выдавая ссуды, всегда приходится сообразовываться не только с тем, сколько в наличности имеется денег, но также и с тем, на какие сроки они даны товариществу. Всякая несогласованность в этом деле может поставить товарищество в исключительно тяжелое положение. Все прибыли кооператива обычно обращаются в общественные капиталы.

История мирового сельского хозяйства подтвердила правоту выводов А. В. Чаянова. Сельскохозяйственная экономика всегда считалась одной из самых популярных тем экономических исследований. Но А. В. Чаянов сумел подойти к этой проблеме по-своему – через человека, поставив в центр своих трудов мотивы поведения крестьянина и особенности его нелегкого труда.

Если предприниматель озабочен получением прибыли, то российский крестьянин стремился главным образом к обеспечению определенного уровня потребления семьи.

Выдающийся теоретик кооперации А. В. Чаянов в своей фундаментальной работе «Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации» заложил основы теории кредитной кооперации. В данной работе он рассматривал в том числе потребность в кредите. Свое исследование А. В. Чаянов начинал с анализа особенностей кругооборота капиталов в мелком крестьянском хозяйстве. Он пришел к выводу, что процесс восстановления потребленного в процессе воспроизводства капитала в крестьянском хозяйстве осуществляется намного труднее, чем в крупном. Проведенное А. В. Чаяновым исследование показало, что крестьянское хозяйство имеет все возможности своевременного возвращения предоставляемого ему кредита при условии правильного направления получаемых средств на рентабельные хозяйственные операции. По его мнению, производственный оборот дает кредитору не худшие гарантии, чем имущественное обеспечение ссуды. Дело, следовательно, заключается в том, чтобы организовать такой кредитный аппарат, который бы «в высшей степени точно и гибко» учитывал производственные процессы крестьянских хозяйств.

Значительное место отводил А. В. Чаянов исследованию финансовой структуры кредитного кооператива и его финансовой технике. Главным образом его интересовали два вопроса: определение кредитоспособности члена кооператива и формирование ресурсной базы кооператива.

По мнению А. В. Чаянова, оценка кредитоспособности члена кооператива должна проводиться не только на основе предоставляемых

им сведений о своем хозяйстве, но и с учетом оценки его личных деловых качеств, трудоспособности, предприимчивости и добросовестности. Только на основании всех вышеназванных факторов кооператив мог определить, какую сумму по личному доверию можно выдать члену кооператива в кредит с минимальным для себя риском. При спрашивании заемщиком больших сумм кредит мог открываться кооперативом на основе поручительства других членов кооператива и под залог продуктов или скота заемщика.

В Белоруссии кооперация развивалась в двух основных направлениях: по кредиту и формированию сбытоснабженческих средств производства. XIV съезд ВКП(б) потребовал от землеустроительных органов дальнейшего усиления деятельности по подготовке.

6.3. Начало социалистической реконструкции в деревне

Нарушение товарного баланса между сельским хозяйством и промышленностью, субъективные оценки, сложившиеся в конце 20-х гг., ситуации необоснованной концепции ускорения социалистического преобразования села обусловили коренное изменение плана коллективизации и переход к насильственной сплошной коллективизации с ликвидацией кулачества, к которому была необоснованно причислена и значительная часть середняков. На апрельском (1929 г.) пленуме ЦК И. В. Сталин высказал идею, что «аграрный сектор является главным и единственным виновником экономического кризиса в стране». С этим связывалось требование радикального его преобразования.

В апреле 1929 г. на XVI партийной конференции принято решение о повышении темпов коллективизации. В июне 1929 г. началась массовая коллективизация, центральный орган управления коллективными хозяйствами (Колхозцентр) получил дополнительные полномочия. Тысячи рабочих направлялись в деревню, туда же были направлены многочисленные партийные активисты и работники.

На ноябрьском пленуме ЦК был поставлен вопрос о минимальных сроках коллективизации, в январе 1930 г. специальная комиссия Наркомзема разработала график коллективизации.

Принятое 5 января 1930 г. постановление ЦК ВКП(б) стало основополагающим документом всего процесса коллективизации. В нем указывалось на необходимость к концу пятилетки (1933 г.) осуществить коллективизацию сельского хозяйства по всей стране. Для колхозов была избрана «артель как переходная к коммуне форма». Запрещалось

принимать в колхоз кулаков. К осени 1930 г. сплошная коллективизация должна была завершиться на Северном Кавказе, в Нижнем и Среднем Поволжье. Другие зерновые районы планировалось коллективизировать годом позже. На всей территории страны преобладающей формой хозяйствования признавалась сельскохозяйственная артель, в которой обобществлялись земля, скот и техника.

В декабре 1930 г. другая специальная комиссия разработала программу борьбы с кулачеством. В состав «кулачества» включались три категории крестьян:

- «кулаки», занимавшиеся «контрреволюционной деятельностью»;
- «кулаки», не оказывавшие активного сопротивления власти;
- «кулаки», признанные лояльными по отношению к власти.

Раскулачивание проводили специальные комиссии. С 1928 г. в деревнях стали создаваться бедняцко-средняцкие группы, в поддержку которым из городов посылались так называемые двадцатитысячники (рабочие-коммунисты). Эти активисты должны были сыграть роль авангарда в борьбе за колхозы.

В августе 1932 г. принят закон, сурово наказывавший даже мелкие хищения колхозной собственности. Начались аресты и «чистка» государственного аппарата в связи с актами «саботажа хлебозаготовительной работы».

С 1927 г. стали ежегодно собираться совещания наркомов земледелия союзных республик, производственное руководство сельским хозяйством осуществляли специальные органы – Зернотрест, Сельхозснабжение, Колхозцентр. В декабре 1929 г. образовался объединенный Наркомат земледелия СССР, принявший на себя планирование, регулирование и кредитование сельского хозяйства (в его состав вошел Колхозцентр). В октябре 1932 г. из Наркомзема выделился Наркомат зерновых и животноводческих совхозов.

В уставе 1930 г. отмечалось, что полевые наделы колхозников обобществляются и создается единый земельный массив. В сентябре 1932 г. принято постановление ЦИК и СНК «О создании устойчивого землепользования колхозов».

В мае 1932 г. правительство приняло закон, отменивший взимание республиканских и местных налогов и сборов с колхозной и крестьянской торговли продуктами своего сельскохозяйственного производства, осуществляемой на базарах, железнодорожных станциях и т. п.

В июле 1935 г. СНК СССР принял постановление о выдаче райисполкомами сельхозартелям государственных актов на вечное пользование землей.

В хозяйственном аппарате ликвидировались объединения, сокращалось число трестов, расширялась непосредственная связь центральных хозяйственных органов с подчиненными им предприятиями.

Во всех звеньях советско-хозяйственного аппарата были ликвидированы специальные секторы проверки исполнения, контроль непосредственно возлагался на руководителей советских и хозяйственных органов.

В период коллективизации обострилась борьба по вопросам теории и практики землеустройства. Появились различные теории, оказавшие влияние на его развитие, к числу которых относится теория о снятии землеустройства как проблемы, теория однократности землеустройства, теория его универсальности, земельно-правовая теория и теория техницизма землеустройства. В теоретических дискуссиях в 20-е гг. зародилась социально-экономическая теория землеустройства, которая в 30-е гг. получила развитие. Она составила теоретическую основу современного землеустройства.

После завершения сплошной коллективизации появились воззрения об отмене землеустройства, о его ненужности в новых условиях. Поскольку эти позиции высказывались, претворялись в жизнь руководителями Наркомзема, они создали в землеустройстве кризисную ситуацию, связанную с резким сокращением числа специалистов, закрытием ряда учебных заведений землеустроительного профиля и специальных журналов. В свою очередь, это негативно сказалось на развитии сельского хозяйства, породило обезличку земли, неустроенность территории, отсутствие севооборотов, оценки земли и т. д.

Уже в 1933 г. были приняты меры к срочному возрождению землеустройства и направлению его воздействия на организационно-хозяйственное укрепление государственных и коллективных сельскохозяйственных предприятий.

6.4. Роль машинно-тракторных станций в коллективизации и связанное с ними землеустройство

Отмечается исключительно большое значение машинно-тракторных станций (МТС) и развитие социалистического сельского хозяйства. Машинно-тракторные станции в Белоруссии начали создаваться в конце 1919 г. Проекты землеустройства составлялись на планах масштаба 1:10 000. Составление и перенесение проекта в натуру осуществлялось

на всю зону МТС. Вводились 4–9-польные севообороты в зоне деятельности МТС, разрабатывались первые проекты планировки колхозных и совхозных поселков. В их структуре нашли отражение новые принципы организации сельскохозяйственного производства и быта крестьян. В МТС была утверждена должность инженера-землеустроителя.

6.5. Формы и методы землеустройства в период сплошной коллективизации

В подготовке массовой коллективизации большую роль играли первые колхозы, которые создавались вскоре после социалистической революции. На примере этих колхозов крестьяне убеждались в преимуществах коллективных форм хозяйства перед индивидуальным хозяйством.

До сплошной коллективизации преобладающей формой колхозов были товарищества по совместной обработке земли (ТОЗы), в которых обобществлялись землепользование и труд, но рабочий скот и сельскохозяйственный инвентарь оставались в частной собственности крестьянина. С развертыванием массовой коллективизации ТОЗы оказались уже пройденной ступенью. В ряде районов имелись сельскохозяйственные коммуны, в которых обобществлялись не только все средства производства, но и личное хозяйство колхозника. Эти коммуны оказались нежизненными, так как они возникли в условиях неразвитой техники и недостатка продуктов. В них практиковалось уравнительное распределение предметов потребления. Коммуны были преращены в сельскохозяйственные артели.

Основной и главной формой колхозного строительства являлась сельскохозяйственная артель. Сельскохозяйственная артель есть форма коллективного хозяйства, которая строится на обобществлении основных средств производства крестьян и на их коллективном труде, причем сохраняется личная собственность колхозников на подсобное хозяйство в размерах, определяемых Уставом сельскохозяйственной артели.

Машинно-тракторные станции – крупные государственные предприятия в сельском хозяйстве, представляющие собой индустриальную материально-техническую базу колхозного строя. В. И. Ленин в работе «О кооперации» (1923 г.) дал план постепенного вовлечения крестьян в дело перевода единоличных крестьянских хозяйств на путь крупного общественного коллективного хозяйства. В. И. Ленин указывал, что

важная роль в этом деле будет принадлежать техническому перевооружению сельского хозяйства, подведению под него мощной базы машинной техники. Идея создания МТС, помогающих колхозам в их деятельности, выросла из практических форм государственной помощи тракторами и другими сельхозмашинами беднякам и середнякам. В 1927 г. при совхозе им. Т. Г. Шевченко на Украине был создан тракторный отряд для производственного обслуживания окружающих бедняцких и середняцких хозяйств. ВКП(б) увидела в этом методе организации тракторного отряда для помощи деревне мощный рычаг государственного руководства. В 1928 г. на базе тракторной колонны совхоза им. Шевченко Т. Г. была создана первая в СССР МТС, которая стала обслуживать организованные при ее помощи колхозы. На XVI конференции ВКП(б) (1929 г.) было признано, что МТС являются одной из главных форм производственной смычки с крестьянством. Широкое строительство МТС было начато по постановлению Совета труда и обороны от 5 июня 1929 г. «Об организации машинно-тракторных станций». Был создан Всесоюзный центр машинно-тракторных станций.

В 1929 г. были организованы 102 МТС, в 1930 г. – 158, в 1932 г. – 2 446, 1937 г. – 5 818, 1938 г. – 6 350, 1940 г. – 7 069. Благодаря МТС миллионы крестьян впервые получили возможность использовать на своих полях машинную технику, которая облегчала их труд, повысила производительность труда. Организация МТС сыграла роль и в ускорении темпов сплошной коллективизации крестьянства. Если в 1930 г. в колхозах было объединено 23,6 % крестьянских дворов, то к 1937 г. – 93 %. Основным производственным звеном в МТС являлась постоянная тракторная бригада, которая выполняла различные работы в колхозах. За каждой бригадой закреплялись тракторы, различные сельхозмашины. Трактористам и другим рабочим тракторных бригад МТС за работу в колхозах начислялись трудодни в зависимости от количества и качества произведенной работы и выполнения планового задания по урожайности. За каждый трудодень трактористы, бригадиры тракторных бригад и их помощники получали денежную оплату. Производилась также натуральная оплата зерном. Верховный Совет СССР 31 марта 1958 г. принял Закон «О дальнейшем укреплении колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций», согласно которому сельскохозяйственная техника МТС продавалась колхозам и совхозам и МТС постепенно реорганизовывались в ремонтно-технические станции.

7. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В УСЛОВИЯХ КОЛХОЗНО-СОВХОЗНОГО ПРОИЗВОДСТВА

7.1. Развитие колхозного строя и проведение связанного с ним землеустройства

В результате сплошной коллективизации колхозное производство стало господствующей формой организации сельскохозяйственного производства. К концу 1934 г. колхозы объединили около $\frac{3}{4}$ крестьянских хозяйств, в их пользовании было около 90 % всех посевных площадей. На первых порах после коллективизации границы колхозных земель были недостаточно четко определены, что мешало организации производства. В сентябре 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О создании устойчивого землепользования колхозов», согласно которому за каждым колхозом закреплялась земля, находящаяся в его трудовом пользовании, и запрещались всякие переделы. Для разрешения земельных споров и всех вопросов, связанных с землепользованием, создавались районные земельные комиссии.

Коллективизация нанесла тяжелый удар сельскохозяйственному производству СССР; восстановление началось лишь в 1935 г., когда колхозная система стала работать более или менее стабильно.

Выдача колхозам Государственных актов на вечное (бессрочное) пользование земель и их землеустройство потребовали в 1935–1938 гг. мобилизации всех землеустроительных сил, поэтому внутрихозяйственная организация территории в этот период осуществлялась в незначительном объеме.

Не везде в должной степени были устранены недостатки землепользования, неточно были перенесены в натуру границы колхозных земель, неравномерно перераспределены между колхозами различные виды угодий.

В соответствии с решениями XVIII съезда ВКП(б) Наркомзем СССР приказом от 29 июня 1939 г. отменил Инструкцию по внутрихозяйственному землеустройству колхозов 1938 г. и поручил Главному управлению землеустройства подготовить технические указания по выполнению землеустроительных работ в связи с введением правильных севооборотов. Примерным Уставом сельскохозяйственной артели, утвержденным в феврале 1935 г., предусматривалась выдача каждому колхозу государственного акта на бессрочное (вечное) пользование землей. Выдача государственных актов обязательно должно было предшествовать межхозяйственному землеустройству.

Для дальнейшего развития сельского хозяйства весьма важное значение имело введение правильных севооборотов и связанное с этим внутрихозяйственное землеустройство, которое до 1939 г. находилось в запущенном состоянии. Землеустроители занимались в основном геодезическими работами.

При невысокой эффективности производства и сложившейся практике изъятия большей части доходов государством во многих хозяйствах положение колхозного крестьянства было нелегким, за трудодни они получали мизерную оплату, основным источником получения продуктов питания и незначительных денежных доходов были приусадебные участки. В условиях недостаточного контроля за использованием земель во многих колхозах имели место нарушения норм выделения приусадебных участков, которые не были отграничены от колхозных земель в натуре. Бесконтрольность породила расхищение земель лицами, не имеющими отношения к колхозам, а также нерациональное использование колхозных земель.

7.2. Землеустроительные работы в 1937–1941 гг., земельные преобразования в Белоруссии

Постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» были намечены конкретные мероприятия по искоренению этих нарушений. Порядок формирования землепользований колхозов определялся утвержденным 1 марта 1930 г. Примерным уставом сельскохозяйственной артели. Земельный фонд колхоза складывался путем объединения полевых наделов отдельных хозяйств в единый массив. При этом предусматривалось сохранение у членов артели личных приусадебных участков, не входивших в указанный массив. Специально подчеркивалось, что единый земельный массив колхоза является нерушимым и не должен уменьшаться; выбывшим из колхоза крестьянам земли должны были отводиться не за счет артели, а из свободных земель. Нередко землепользования колхозов формировались из большого числа разбросанных участков сложной конфигурации, не всегда были обоснованы указанием о размещении различных видов земель и посевов сельскохозяйственных культур.

Для улучшения организации землеустроительных работ было решено образовать Государственный трест по организации территории (Госземтрест), а Циркуляром Наркомзема РСФСР от 26 августа 1930 г. были даны указания об организации его местных учреждений.

На заключительном этапе сплошной коллективизации землеустройство в стране переживало тяжелый кризис. В этот период в полной мере проявилось отставание землеустроительной науки от новых требований производства. Вновь обострились дискуссии о путях, значении, содержании и причинах отставания советского землеустройства. Как ни парадоксально, но в связи с коллективизацией многие руководители сельскохозяйственного производства вообще стали игнорировать такой важнейший фактор его эффективности, как организация использования земли.

В период завершения сплошной коллективизации встала задача организационно-хозяйственного укрепления колхозов. С весны 1932 г. в них стали осуществлять внутрихозяйственное землеустройство с введением правильных севооборотов. К массовому введению севооборотов приступили после совместного постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 сентября 1932 г. «О мероприятиях по повышению урожайности» и решений сентябрьского (1932 г.) Пленума ЦК ВКП(б). Введенные до 1933 г. севообороты нередко не отвечали задачам дальнейшего развития сельского хозяйства (многие из них были нарезаны для нескольких колхозов, агротехнически были недостаточно обоснованы, бригадные участки в полях не размещались). Поэтому в 1933–1934 гг. землеустроительные органы проводили работы по введению главным образом полевых паропропашных 4–9-польных севооборотов с выделением в полях бригадных участков, а также по углубленному землеустройству колхозов в зонах деятельности МТС.

Технические указания определяли виды землеустроительных работ в колхозах, к ним относились:

- закрепление земель за колхозами;
- землеустроительные работы по отводу земель для государственных предприятий учреждений и других землепользователей;
- внутрихозяйственное землеустройство колхозов;
- выбор и устройство их усадебной территории.

Инструкции и технические указания 1939–1941 гг. имели ряд других недостатков. В основном эти указания сводились к соблюдению технических (геодезических) требований при проведении землеустройства, а так как именно они были наиболее массовыми документами, определяющими содержание работ на местах, то естественно, что во многих областях и районах содержание внутрихозяйственной организации территории было весьма ограниченным. Впрочем, в большинстве случаев оно выходило за рамки инструкции, охватывая более обширный круг вопросов.

Землеустроительные органы активно начали осуществление намеченного плана. Уже в 1939 г. были составлены проекты внутрихозяйственного землеустройства и введены севообороты более чем в 9 тыс. колхозах, в 1940 г. – в 23,5 тыс., что составило 40 % к плану.

В 1940–1941 гг. были значительно расширены объемы работ по внутрихозяйственному землеустройству, взятые на госбюджет. В широком масштабе проводились топографо-геодезические работы. Землеустроительный процесс включал четыре основные стадии: 1-я – подготовка землеустроительных дел; 2-я – составление землеустроительного проекта; 3-я – перенесение проекта в натуру; 4-я – проверка дела, изготовление документов и выдача их землепользователям.

К разработке обоснования проекта привлекались различные специалисты. До 1939 г. работы по землеустройству совхозов всех систем выполнялись областными землеустроительными органами. При этом землеустройство стало проводиться в тесной увязке с оргхозпланами.

Изучая землеустроительные работы в 1937–1941 гг. и земельные преобразования в Белоруссии, следует отметить, что в это время основное внимание было обращено на межхозяйственное землеустройство, выдачу государственных актов, устранение недостатков землепользования, земельную регистрацию.

В 1941 г. было принято специальное постановление «Об осушении болот в Белорусской ССР и использовании осушенных земель колхозами для расширения посевных площадей и сенокосов».

Большая работа проводилась по селению хуторов. Всего к началу войны в Белоруссии была сселена 191 тыс. хуторов. Переселение затронуло $\frac{1}{6}$ часть населения республики. Это потребовало выполнения огромного объема проектно-планировочных работ. Весь комплекс работ от изысканий до перенесения в натуру занимал 1–2 месяца. Во многом этому способствовала стадийная форма проектирования.

7.3. Землеустройство во время Великой Отечественной войны и в период восстановления народного хозяйства

Во время Великой Отечественной войны снизилась производительность труда, еще больше – объем сельскохозяйственного производства. Государство изымало у колхозов по низким ценам значительную часть произведенной продукции через систему обязательных поставок. Вместе с тем не была запрещена или ограничена свободная колхозная торговля на рынках; она сыграла большую роль в снабжении продук-

тами питания как сельского, так и городского населения. Этому способствовали постановления СНК СССР от 1 мая 1942 г. «О разрешении колхозам производить посевы на неиспользуемых пахотных землях смежных районов» и СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 марта 1942 г. «О мерах сохранения молодняка и увеличения поголовья скота в колхозах и совхозах». Земельными органами, колхозами и совхозами осенью 1941 г. и весной 1942 г. были предприняты действия, позволившие уже в 1942 г. существенно увеличить посевы основных продовольственных культур и создать в восточных районах, прежде всего в республиках Средней Азии и Казахстане, крупные базы по производству продукции технических культур.

Часть земель из одних хозяйств, не имеющих возможности обрабатывать всю площадь, была передана другим, которые при максимальной мобилизации трудовых ресурсов могли эту землю использовать.

В 1942 г. Министерством земледелия СССР были утверждены указания по составлению отчета о распределении земель по землепользователям и видам земель на уровне района (впоследствии они были доработаны и вновь утверждены 20 августа 1946 г.). За 1942 г. были обследованы и отведены для использования 17 млн га пастбищ в Узбекской ССР, 2,5 млн га – в Киргизской ССР, свыше 3 млн га – в Казахской ССР и около 4 млн га – в Туркменской ССР.

Начиная с 1943 г., по мере освобождения районов, подвергшихся оккупации, усилия землеустроительных органов направлялись на восстановление землепользования колхозов и совхозов. В большинстве из них были утрачены земельные документы, разрушены пограничные знаки, ликвидированы севообороты и т. д. Государственные акты на пользование землей, земельные шнуrowые книги и другая земельно-учетная и землеустроительная документация были уничтожены в 34 тыс. колхозов. Наряду с восстановлением советских земельных порядков в освобожденных районах проводились и дополнительные меры по регулированию землепользования. В частности, на основе постановления СНК СССР и ЦК РКП(б) от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации», были проведены работы по выделению земельных участков для подсобных хозяйств ремесленных и других училищ, создаваемых для детей, потерявших родителей. Крупномасштабные землеустроительные работы были проведены в 1944–1946 гг. в связи с восстановлением советского земельного хозяйства в республиках Прибалтики, западных областях Украины, Молдавии и Белорус-

сии, вошедших в состав СССР накануне войны. В проведении земельных преобразований на этих территориях большую помощь оказали землеустроители России и других республик.

К концу войны страна оказалась в крайне тяжелом экономическом положении; уровень жизни населения в первые послевоенные годы был очень низким. В результате военных действий было разрушено 70 тыс. деревень и селений, нанесен ущерб очень многим сельскохозяйственным предприятиям, часть которых была полностью уничтожена. Главное содержание землеустройства в первой послевоенной пятилетке (1946–1950 гг.) определялось государственным планом восстановления и развития народного хозяйства. Как и в предвоенные годы, основной задачей оставалась внутрхозяйственная организация территории, связанная с введением севооборотов. Практика убедительно доказала, что без проведения всего комплекса работ по организации территории, использованию земли и непосредственно связанных с ней средств производства введение научно обоснованных севооборотов невозможно: возникало множество нестыковок в технологии производства и снижалась ее экономическая эффективность.

В сферу деятельности землеустроительных органов входили также учет земель, юридическая регистрация землепользований, контроль за использованием земель и проведение различного рода изысканий и обследований для целей организации сельскохозяйственного производства. Во второй половине 40-х – начале 50-х гг. важным направлением деятельности землеустроительных органов стало осуществление земельных преобразований в республиках Прибалтики, западных районах Украины, Белоруссии и Молдавии и во вновь образованной в составе РСФСР Калининградской области.

В июле 1950 г. Совет Министров СССР принял постановление «О мероприятиях в связи с укрупнением мелких колхозов», в котором в числе прочих мер предусматривалось обязательное устранение недостатков землепользований укрупненных хозяйств.

Для уменьшения чересполосицы и ликвидации других недостатков разрешалось производить обмен равновеликими участками и передавать колхозам участки госфонда площадью до 100 га. Для ускорения работ Советам Министров республик разрешалось привлекать землеустроителей из всех министерств и ведомств на срок до 6 мес. Проведенная в 1951–1952 гг. проверка состояния колхозного землепользования в 47,8 тыс. колхозов выявила значительные недостатки в использовании и охране общественных земель. На Украине в 9 035 колхозах

было обнаружено 8 тыс. га самовольно захваченных земель, в Белоруссии в 6 209 колхозах – более 8 тыс. га, в Томской области – свыше 7 тыс. га. Вслед за межхозяйственным проводилось внутривладельческое землеустройство для всех колхозов и совхозов, зоны землепользования которых претерпели существенные изменения или были образованы заново. В 50-е гг. более быстрыми темпами стали развиваться топографо-геодезические и аэрофотосъемочные изыскания, почвенные, геоботанические и другие обследования, выполняемые землеустроительной службой.

7.4. Освоение целинных и залежных земель

Огромную роль играло землеустройство в период освоения целинных и залежных земель. Самым значительным событием стало освоение целинных земель, инициатором которого был Н. С. Хрущев.

Проходило освоение широких просторов, пригодных для распашки земель в Заволжье, Сибири, Казахстане, площадью 13 млн га. Около 300 тыс. добровольцев в возрасте до 25 лет приняло в этом участие.

Освоение целинных земель должно было стать наиболее простым способом быстрого увеличения производства зерна. Кроме того, этот путь вызвал необходимость увеличения парка сельскохозяйственных машин и тракторов для освоения новых земель. Но был и риск у этих решений: все выбранные для освоения территории находились в области рискованного земледелия, почвы были подвержены ветровой эрозии.

Формирование землепользований целинных совхозов проходило в два этапа, имеющих свои особенности. В 1954–1955 гг. хозяйства создавались на совершенно неустроенной территории. В 1956–1958 гг. землепользования совхозов нужно было уже увязывать с существующей организацией территории, иногда изменяя ранее установленные границы, укрупняя или разукрупняя совхозы первой очереди и создавая компактные массивы новых хозяйств. Их площадь обычно составляла от 30 до 60 тыс. га, однако встречались совхозы размером 100 тыс. га и более. В последующем при основании предприятий животноводческого направления в степных и полупустынных районах им выделяли до 250 тыс. га и более.

При проведении внутривладельческого землеустройства вводились севообороты. Преобладали паропропашные 5–6-польные с короткой ротацией и с насыщением зерновыми до 65–75 %. Позднее распростра-

нение получили полевые парозерновые 4–6-польные почвозащитные севообороты с оставлением стерни, с безотвальной обработкой почвы и проведением других почвозащитных мероприятий. Эти севообороты обеспечивали наибольшую экономическую эффективность и защиту почв от эрозии. В качестве кормовых использовались 3–4-польные севообороты, насыщенные кукурузой и зернофуражными культурами. Позднее широко стали внедряться прифермерские севообороты с многолетними травами.

Землеустройство в районах освоения целины внесло существенный вклад в решение зерновой проблемы. Естественно, не прекращались работы и в других регионах, прежде всего связанные с совершенствованием организации сельскохозяйственного производства. Начатый в 1950 г. процесс укрупнения колхозов продолжался все десятилетие. Одновременно происходила реорганизация части слабых хозяйств, как правило, связанная со значительными изменениями в землепользованиях.

В начале 60-х гг. положение в сельском хозяйстве вновь резко ухудшилось. Крайне тяжелым для страны оказался 1963 г. Засуха этого года привела к экологической катастрофе на целине.

Таким образом, одновременно с освоением новых земель в восточных районах страны в самом центре состояния земельного фонда непрерывно ухудшалось. Со временем это привело к большим потерям пашни.

Тем не менее к концу 50-х гг. была получена значительная прибавка урожая зерна. И впервые с конца 20-х гг. произошли заметные улучшения всех экономических показателей. При этом распашка была осуществлена без глубокого изучения почв, земли для распашки не всегда были выбраны удачно.

Также по предложению Н. С. Хрущева были упразднены МТС и техника передана в собственность колхозов. Совхозы как государственные хозяйства имели свою сельскохозяйственную технику.

Покупка колхозами сельскохозяйственной техники должна была расширить круг рыночных отношений: МТС ликвидировали сразу и по всей территории. Колхозы оказались неготовыми закончить ремонт и подготовить машины к посеву.

После 1958 г. истощились целинные земли, стали проявляться пыльные бури. Урожай был низким, начались перебои с продажей муки, хлеба. Введение карточной системы удалось избежать благодаря закупкам зерна в Америке, оплаченным золотом. Это произошло вперые в истории России.

После широкого обсуждения проблем организации землеустройства были выработаны предложения о создании сети проектных институтов по землеустройству – гипроземов.

В 1962 г. был поставлен вопрос о необходимости введения полного земельного кадастра. В 1963–1965 гг. начались экспериментальные мероприятия по противоэрозионной организации территории.

7.5. Основные черты земельных отношений, землеустройства, земельного кадастра в период 1961–1990 гг.

Для непосредственного осуществления всех видов землеустроительных работ в 1961 г. был создан проектный институт по землеустройству «Белгипрозем» и его областные экспедиции. Произошли изменения в районной землеустроительной службе.

В эти годы землеустроительные работы включали: составление проектов районной планировки, межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство с противоэрозионной организацией территории, разработку схем землеустройства районов, рабочее проектирование, государственный учет земель с качественной и экономической оценкой.

Принципиально новое содержание обрели земельные отношения и методы их регулирования в связи с принятием в 1990 г. «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле» и Кодекса Республики Беларусь о земле в 1991 г.

8. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI в.

8.1. Социально-экономические предпосылки реформирования земельных отношений

Причины и условия проведения социально-экономических преобразований в республике предопределили необходимость коренных изменений земельных отношений в стране. Начало реформы практически совпадает с приобретением политической независимости и суверенитета Республики Беларусь. Общее содержание принятых накануне реформы правовых документов определило общую направленность земельных преобразований: «О кооперации в СССР» (1988 г.), «Об аренде» (1990 г.), «О малых предприятиях в Республике Беларусь» (1990 г.).

8.2. Цели и задачи реформы

Основным правовым документом, определившим начало и сущность земельных преобразований, является постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 18 февраля 1991 г. «О проведении земельной реформы в республике». Главная задача реформы состоит в перераспределении земель с целью создания условий равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики в аграрном секторе и достижения на этой основе стабильного наращивания производства сельскохозяйственной продукции. Определяя частные, конкретные задачи реформы, необходимо выявить правовые, экономические и технические стороны обеспечения ее проведения.

8.3. Правовое обеспечение реформы. Кодекс о земле 1990 г.

Реализация основных положений аграрной реформы осуществлялась в соответствии с принятыми нормативными правовыми документами: Кодекс о земле (1990 г.), Законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (1991 г.), «О платежах за землю» (1991 г.), «О праве собственности на землю» (1993 г.) и др. Советом Министров приняты постановления, касающиеся удовлетворения потребностей граждан в земельных участках, формирования специального фонда земельного запаса, организации проведения землеустройства, государственного земельного кадастра и решения других вопросов проведенной реформы. В свою очередь, специально уполномоченный государственный орган – Комитет по земельной реформе и землеустройству (в дальнейшем Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии) разработал ряд инструкций и указаний для осуществления конкретных мероприятий по разграничению участков, выдаче государственных актов, порядке проведения государственного контроля за использованием земель и др. Рассматривая положения отдельных статей Кодекса Республики Беларусь о земле, следует обратить внимание на расширение права граждан на земельные участки, новые нормы предоставления земли, регламентацию крестьянского землепользования, введение платности землепользования, необходимости решения вопросов охраны земель. Особенность преобразования аграрных отношений в Республике Беларусь заключается в том, что они рассчитаны на длительный период реализации. В этой связи в процессе формирования право-

вой основы проведения аграрной реформы можно выделить несколько этапов.

Следует отметить, что, несмотря на разработку и принятие большого количества различных концепций и программ по проблемам аграрной реформы, многие положения данных документов так и не были востребованы и до настоящего времени не нашли своей реализации на практике. Еще одна особенность указанных документов – они не обладали достаточной юридической силой, так как не приобрели характера нормативных правовых актов, что также не способствовало претворению в жизнь их положений.

В рассматриваемый период начался процесс приватизации и разгосударствления предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию и обслуживающих сельское хозяйство. Были приняты Законы «О племенном деле в животноводстве», «О ветеринарном деле», «О семенах», «О патентах на сорта растений».

Однако в целом данный этап характеризуется замедлением процессов реформирования в аграрной сфере: основными производителями сельскохозяйственной продукции оставались колхозы и совхозы, отрицательно решен вопрос о праве собственности на землю для сельскохозяйственных предприятий, в связи с кризисной ситуацией в АПК усиливалось административное воздействие на участников аграрных правоотношений.

8.4. Этапы проведения реформы. Опыт осуществления мероприятий по установлению новых земельных отношений

Формировалась система государственных органов для проведения реформы, содержание начальных и последующих действий этих органов по обследованию земель и формированию специального фонда перераспределения земель, проведению межхозяйственного землеустройства, приватизации и разгосударствления земель. Необходимо также знать содержание мер по реструктуризации и оптимизации землепользований сельскохозяйственных организаций, созданию фермерских хозяйств, становлению новых экономических механизмов, регулированию земельных отношений и созданию новой службы земельного кадастра. Важно подчеркнуть, что для успешного решения задач реформы действовали наряду с землеустройством и кадастром практически все основные функции системы государственного управления землей: геодезия и картография, мониторинг, мелиорация и охрана

земель, государственный контроль за использованием и охраной земель.

Первый этап (начало 90-х гг.). Первым документом, положившим начало реформированию экономики, стала Программа перехода Белорусской ССР к рыночной экономике, одобренная постановлением Верховного Совета БССР от 13 октября 1990 г., в которой были определены основные направления построения рыночной экономики посредством развития предпринимательства, конкуренции, разгосударствления собственности, формирования новой денежно-финансовой политики и т. д. Одновременно (в 1990 г.) была разработана и первая Программа перехода агропромышленного комплекса Белорусской ССР к регулируемой рыночной экономике. Ее проект был одобрен Коллегией Государственного комитета по сельскому хозяйству и продовольствию и содержал предложения по формированию новой аграрной политики в период перехода к рыночной экономике. Предлагалось создать равные условия хозяйствования для государственных, кооперативных и личных хозяйств граждан; признать право собственности за сельскохозяйственными предприятиями на производимую продукцию и доходы, право выбора форм ее реализации, право частной собственности на землю; создать условия для развития крестьянских (фермерских) хозяйств и др. Во многом положения вышеназванных программ нашли свое отражение в принятых в дальнейшем Законах «О собственности», «О предприятии», «О предпринимательстве», «Об аренде». В этот же период были приняты важные аграрные Законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О приоритетном социально-культурном и экономическом развитии села и агропромышленного комплекса». Активно осуществлялись преобразования земельных отношений. Кодекс Республики Беларусь о земле 1990 г. закрепил право пожизненного наследуемого владения для крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств граждан, право постоянного владения для сельскохозяйственных предприятий, а также возможность дополнительно арендовать землю для ведения сельского хозяйства. С принятием постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 18 февраля 1991 г. «О проведении земельной реформы в республике» начался процесс перераспределения земель с целью создания условий равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики в аграрном секторе; был поставлен вопрос о необходимости преобразования неэффективно работающих

колхозов и совхозов в ассоциации крестьянских хозяйств, кооперативы, а также предоставления их земель арендаторам, крестьянским хозяйствам, промышленным и другим предприятиям. Одновременно закреплялся принцип недопустимости принудительной ликвидации колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий. Таким образом, в результате начатых преобразований была разрушена монополия колхозно-совхозной системы ведения сельскохозяйственного производства, появилась возможность развития аграрного предпринимательства, создания крестьянских (фермерских) хозяйств, коллективных предприятий и других организационно-правовых форм. А принятие 16 июня 1993 г. Закона «О праве собственности на землю» ознаменовало собой ликвидацию и государственной монополии на землю (граждане получили возможность приобретать в частную собственность земельные участки для целей, указанных в законодательстве).

Второй этап (середина 90-х гг.) связан с принятием Конституции Республики Беларусь, закрепившей две формы собственности: государственную и частную; право государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения; положения о равных возможностях свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, о гарантировании со стороны государства равной защиты и равных условий для развития всех форм собственности.

В 1994 г. была разработана Концепция аграрной реформы в Республике Беларусь (рассмотрена и одобрена на совместном заседании Коллегии Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и Президиума Академии аграрных наук Республики Беларусь), в которой содержались предложения и рекомендации по реформированию финансовой и кредитной политики, земельных отношений, системы ценообразования, снабжения АПК, закупок и сбыта сельскохозяйственной продукции и многим другим вопросам.

В 1996 г. Коллегией Кабинета Министров Республики Беларусь была одобрена Государственная программа реформирования АПК Республики Беларусь. В Программе было указано, что основной целью аграрной реформы должен быть постепенный переход в сфере агропромышленного производства от командно-административной к рыночной системе хозяйствования, предполагающей свободное функционирование хозяйствующих субъектов в рамках правового коридора при государственном регулировании отдельных сторон их деятельности.

Начало *третьего этапа* положило принятие Гражданского кодекса Республики Беларусь 1998 г., в котором был установлен исчерпывающий перечень организационно-правовых форм коммерческих организаций. В связи с этим возникла необходимость приведения учредительных документов субъектов хозяйствования в соответствие с требованиями нового законодательства. Таким образом, встал вопрос о реформировании сельскохозяйственных предприятий, так как в Гражданском кодексе не предусматривались такие организационно-правовые формы, как колхоз, совхоз, межхозяйственное предприятие, агропромышленное объединение. Кроме этого требовала разрешения проблема неплатежеспособных сельскохозяйственных предприятий. Поэтому процесс реформирования аграрных отношений существенно активизировался. С 1 января 1999 г. также вступил в силу новый Кодекс Республики Беларусь о земле, и, несмотря на то, что его принятие не повлекло принципиальных изменений в правах на землю для сельскохозяйственных организаций (для них предусмотрено лишь право постоянного пользования и аренды), существенно расширились права граждан в области земельных правоотношений, более детально регламентированы вопросы права частной собственности на землю. С 2000 г. в целях упрощения системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей введен единый сельскохозяйственный налог, а в 2001 г. утвержден Примерный устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива), который определил правовой статус колхозов с учетом нового гражданского законодательства. В этот же период были приняты две новые Программы: Республиканская программа повышения эффективности агропромышленного комплекса на 2000–2005 гг. и Программа совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001–2005 гг. В отличие от предшествующих программ Программа совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001–2005 гг., одобренная Указом Президента Республики Беларусь, оказалась более востребованной. В целях ее исполнения было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь, определившее дополнительные меры по реализации ее основных положений. В соответствии с данным постановлением предусмотрено: разработать соответствующие областные и районные программы совершенствования агропромышленного комплекса; определить и утвердить перечень сельскохозяйственных организаций для их реформирования с учетом моделей, указанных в Программе; создать республи-

канскую и областные комиссии по аттестации юридических и физических лиц, претендующих на получение в собственность либо аренду сельскохозяйственных и перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию организаций, подлежащих реструктуризации; разработать проекты законов Республики Беларусь «О сельскохозяйственной кооперации», «О государственном регулировании агропромышленного производства», «О личных подсобных хозяйствах граждан», а также осуществить целый ряд других мероприятий.

Необходимость продолжения преобразований в АПК была подтверждена и в рекомендациях Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, принятых по итогам парламентских слушаний на тему «Состояние агропромышленного комплекса республики, проблемы и пути их решения» 20 декабря 2001 г.

9. ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ

9.1. Истоки и содержание первых исследований отечественных ученых в области землемерии, геодезии, кадастра и землеустройства

При решении различных земельных вопросов всегда требовались навыки и основы натуральных измерений на местности, систематических наблюдений и описаний свойств земли для учета и распределения поделей, повинностей и дани. Необходимо уяснить, что простейшие, элементарные знания в области межевания и оценки земли, как и другой недвижимости, облагаемой налогом, появились на основе суммирования, обобщения опыта многих поколений специалистов, уполномоченных должностных лиц в любом государстве, которым приходилось решать земельные вопросы. В своей деятельности они опирались на достижения математики, геометрии, геодезии, юриспруденции и других отраслей знаний, что, в конечном счете, позволило сформировать собственные научные представления в области землеустройства и кадастра. В ряду известных общественных деятелей, политиков и ученых, чьи заслуги в становлении науки несомненны, следует назвать Л. И. Сапегу, канцлера ВКЛ, одного из авторов Статута 1588 г., русских ученых А. Т. Болотова, А. Н. Энгельгардта, А. В. Советова и В. Я. Струве; профессоров, работавших в Горках, – И. А. Стебута, Б. А. Целинского, Н. Я. Дубовенского.

9.2. Землеустроительное образование на территории Белоруссии в дореволюционный период (до 1917 г.)

Первым известным учебным заведением на территории Белоруссии, где готовили землемеров-комарников, была Гродненская землемерная школа, основанная в 70-х гг. XVIII в. Гродненским старостой А. Тызенгаузом. Следует отметить, что большая роль в проведении работ по Генеральному и специальному межеванию в Могилевской и Полоцкой губерниях в конце XVIII – начале XIX вв. отводилась специалистам, подготовленным в Константиновской землемерной школе (г. Москва), которая открылась 29 мая 1779 г. В дальнейшем подготовка специалистов в области практического межевания и агрономии связана с открытием Горы-Горещкой земледельческой школы 27 августа 1840 г. Особое значение для проведения на Белоруссии масштабных работ по реформированию аграрных и имущественных отношений имело открытие 27 декабря 1858 г. землемерно-таксаторских классов, которые в 1909 г. были преобразованы в Землемерно-агрономическое училище.

9.3. Развитие землеустроительного образования и достижения отечественных ученых в области землеустройства и смежных наук за советский период (1917–1990 гг.)

Подготовка специалистов по землеустройству высшей квалификации начала осуществляться в Горецком сельскохозяйственном институте с открытием 6 августа 1924 г. землеустроительного факультета.

Среди известных ученых и преподавателей, работавших в Горках на факультете в 20–40-х гг. прошлого века, следует назвать профессоров В. И. Киркора, И. В. Зубрицкого, П. А. Ходоровича, Ф. Г. Некрасова, И. И. Евтихиева, О. А. Хауке, В. В. Попова, И. Д. Шулейкина, К. Н. Сазонова и др.

В последующие годы заметный вклад в науку и подготовку кадров в области землеустройства, геодезии и кадастра внесли работающие на факультете и в академии профессора и доценты: В. И. Васильченко, Ф. К. Куропатенко, И. М. Стельмашонок, Ф. А. Воробьев, В. К. Кильчевский, В. Ф. Дудко, А. А. Соломонов, С. И. Помелов, В. Ф. Колмыков. Многие другие выпускники факультета успешно занимались научными исследованиями, работая на производстве.

9.4. Тенденции развития и задачи землеустроительной науки в современных условиях

Следует выделить следующие основные приоритетные направления проведения научных исследований по проблемам регулирования земельных отношений с использованием основных функций и механизмов управления земельными ресурсами в Республике Беларусь:

- совершенствование экономического механизма и функций управления земельными ресурсами в рыночных условиях;
- нормативное правовое и информационное обеспечение основных функций управления земельными ресурсами;
- разработка оптимальной системы территориального планирования и землеустроительного проектирования;
- разработка эффективной системы регистрации и учета недвижимого имущества в государственном земельном кадастре;
- совершенствование методов кадастровой оценки земельных участков различного целевого назначения;
- оптимизация землепользований сельскохозяйственных организаций с использованием данных мониторинга и кадастровой оценки земель;
- правовое и организационно-территориальное обеспечение функционирования землепользования и землевладения граждан;
- совершенствование содержания и методов внутрихозяйственного землеустройства;
- разработка эколого-ландшафтных основ формирования системы устойчивых землепользований;
- историография земельных отношений в Беларуси;
- совершенствование методов геодезического и картографического обеспечения управления земельными ресурсами.

10. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

10.1. Земельные реформы в странах СНГ (Россия, Украина, Молдова и др.)

При рассмотрении хода земельных реформ в странах СНГ необходимо остановиться на особенностях законодательной базы реформирования колхозов и совхозов, образования фондов местных Советов и организации крестьянских (фермерских) хозяйств.

Изучая аграрные реформы в странах Восточной Европы, следует обратить внимание на установление нового земельного строя в Польше, Венгрии, Румынии, становление в них новых земельных отношений.

При рассмотрении земельных отношений и землеустройства в развивающихся странах Азии, Африки, Латинской Америки следует обратить внимание на земельные реформы, которые были направлены на регулирование крупного землевладения. Земельные преобразования во многом определяли типы экономического и социалистического развития не только крестьянства, но и наций, государств в целом. Следует изучить основные черты аграрных реформ в этих странах и уяснить их сущность.

Анализируя земельные отношения в развитых капиталистических странах, необходимо исходить из того, что в них основополагающим принципом является частная собственность на землю, которая охраняется государством. Основными формами и видами землевладения в капиталистических странах являются крупные латифундии, землевладения монополий, фермерские хозяйства, кооперативные землевладения, аренда земли, субаренда и др. Следует изучить особенности земельных отношений в этих странах. После вступления государств Содружества в эпоху реформ совершенствование земельных отношений и землеустройства является общей для них проблемой. Это объясняется одним историческим прошлым, необходимостью исправления однотипных ошибок, единой направленностью земельных преобразований и другими факторами.

Каждая из стран СНГ внесла новое в поиск наиболее эффективных средств успешного проведения земельных преобразований. Эти новшества в основном связаны с решением следующих ключевых аспектов: расширением прав представительных органов в области распоряжения земельными ресурсами; децентрализацией управления земельным фондом; содействием развитию многообразия и равенства форм собственности и хозяйствования на земле; устранением социальной напряженности; защитой прав новых земельных собственников; экономическим стимулированием в решении земельных проблем; совершенствованием содержания, функций и методов проведения землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель.

Различия в правовом и экономическом механизмах регулирования земельных отношений и их эффективности во многом зависят от форм земельной собственности. Поэтому становлению земельных отношений

во всех странах СНГ предшествовал значительный период широкого обсуждения проблем противопоставления государственной и частной земельной собственности, выбора оптимальности их сочетания, путей развития с учетом национальных, экономических, демографических, исторических, природных и иных особенностей каждого государства.

Опираясь на мировой опыт развития земельных отношений, ни одно государство СНГ не упразднило институт права государственной земельной собственности. Даже в тех странах (Армения, Беларусь, Молдова, Украина), которые не признали преимуществ государственной собственности на землю по сравнению с частной, отказались лишь от исключительной монополии права государства на землю и предусмотрели возможность развития института права частной земельной собственности.

Собственность на землю и другие природные ресурсы – экономическая основа развития всякого общества. От того, какие институты права земельной собственности будут установлены в стране, какие из них получают приоритеты, какие условия будут созданы для развития тех или иных форм собственности на землю, зависит земельный строй государства, а вместе с тем правовое и экономическое положение его граждан.

Данные вопросы в силу их важности имеют конституционное значение, хотя в разных государствах СНГ они получили неодинаковое решение. Связано это с тем, что, осознав безотлагательную необходимость земельной реформы, государства СНГ еще до новых конституций приняли законы о земельной реформе, а затем – земельные кодексы. В этих документах и решались вопросы собственности на землю.

Законотворческая работа по совершенствованию земельного законодательства продолжается, но несогласованность во времени принятия конституций и земельных кодексов затрудняет этот процесс.

Большинство государств СНГ не включили в конституции формулировку «Земля – достояние народов (народа)», которая существовала в прежних конституциях союзных республик СССР. Важнее было провозгласить равенство всех национальностей перед законом. Так, в Конституции Республики Казахстан записано: «Государство обеспечивает равенство перед законом всех субъектов собственности». В ст. 1 особо подчеркивается, что гражданам Республики Казахстан гарантируется равенство прав и свобод независимо от расы и национальности. Аналогично конституции других государств СНГ гарантируют равно-

праве народов, проживающих на их территории (ст. 4 Конституции Молдовы, ст. 15 Конституции Кыргызстана, ст. 17 Конституции Туркменистана, ст. 11 Конституции Армении и т. д.).

Что касается непосредственно вопроса о формах земельной собственности, то, несмотря на его принадлежность к конституционному праву, лишь конституции некоторых республик решают его положительно (например, в России, Казахстане, Туркменистане, Кыргызстане, Таджикистане, Украине). В конституциях других стран СНГ имеются декларации общего характера о праве собственности граждан на свое имущество, которые позволяют сделать вывод о том, что решение вопроса о формах собственности на землю отнесено к специальным законам или земельным кодексам.

Земельным кодексом Армении вводятся такие формы собственности на землю, как собственность граждан, коллективная собственность, государственная собственность (ст. 4 Земельного кодекса Армении). В Конституции же этой республики провозглашаются лишь общие принципы права собственности, но не называются объекты собственности (в том числе земля и другие природные ресурсы). В ст. 7 сказано, что государство «гарантирует право собственности и наследования, равноправие всех форм собственности» (каких именно форм, ни в этой статье, ни в последующих статьях ничего не указывается). В ст. 24, провозглашающей права и обязанности граждан, записано: «Каждый гражданин вправе иметь собственность, никто не может произвольно лишить гражданина собственного имущества».

Иначе решает эти вопросы Конституция Кыргызстана. Например, в ст. 4 записано: «Земля, ее недра, воды, воздушное пространство, леса, растительный и животный мир, все природные богатства являются собственностью государства». И далее в этой статье отмечено, что в случаях и размерах, установленных законом Кыргызстана, земельные участки могут передаваться в пользование гражданам и их объединениям. Не допускается купля-продажа земли. После многочисленных дебатов в Конституцию Кыргызстана в 1999 г. были внесены изменения, согласно которым земля может находиться не только в государственной собственности. Одновременно был введен пятилетний мораторий на продажу сельскохозяйственных угодий. Предоставление земель в частную собственность будет сопровождаться одновременным ограничением этого права (правом его продажи).

Согласно ст. 13 Конституции Таджикистана, земля и другие природные объекты являются исключительной собственностью государства и оно гарантирует эффективное их использование в интересах народа.

В ст. 9 Конституции Молдовы записано, что собственность может быть публичная и частная. А в ст. 46 земля не упоминается как объект частной собственности, эти статьи вообще не дают перечня природных объектов или другого имущества, являющегося объектом собственности; они лишь декларируют положение о частной собственности. Однако в ст. 127 названы природные объекты исключительно публичной (государственной) собственности. Среди них не названа земля. Следовательно, земля не является объектом исключительно публичной собственности. Она может быть в частной собственности. В Земельном кодексе Молдовы установлено право частной собственности на землю и определены формы земельной собственности. В ст. 3 Кодекса указано: «В Республике Молдова существует три вида собственности на землю: частная, коллективная, в том числе колхозная, и государственная» (по Конституции Молдовы государственная собственность заменена публичной).

Конституция Узбекистана не называет никаких форм земельной собственности. В ст. 55 дана общая формулировка: «Земля, ее недра, воды, растительность и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством». Более детально о формах собственности, землевладения и землепользования изложено в Земельном кодексе, согласно которому «земля в Республике Узбекистан является государственной собственностью – общенациональным богатством, подлежащим рациональному использованию, охраняется государством и не подлежит купле-продаже, обмену, дарению, залогу, за исключением случаев, установленных законодательными актами Республики Узбекистан».

В соответствии с Земельным кодексом Республики Узбекистан и иными законодательными актами:

- юридические лица могут иметь земельные участки на праве постоянного владения, постоянного пользования, срочного (временного) пользования, аренды и собственности;

- физические лица могут иметь земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, срочного (временного) пользования, аренды и собственности.

Права собственности юридических и физических лиц на земельные участки возникают в порядке, установленном законодательством, при приватизации объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены.

Принятая Меджлисом (парламентом) Туркменистана 18 мая 1992 г. Конституция устанавливает возможность получения земли в частную собственность (ст. 9).

В Казахстане, согласно ст. 6 Конституции, «Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом». Это же право подтверждено в ст. 2 Закона Республики Казахстан «О земле», где согласно ст. 15 «...признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность на землю».

В Азербайджане в Законе «О земельной реформе» отмечается, что объектом земельной реформы является единый земельный фонд, земли которого в результате земельной реформы остаются в государственной собственности либо передаются в муниципальную или частную собственность. Все виды собственности (государственная, муниципальная, частная) равноправны и охраняются государством. Эти же положения зафиксированы и в Земельном кодексе Республики, принятом в 1999 г.

На Украине, как и во всех государствах СНГ, земля признана национальным богатством, которое находится под охраной государства. В соответствии с Земельным кодексом Украины право на приобретение земельных участков в собственность имеют граждане Украины для ведения сельского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек (приусадебный участок), садоводства, дачного, гаражного строительства. Указ Президента Украины «О продаже земельных участков несельскохозяйственного назначения» от 19 января 1999 г. разрешает продажу таких участков, которые находятся в собственности государства. Наряду с государственной и частной собственностью на землю Земельный кодекс Украины предусматривает наличие в стране коммунальной, коллективной, совместной и общей долевой собственности на землю.

Провозгласив принципы рыночной экономики и свободу хозяйствования, все без исключения страны СНГ в своих законодательных актах признают необходимость государственного регулирования земельных отношений. К их числу относятся вопросы: реорганизации и приватизации сельскохозяйственных предприятий; содержания права земельной собственности; землеустройства, ведения земельного кадастра, контроля за использованием земель; юридической ответственности за нарушение земельно-правовых норм и т. д.

В период проведения земельных реформ в странах СНГ значение государственного регулирования земельных отношений возрастает. Этот факт признают все страны.

Усиление роли государств СНГ в регулировании земельных отношений определяется тем, что они взяли на себя роль организатора и исполнителя земельных преобразований.

Для целенаправленного управления земельными ресурсами, осуществления ускоренного перераспределения земель, проведения земельного кадастра и землеустройства все страны СНГ реформировали землеустроительную службу. Из состава министерств сельского хозяйства республик бывшего СССР землеустроительные службы вышли и образовали самостоятельные ведомства.

Так, в Азербайджане были созданы Государственный комитет земель и картографии, Государственный комитет по экологии и контролю за природопользованием. В ведении первого находились областные и районные отделы, проектный институт «Азгипрозем». Для проведения земельной реформы в Армении был образован Государственный комитет кадастра недвижимости при правительстве; в Молдове – Национальное агентство геодезии, картографии и кадастра; в Беларуси – Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров, который имеет не только территориальные органы, но и проектные, и изыскательские предприятия (Белорусское предприятие сельскохозяйственных аэрофотогеодезических изысканий); в Казахстане – Комитет по управлению земельными ресурсами МСХ республики, который был преобразован затем в Агентство по управлению земельными ресурсами.

Существенное развитие получила землеустроительная служба Украины. В стране существуют Государственный комитет Украины по земельным ресурсам (Держкомзем) и его территориальные органы в областях и районах. Проектно-изыскательский институт «УкрНИИ-земпроект» в 1990 г. перешел в ведение Украинской академии аграрных наук (УААН), а с 1992 г. переименован в Институт землеустройства. В 2000 г. институт имел 25 филиалов, в нем работало 2 710 специалистов, в том числе 160 человек в центральном подразделении.

В конце 90-х гг. был создан Союз землемеров Украины и учрежден государственный праздник – День землеустроителя Украины.

Для государственного регулирования земельных отношений все страны СНГ изменили свое земельное законодательство. Его основы закладывались не только в новые конституции и земельные кодексы, но и в специальные нормативные правовые акты.

Например, в Азербайджане только за период с 1992 по 2001 г. были приняты следующие указы и законы.

1. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Закон Азербайджанской Республики от 8 апреля 1992 г. (с поправками на 01.07.1997). – Баку: Бюллетень Бизнесмена (ББ), 1997. – 24 с.

2. Об аренде земли: Закон Азербайджанской Республики от 11 декабря 1998 г. – Баку: ББ, 1999. – № 16 (215). – 15 с.

3. О применении Закона Азербайджанской Республики «Об аренде земли»: Указ Президента Азербайджанской Республики от 12 марта 1999 г. – Баку: ББ, 1999. – № 16 (215). – 17 с.

4. О государственном земельном кадастре, мониторинге земель и землеустройстве: Закон Азербайджанской Республики от 22 декабря 1998 г. – Баку, 1998. – 15 с.

5. О применении Закона Азербайджанской Республики «О государственном земельном кадастре, мониторинге земель и землеустройстве»: Указ Президента Азербайджанской Республики от 12 марта 1999. – Баку, 1999. – 2 с.

6. Положение «О правилах распродажи земельных участков, на которых расположены приватизируемые государственные предприятия и объекты»: утверждено Указом Президента Азербайджанской Республики 19 декабря 1997 г. – Баку: ББ, 1999. – № 31 (230). – 4 с.

7. Положение «О нормативной цене земельных участков, на которых расположены приватизируемые государственные предприятия и объекты»: постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики от 27 апреля 1998 г. – Баку: ББ, 2000. – № 47 (309). – 5 с.

8. О залоге: Закон Азербайджанской Республики от 3 июля 1998 г. – Баку: ББ, 1998. – № 29 (191). – С. 40.

9. О залоге: распоряжение Президента Азербайджанской Республики «О применении закона Азербайджанской Республики «О залоге»: 19 августа 1998 г. – Баку: ББ, 1998. – № 29 (191). – С. 41.

10. О собственности в Азербайджанской Республике: Закон Азербайджанской Республики от 9 ноября 1991 г. (с дополнениями в соответствии с Законом от 4 февраля 1997 г.). – Баку: ББ, 2001. – № 16 (334). – 19 с.

11. О земельной реформе: Закон Азербайджанской Республики от 16 июля 1996 г. (с изменениями и дополнениями в соответствии с законами от 29 декабря 2000 г. и от 27 февраля 2001 г.). – Баку: ББ, 2001. – № 23 (341). – 24 с.

12. Об управлении муниципальными землями: Закон Азербайджанской Республики от 29 июня 2001 г. – Баку. ББ, 2001. – № 53 (371). – 21 с.

Для проведения землеустройства в большей части стран СНГ были приняты законы или положения о землеустройстве, которыми регламентировался порядок его проведения, устанавливались источники финансирования, содержание, стадии землеустроительного процесса, виды землеустроительной документации и т. п.

Например, в Казахстане 5 июня 1997 г. было принято постановление Правительства «Об утверждении положения о порядке проведения землеустройства в Республике Казахстан».

На Украине 9 февраля 1998 г. был подписан приказ Держкомзема «О соблюдении требований действующего законодательства при выполнении землеустроительных работ»; в этом же году были выпущены «Указания о совершенствовании землеустроительных работ при изготовлении документов о праве на земельный участок».

С 1997 г. на Украине действует Положение и «Указания о государственной землеустроительной экспертизе».

В России 18 июня 2001 г. был принят Федеральный закон «О землеустройстве».

Государствами были разработаны программы проведения земельных преобразований, предусматривающие поэтапность решения поставленных задач, постепенную передачу (трансформацию) управленческих функций из сферы администрирования в сферу экономической, экологической, социальной и иной деятельности, которая обеспечивает реализацию провозглашенных принципов рыночной экономики и свободу хозяйствования на земле.

Поэтому общая особенность государственного регулирования земельных отношений для всех без исключения государств СНГ – отказ от существовавшего ранее права государства неограниченно вмешиваться в хозяйственную деятельность землевладельцев и землепользователей.

Однако, если бы государства СНГ на момент начала проведения земельных преобразований не обладали правом монопольной собственности на землю, последующие «революционные» по своей важности земельные преобразования невозможно было бы проводить так плавно, как это происходит, без разрушительных, взрывоопасных социальных конфликтов.

Анализ результатов проведения земельных преобразований в странах СНГ позволяет выделить два основных вида государственного регулирования земельных отношений.

Две страны СНГ, Кыргызстан и Таджикистан, сохраняют правовой режим исключительной собственности на землю.

Дальнейшее проведение земельных преобразований в этих республиках характеризуется тем, что названные государства при регулировании земельных отношений имеют возможность совмещать в себе одновременно полномочия собственника земли и органа суверенной власти на всей территории страны.

Эта особенность определяет круг решаемых государством вопросов по регулированию земельных отношений. В частности, в создавшихся условиях в сферу государственного регулирования земельных отношений входят вопросы внутривладельческой деятельности землепользователей.

Например, в Таджикистане развитие правовой базы государственного регулирования земельных отношений направлено на совершенствование прав пользования землей. Государство активно руководит процессом реорганизации сельскохозяйственных предприятий путем разделения крупных хозяйств на более мелкие, слияния с другими предприятиями или преобразования их в иную организационно-правовую форму, создание более мелких дехканских хозяйств, занимающих от 1 до 10 га земли. В процессе государственного регулирования земельных отношений разрабатываются процедуры и механизмы совершенствования внутривладельческой деятельности землепользователей.

Большая часть государств СНГ (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан, Украина) отказались от своего исключительного права собственности на землю.

В этих странах вмешательство государственных органов (государственное регулирование земельных отношений) во внутривладельческие дела пользователя земли приобретает иной характер.

Так, государственные органы не обязаны заботиться о рентабельности (доходности) земель частного собственника, давать указания, что они должны делать в отношении своих земель. Применительно к частному сектору вмешательство государства в основном ограничивается контролем за соблюдением требований закона об охране земель, недопущении других правонарушений.

Особенностью регулирования земельных отношений является также и то, что их рассматривают прежде всего как имущественные, а не

административные. К властным (административным) функциям государство прибегает только тогда, когда ему недостает правомочий собственника земли, чтобы решить какой-то вопрос в области земельных отношений. Например, это может быть при госконтроле, необходимости привлечения к юридической ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, и т. д.

Разрешенные формы собственности на землю в странах СНГ приведены далее.

На специфику государственного регулирования земельных отношений в ряде стран СНГ, имеющих в своем составе государственные образования (например, Нахичеванская автономная Республика в Азербайджане, Республика Крым в составе Украины, Республика Каракалпакстан в Узбекистане), оказывает влияние проблема разграничения компетенций центральных и территориальных органов власти.

Эта проблема в конституционном порядке пока решена только в России. В ст. 36, 72 и 76 Конституции Российской Федерации четко определены эти отношения. В части 3 ст. 36 записано, что субъекты Федерации на основе федерального закона могут издавать свои земельные законы, но они не должны противоречить федеральным и конституционным федеральным законам. Поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения землей, как это предусмотрено ст. 72 Конституции Российской Федерации, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, то субъекты Федерации могут, не ожидая издания федерального закона, издать свой собственный закон. Если в дальнейшем по этим вопросам будет издан федеральный закон, то закон субъекта Федерации приводится в соответствие с ним. Таким образом, установлена конституционная презумпция приоритета закона Федерации над законом ее субъекта.

Процесс земельных преобразований возродил институт местного самоуправления, значительно расширил компетенцию органов местного самоуправления и их функции в управлении земельными ресурсами.

В конституциях всех стран СНГ имеется раздел, посвященный органам местного самоуправления, которые согласно конституции в разных странах СНГ обладают различными функциями и полномочиями при управлении земельными ресурсами.

В Конституции Армении местному самоуправлению посвящена глава 7. Она определяет порядок образования и деятельности органов местного самоуправления, в том числе порядок распоряжения так называемой общинной земельной собственностью.

В Конституции Молдовы имеется специальный раздел о местной публичной администрации. Установлено, что публичное управление в административно-территориальных единицах, в том числе по вопросам регулирования земельных отношений, основывается на принципах местной автономии (ст. 109). Предусматривается образование коммун. Некоторым городам может быть предоставлен статус муниципии.

По ст. 117 Конституции Республики Беларусь местное управление и самоуправление, в том числе в области земельных отношений, осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Конституцией Туркменистана также вводится «местное самоуправление». Систему местного самоуправления образуют Генгешы (орган народной власти, избираемый гражданами) и органы территориального общественного самоуправления. Они определяют меры по рациональному использованию земель и других природных ресурсов, а также по охране окружающей природной среды (ст. 86).

Конституция Республики Узбекистан (ст. 99–104) передала власть на местах (в городах и районах) государственным органам. Возглавляют эти органы Хокимы (аналог председателя Совета народных депутатов). Органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников.

Наделив муниципальные образования правами собственника на землю, государство тем самым наделило их функцией хозяйственного управления землей, что наряду с властной функцией дает муниципальному образованию значительно больше прав в управлении земельными ресурсами. Органы местного самоуправления, формально не являясь государственными органами, тем не менее осуществляют в пределах своих полномочий функции государства, так как в своих действиях по управлению земельными ресурсами руководствуются законами, не противоречащими федеральным.

В странах СНГ, отказавшихся от монополии государственной собственности на землю, не исключается по их земельным кодексам наличие земельной собственности местного самоуправления (муниципий), хотя в конституциях этих стран об этой форме земельной собственности не упоминается.

В целом в странах СНГ в сферу государственного регулирования земельных отношений входит:

- планирование использования земель (разработка генеральных и региональных схем, комплексных программ развития землепользования, схем районной планировки и застройки, генпланов городов, поселков);
- установление порядка предоставления и изъятия земель;
- регулирование рынка земли;
- создание различных земельных фондов для реализации задач проведения земельной реформы;
- территориальное зонирование земель;
- ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- проведение землеустройства;
- разработка и реализация различных мер по охране и улучшению природных свойств земли (мелиорация, рекультивация, консервация деградированных земель);
- проведение государственного контроля за охраной и использованием земель;
- осуществление административного порядка разрешения земельных споров;
- государственная регистрация прав на землю и лицензирование землеустроительной, земельно-кадастровой, земельно-оценочной и иной деятельности, связанной с использованием земельных ресурсов, и др.

Государства СНГ, проводя земельную реформу, предоставляли земельные участки гражданам (фермерским хозяйствам) и юридическим лицам (сельскохозяйственным кооперативам и др.) в собственность (пользование или аренду) с помощью административно-правового акта – решения компетентного государственного органа об отводе земли конкретному лицу, при этом плату за землю со стороны государства не взимали, так как государство выступало не как участник гражданских правоотношений, а как орган власти, руководствуясь соображениями социальной справедливости.

Решать такие распорядительные действия свободно и в массовом масштабе государство может в силу того, что оно, кроме того, является собственником земли. Если бы у государства изначально не было такого права, ему пришлось бы, например, наделять крестьян землей, предварительно выкупив ее у собственника, или применить такую меру, как конфискация. Поэтому важнейшая особенность земельных реформ в странах СНГ состояла в том, что государственные органы по

управлению земельными ресурсами, принимая решения о предоставлении земли новым ее собственникам, выступали от имени и по поручению государства в двух качествах: как органы власти и как полномочные представители государства-собственника.

Из данного факта следует практический вывод: если гражданин не согласен с решением государственного органа о предоставлении земли, это не является основанием возникновения экономического спора, какой возможен в гражданских правоотношениях между равноправными собственниками.

Гражданин вправе обжаловать такое решение, а также действия должностных лиц в судебном порядке. Суд в таких случаях проверяет законность принятого решения, но не подменяет юрисдикцию государственного органа, правомочного принимать решения о предоставлении земли. Суд не вправе ограничивать суверенную власть государства, которой оно наделено в силу закона. Если по закону установлены предельные нормы предоставления земли, то никто их не может нарушать. То же относится к вопросам определения государством целевого назначения земельных участков, обязательных требований охраны природы, платы за землю и т. п.

Другая ситуация складывается в тех случаях, когда государство наделяет свои органы конкретными хозяйственными функциями, т. е. дает им право продажи земли путем проведения аукционов и конкурсов в соответствии с действующим земельным и гражданским законодательством.

10.2. Аграрные реформы в странах Восточной Европы

Аграрные реформы стали первыми социально-экономическими преобразованиями в странах Центральной и Восточной Европы, которые привели к коренным изменениям социальных структур народно-демократических стран. В ходе их проведения во всех странах (кроме Болгарии, где не было помещичьего землевладения) было уничтожено крупное землевладение, безземельные и малоземельные крестьяне получили землю. Различные темпы и формы проведения аграрной реформы зависели от расстановки социально-политических сил в каждой из восьми стран. В Польше, например, проведение земельной реформы началось уже в 1944 г., в Албании, Венгрии, Восточной Германии, Румынии, Чехословакии, Югославии – в 1946 г. В большинстве стран реформы проводились поэтапно, но первоочередной задачей везде бы-

ла экспроприация земельной собственности, принадлежащей фашистам, бывшим военным преступникам, лицам, сотрудничавшим с нацистами. Несмотря на то, что уже в ходе первого этапа проведения аграрных реформ часть земли переходила в руки государственных хозяйств и предприятий, а законом поощрялось кооперирование крестьян, частная собственность на землю не была отменена.

В это время (за исключением Болгарии и Албании) земельные реформы не были направлены на ограничение крестьянских хозяйств. Вслед за экспроприацией земель, принадлежащих фашистскому государству, военным преступникам, ограничивалось помещичье землевладение. В крупных крестьянских хозяйствах запрещались применение наемной рабочей силы для обработки земли, сдача земли в аренду и пр. Земельные излишки экспроприировались, как правило, с выплатой за них компенсации государством.

Так, проведение земельной реформы в Польше началось еще до конца войны, в сентябре 1944 г., когда декретом ПКНО была предусмотрена передача государству земель, принадлежащих немецким оккупантам и их пособникам, а также помещичьих имений, превышающих 50 га пахотной земли или 100 га общей земельной собственности. Отличительной чертой аграрной реформы в Польше была безвозмездная экспроприация вышеуказанных земель, которые передавались безземельным или малоземельным крестьянам за небольшую плату или бесплатно.

В Чехословакии аграрная реформа не была с самого начала столь радикальна, проводилась в три этапа и не сразу привела к ликвидации даже помещичьего землевладения. В 1945 г. была конфискована земельная и другая сельхозсобственность немецких и венгерских помещиков, а также чешских и словацких помещиков, сотрудничавших с нацистами. По закону 1947 г. предусматривалось ограничение всего крупного землевладения до 150 га пахотной и 250 га всей другой земли за счет выкупа излишков земли и распределения их среди малоземельных крестьян и сельскохозяйственных рабочих. И только закон 1948 г. предусматривал конфискацию всех земельных участков, превышающих 50 га.

В соответствии с буржуазно-демократическим характером мероприятий начального этапа революции в Румынии первый закон об аграрной реформе, принятый в начале 1945 г., в качестве своей главной цели ставил «создание крепких, здоровых и производительных хозяйств, которые являются частной собственностью тех, кто ими владел». Выпол-

нение этих целей связывалось с увеличением площади пахотных земель малоземельных крестьян (имеющих менее 5 га земли) и наделением земель безземельных крестьян за счет экспроприации земель, принадлежащих лицам, сотрудничавшим с фашистами, военным преступникам, а также излишков земли, превышающих 50 га. При этом исключались земли, принадлежащие королю, церкви, ряду публичных учреждений и пр. Земельные участки до 5 га распределялись среди нуждающихся за плату, которая вносилась в рассрочку в течение 10–20 лет. Полученные участки не могли быть проданы, арендованы или заложены за долги. В Румынии остатки крупного землевладения сохранялись до 1949 г. В собственность государства после ликвидации монархии перешли и земли королевской семьи.

Болгарский Закон о трудовой земельной собственности 1946 г. исходил из главного принципа: «земля должна принадлежать тем, кто ее обрабатывает». По закону право собственности на обрабатываемую землю ограничивалось, как правило, 20 га, а право на получение дополнительного участка земли предоставлялось лицам, занятым крестьянским трудом, имеющим участок меньше 5 га.

В соответствии с антимилитаристскими и антинацистскими целями Потсдамских соглашений 2 августа 1945 г. в 1945–1946 гг. была проведена аграрная реформа и в Восточной Германии. В ходе ее была ликвидирована экономическая основа реакционного прусского юнкерства, конфискованы все владения военных преступников, а также земельные владения, превышающие 100 га земли. Это дало возможность передать землю в распоряжение малоземельных крестьян, переселенцев, народных имений.

На первом этапе революционных преобразований не ставилась задача повсеместного кооперирования крестьян. Лишь в Болгарии этот вопрос встал очень рано в связи с «земельным голодом». Кооперирование крестьян, проходившее в этих странах путем перехода от простейших форм кооперации (сбытовой, потребительской) к трудовым сельскохозяйственным кооперативам, широким фронтом стало проводиться с конца 40-х гг. С ним связывалось «строительство социализма» на селе. Кооперирование крестьян было завершено в основном в НРБ в конце 50-х гг., в ВНР, ГДР, ЧССР – в конце 60-х гг. и везде сопровождалось негативными последствиями.

Насильственное создание производственных кооперативов в Польше без должного учета сложившихся аграрных отношений, экономических, политических, культурно-бытовых, психологических факторов

привело к тому, что в 1956 г. значительная часть производственных кооперативов распалась, а главным поставщиком сельскохозяйственной продукции осталось индивидуальное хозяйство (на долю которого в конце 70-х гг. приходилось 80 % всех сельскохозяйственных площадей).

Массовое кооперирование крестьян в целях «создания социалистических отношений на селе», ликвидации частной (как «эксплуаторской») собственности, проводившееся сначала в Югославии, было прервано в начале 50-х гг. В 1963 г. в Югославии большинство трудовых коллективов было распущено или реорганизовано в кооперативы снабженческо-сбытового характера.

Там же, где трудовые кооперативы сохранялись, порядки ужесточались. Если сначала в ЧССР, ВНР и других странах доходы между членами сельскохозяйственных кооперативов распределялись в зависимости не только от затраченного труда, но и от внесенного земельного пая, то впоследствии этот порядок выплат был отменен, при этом крестьянин потерял право выхода из кооператива вместе с наделом.

Таким образом, при формальном сохранении прав крестьян на землю у них была отнята возможность реализации этих прав. Негативные последствия отчуждения крестьян от земли стали все больше проявляться и в тех странах (ГДР, ЧССР, ВНР), где были созданы рентабельные кооперативные хозяйства, а индивидуальный сектор не переставал вносить свой вклад в обеспечение населения продуктами питания. Они проявлялись во все большем отставании уровня развития сельскохозяйственного производства от развитых капиталистических стран.

10.3. Земельные отношения и реформы в развивающихся государствах Азии, Африки, Латинской Америки

Аграрные реформы в развивающихся странах – это меры этих государств по преобразованию аграрных отношений и форм землевладения. Их характер зависит от государственного строя страны и соотношения классовых сил. Они направлены на передел землевладения и устранение недостатков, мешающих развитию капитализма в аграрной сфере этих стран. Развитие современного этапа аграрных реформ по странам четырех континентов рассмотрено на примере Африки, Латинской Америки, Азии и Ближнего Востока.

Аграрные реформы в странах Азии и Китая. В настоящее время сельское хозяйство является основополагающей отраслью экономики, однако за годы послереволюционного развития его значение сильно понизилось. В то же время оно является основным поставщиком сырья (70 %) для легкой промышленности. Количество жителей страны, занятых в сельском хозяйстве, составляет около 313 млн человек.

Китай – один из самых крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции в мире. Около 7 % мировых пахотных земель приходится на КНР, что составляет порядка 110 млн га.

Растениеводство является традиционной отраслью сельского хозяйства Китая. В первую очередь – это зерно, 3 % которого входит в пищевой рацион жителей страны. Около половины всего урожая зерна приходится на рис. Он занимает 20 % всех посевных площадей, основная часть которых находится южнее реки Хуанхе. К главным продовольственным культурам также относятся: соя, кукуруза, пшеница, просо, гаолян и клубнеплоды. В настоящее время с высокой урожайностью пшеницы, выращенной на сельскохозяйственных землях Китая, не может сравниться ни одна страна мира. Также большое количество урожая дают посадки батата (сладкого картофеля), богатого сахаром и крахмалом.

Китай находится в мировой тройке лидеров по выращиванию хлопка. Но, несмотря на это, в силу сложившихся цен на мировом рынке производство хлопка, а также зерна, фруктов и овощей менее доходно, чем производство технических культур, поэтому их выращивание имеет большое значение для страны.

Широкое распространение получило выращивание масличных культур, являющихся одним из основных источников пищевых жиров (кунжут, рапс и арахис). Основное место их выращивания – провинция Шаньдун.

В провинциях Аньхой, Хунань, Чжэцзян и Фцзой выращивают чай. По его производству Китай занимает не последнее место в мире и является экспортером большого количества сортов черного и зеленого чая.

На незначительную роль животноводства в Китае в полной мере влияет интенсивное использование земельных ресурсов и большая плотность населения. В равнинных районах страны, где развито земледелие, в основном распространено свиноводство, птицеводство и выращивание рабочего тяглового скота. На западе страны преобладает козовое, полукозовое и экстенсивное скотоводство.

В 1995 г. прошло Всекитайское совещание, на котором были определены основные направления экономической политики государства для дальнейшего развития сельского хозяйства: внедрение агротехники в сельское хозяйство, увеличение капиталовложений в агропромышленный комплекс, более полное использование сельхозресурсов, реформация структуры обращения сельхозпродукции, структуризация сельского хозяйства, потребления и производства, усиление регулирования макроэкономических процессов в сельском хозяйстве.

Суть реформы состояла в сохранении основных направлений развития агропромышленного комплекса при существующих разных формах хозяйственной деятельности и собственности, а также организации малых сельхозпредприятий. В первый год реформы началась реализация задач по выведению АПК на первое место в экономике страны. Обязательное участие сельских жителей в ирригационном строительстве, акцент на высокоурожайные сорта хлопчатника и пшеницы дали первые положительные результаты. После проведения реформы стабилизировалось экономическое положение страны, снизились цены, уменьшилось несоответствие между предложением и спросом.

На значительной части территории Китая агропромышленный комплекс в полной мере зависит от наличия оросительных сооружений. Искусственное орошение является одним из главных условий повышения уровня урожайности.

В настоящее время земледелие в Китае все еще остается главной отраслью агропромышленного комплекса и дает возможность занимать стране первые позиции по выращиванию риса, хлопка и пшеницы среди сельхозпроизводителей всего мира.

Индия занимает второе место в мире по производству сельскохозяйственной продукции. В сельском хозяйстве и смежных секторах, таких как лесное хозяйство и лесозаготовки, ВВП составил 16,6 % в 2017 г. от общего ВВП по стране; занятых – 52 % от общей численности рабочей силы, несмотря на устойчивое снижение его доли в ВВП. Оно по-прежнему является крупнейшим сектором экономики и играет значительную роль в социально-экономическом развитии Индии.

Индия является крупнейшим в мире производителем молока, орехов кешью, чая, имбиря, куркумы, черного перца. Также она обладает крупнейшим в мире поголовьем крупного рогатого скота (281 млн). Индия занимает второе место в мире по производству пшеницы, риса, сахара, арахиса и рыбы, третье – по производству табака. На долю Индии приходится 10 % мирового производства фруктов.

Одной из серьезных проблем в Индии является отсутствие сети сельских дорог, хранилищ сельскохозяйственной продукции и эффективного разрешения свободного потока сельскохозяйственной продукции. Индийская торговая система является крайне неэффективной. Движение сельскохозяйственной продукции в Индии слишком сильно регулируется: имеются межгосударственные, межрайонные ограничения. Маркетинг в настоящее время не в состоянии сосредоточить внимание на сельскохозяйственных культурах, которые фермеры могут производить с высокой доходностью и продавать по низким ценам.

«Сельское хозяйство является основой индийской экономики», – сказал Махатма Ганди пять десятилетий назад. Правительство Индии в настоящее время придает высокий приоритет сокращению бедности путем повышения уровня производительности сельского хозяйства. Необходимо уйти от существующего дотационного режима, который больше не является устойчивым. Чтобы создать прочную основу для высокопроизводительных, конкурентоспособных производителей на международном уровне и диверсифицировать сельскохозяйственный сектор. Рассмотрим шесть основных проблем, с которыми сталкивается индийское сельское хозяйство:

- быстрый рост населения (более 1 млрд человек);
- раздробленность земельных владений;
- недостаток ирригационных сооружений;
- истощение почв;
- плохая сохранность зерна;
- низкий уровень механизации сельскохозяйственных работ.

Для развития сельского хозяйства Индии требуется улучшение уровня механизации сельскохозяйственных работ, уровня семеноводства и химизации, технического обучения, вложение достаточных средств для орошения, равного распределения земли и внедрения научных методов, что, безусловно, будет революционизировать индийское сельское хозяйство. Правительство должно попытаться сделать сельское хозяйство привлекательным и выгодным для современной молодежи.

Сельскохозяйственный сектор Турции – страны, являющейся истоком рек Тигр и Евфрат, сегодня повторяет расцвет древней Месопотамии. Находясь в благоприятных географических и климатических условиях и обладая большими пахотными землями и богатым водоснабжением, Турция считается одной из ведущих стран мира в сфере сельского хозяйства и производства продуктов питания. Турция располагает раз-

витым сельским хозяйством и пищевой промышленностью, в которых занята четверть работающего населения страны и которые обеспечивают 7,1 % ВВП страны. Финансовый вклад этого сектора в ВВП вырос на 43 % с 2002 по 2014 г., достигнув в 2014 г. 57,2 млрд долл. США.

Турция – 7-й по величине сельскохозяйственный производитель в мире и мировой лидер по производству сушеного инжира, лесных орехов, кишмиша (изюма) и урюка. Страна является также одним из ведущих производителей меда в мире. Турция увеличила производство молока до 18,6 млн т в 2015 г., став ведущим производителем молока и молочных продуктов в своем регионе. Страна также достигла производства 38,6 млн т зерновых культур, 28,5 млн т овощей, 17,5 млн т фруктов, 2 млн т домашней птицы и 1,1 млн т красного мяса. Кроме того, согласно существующим оценкам, в Турции произрастают 11 000 видов растений, тогда как общее количество видов растений в Европе – 11 500.

Турция в 2015 г. экспортировала 1 781 вид сельскохозяйственной продукции в 190 стран, при этом объем экспорта составил 16,8 млрд долл. США.

Молочные продукты, включая молоко, йогурт, сыр, кефир и айран, являются неотъемлемой частью традиционных турецких продуктов питания. Традиционно на турецком молочном рынке доминировали мелкотоварная и нефасованная продукция, что означает существование огромного потенциала для инвесторов, надеющихся войти в Турцию и соседние с ней страны с приходом рынка изделий массового производства.

Этот потенциал не ограничивается исключительно молочным сектором. Турция расценивает свое местоположение как наиболее предпочтительный вариант для создания здесь региональных головных офисов и центров снабжения для ведущих игроков на мировой арене в сельскохозяйственном секторе. Чтобы стимулировать инвестиции в этом секторе, Турция предлагает ряд программ стимулирования для потенциальных инвесторов в сфере сельского хозяйства. Среди механизмов поддержки, предлагаемых правительством Турции: благоприятное нормативное правовое регулирование, чрезвычайно конкурентоспособная налоговая система, квалифицированная рабочая сила и многочисленные инвестиционные льготы.

Турция предлагает значительные инвестиционные возможности в таких подсекторах сельского хозяйства, как обработка фруктов и овощей, корма, домашний скот, домашняя птица, молочные продукты, продукты здорового питания, рыболовство и вспомогательные компа-

нии (в частности, в сфере логистики и холодильных установок, оранжерей, ирригации и удобрений).

Среди целей, поставленных для аграрного сектора, – к 2023 г. Турция должна была войти в пятерку лучших производителей разнообразной продукции в мире. Для этого необходимы: рост интенсификации сельского хозяйства и всего аграрного сектора; более широкое внедрение инновации; повышение качества сельскохозяйственной продукции и снижение ее себестоимости.

Аграрные реформы в странах Африки. После первой волны аграрных реформ в Нигерии в 60-е гг. прошлого столетия, когда главной задачей было искоренение остатков феодализма и колониального наследия, современный этап этих реформ связан с внедрением в сельское хозяйство рыночных отношений и капиталистических методов производства.

В сельском хозяйстве Нигерии занято 65 % населения этой самой населенной страны Африки (175 млн человек в 2015 г.). Аграрный сектор производства и в настоящее время продолжает оставаться основным источником существования для большинства жителей страны.

Несмотря на развитую нефтедобывающую промышленность, Нигерия продолжает оставаться аграрной страной. Главные усилия правительства этой страны направлены на увеличение производства, товарности и эффективности таких сельскохозяйственных культур, как масличная пальма, какао, арахис, сахарный тростник и др. В Нигерии развито мясное скотоводство и его промышленная переработка.

Аграрные реформы последних лет в Нигерии связаны с расслоением крестьянских хозяйств, увеличением фермеров, особенно в хозяйствах по производству технических и экспортных культур.

Аграрные реформы в Нигерии проявляются в последние 10–15 лет с выделением значительных субсидий из бюджета страны на выведение новых сортов растений и пород животных, на льготы по кредиту и горюче-смазочным материалам, на подготовку кадров для аграрного сектора, на поощрение экспорта сельскохозяйственной продукции и др. Эти меры способствуют увеличению продукции аграрного сектора страны. Так, за период с 1970 по 2015 г. производство продукции сельского хозяйства в Нигерии увеличилось в 1,7 раза и достигло 111,9 млрд долл. США. Министр сельского хозяйства Нигерии высказал такую мысль, что Нигерия и другие страны Африки в будущем будут главными экспортёрами продовольствия в мире, так как они обладают большим количеством плодородных земель, благоприятными

природно-климатическими условиями и имеют большой резерв трудовых ресурсов.

В ходе последних аграрных реформ произошло некоторое увеличение средних земельных участков крестьян: в северных районах страны, где выращивают сорго, просо, рис и развито животноводство, земельные участки достигают 1,2 га, а в южных районах, где производят сельскохозяйственные культуры – площадь орошаемых участков редко превышает 0,4 га. На этих участках ценным фактором является пресная вода.

Правительство является инициатором реализации ряда продовольственных программ: по производству какао-бобов (на экспорт), пальмового масла, каучука (площадью орошения до 120 тыс. га) в районах искусственного водохранилища Каинджи. Все эти меры по развитию сельского хозяйства Нигерии и повышению его эффективности, принятые в ходе экономических аграрных реформ, будут способствовать более полному удовлетворению многочисленного населения Нигерии в продуктах питания и росту Нигерийского продовольственного экспорта.

Аграрные реформы в последние 10–15 лет затронули республику Кению и другие государства Экваториальной Африки: Уганду, Сомали, Танзанию и др. Это вторая волна аграрных реформ, первая прошла в 60–70-х гг. прошлого столетия и была связана с образованием государственных и кооперативных хозяйств (по типу совхозов и колхозов в СССР) и разделом земель местных и иностранных крупных землевладельцев в пользу крестьян (Танзания, Эфиопия и др.).

Особенностью сельского хозяйства ЮАР является большое разнообразие почвенно-климатических условий страны. Сельское хозяйство ЮАР не только обеспечивает себя сельскохозяйственными продуктами, но и направляет значительное количество их на экспорт. ЮАР является одной из стран в мире, которые в состоянии экспортировать продовольствие и сельскохозяйственное сырье на постоянной основе в другие страны. Основную часть сельскохозяйственной товарной продукции производят в этой стране крупные фермерские хозяйства. Основную долю продукции аграрного сектора страны дает животноводство: здесь разводят овец, коз, крупный рогатый скот. Главными культурами растениеводства являются кукуруза, пшеница, сахарный тростник, арахис, табак, сорго и др. Сельское хозяйство страны дает 5 % ВВП, в отрасли занято свыше 1 млн человек из почти 50 млн населения страны. Ограничительным фактором развития аграрной сферы

является недостаток пресной воды для полива сельскохозяйственных культур.

Главной задачей аграрных реформ ЮАР в последние 20 лет является достижение стабильности сельскохозяйственного производства, привлечение в эту отрасль отечественных и иностранных инвестиций, обеспечение посевов пресной водой для полива и расширение экспорта продовольствия. Необходимо отметить, что доля экспорта сельскохозяйственных товаров в общем объеме вывозимой продукции страны (без учета золота) составляет 30–40 %. ЮАР экспортирует в больших количествах фрукты: яблоки, груши, ананасы, персики, абрикосы, виноград, цитрусовые. На долю ЮАР приходится до 50 % мирового производства мохера (шерсть ангорских коз). На интенсивной основе в ЮАР развивается крупное животноводство, свиноводство, птицеводство, страусоводство. Одним из основных принципов правительства этой страны в отношении аграрного сектора является представление различных льгот с целью привлечения иностранных инвестиций. Оно даже возмещает местным и иностранным инвесторам потери, связанные с инфляцией и другими неблагоприятными экономическими факторами. Важными мерами по развитию аграрного сектора является финансовая поддержка государства развитию инфраструктуры сельскохозяйственного сектора страны, направленная на развитие ирригации, дорожного, социально-культурного строительства.

Из более чем 75-миллионного населения большая часть самодельных трудовых ресурсов Республики Конго занята в сельскохозяйственном производстве. Главными культурами растениеводства являются: кофейное дерево, кукуруза, бананы, сахарный тростник, чай, хинин, каассава, каучук. Животноводство практически не развито. Развиты пищевая и текстильная отрасли промышленности. На экспорт идут кофе, чай, каучук, сахар, бананы и др.

Конго является крупнейшей по площади страной Африки (2,3 млн км²) и одновременно – беднейшей страной мира, несмотря на то, что недра страны содержат богатые запасы меди, кобальта, бокситов, кадмия, алмазов, золота, серебра, нефти, цинка, марганца, олова, урана и других полезных ископаемых.

Главными направлениями аграрных реформ в этой стране является развитие отраслей животноводства: крупного рогатого скота, свиноводства, овцеводства и птицеводства. Необходимо увеличивать производство и экспорт таких ценных продуктов, как чай, кофе, сахар и др. Необходима интенсификация производства в растениеводстве для по-

вышения производительности труда и увеличения производства ВВП на душу населения (с 300 до 500 долл. США).

Важным направлением является увеличение улова рыбы, так как озера Конго полны промысловыми видами рыбы. Правительству Республики Конго необходимо шире использовать передовой опыт по интенсификации сельскохозяйственного производства Уганды, Кении и больше заботиться о повышении благосостояния своего народа.

Флора и фауна республики богаты такими видами животных и птиц, как слон, лев, леопард, шимпанзе, жираф, гиппопотам, зебра, буйвол, фламинго, цапля, пеликан, попугай, что можно с успехом использовать для расширения международного туризма. Важно более эффективно использовать различные виды каучуконосов, масличных пальм, банановые деревья, кокосовые пальмы для подъема жизненного уровня населения страны.

Главными направлениями дальнейшего развития аграрных реформ в Республике Конго на будущее остаются: интенсификация растениеводства и повышение темпов развития животноводства, более эффективное использование земли и трудовых ресурсов страны, рост экспорта кофе, чая, каучука, сахарного тростника и др.

Аграрные реформы в странах Латинской Америки. Аграрные реформы Бразилии в последние 10–15 лет направлены на специализацию сельскохозяйственного производства, повышение его товарности и эффективности роста экспорта продовольствия.

Бразилия является одной из многочисленных стран южной Америки и мира (176 млн человек в 2015 г.), около 20 % ее населения занято в аграрном секторе страны. На сельское хозяйство приходится 10 % валовой продукции страны. Главными сельскохозяйственными культурами страны являются кофе, сахарный тростник, какао, соя, бананы. Страна занимает второе место в мире (после Индии) по объемам поголовья крупного рогатого скота.

В последние 10–15 лет аграрные реформы в Бразилии направлены на повышение интенсификации производства и эффективности таких важных экспортных продуктов, как кофе, соевые бобы, говядина, свинина и др.

В сельском хозяйстве страны используются новейшие аграрные технологии и высокотехнологичное оборудование. В этом направлении в Бразилии достигнут значительный прогресс, и ряд стран (в том числе и Россия) импортирует бразильскую аграрную технику (трактора и др.). Даже некоторые экономисты Бразилии говорят о дезинду-

стриализации страны, так как в последние годы в бразильском экспорте растет доля продовольствия. Аграрные реформы в Бразилии проходят медленно и часто имеют незавершенный характер, так как влияние крупных латифундистов очень сильно в стране и по настоящее время.

Бразилия, благодаря индустриализации страны и постоянной поддержке правительством аграрного сектора, в настоящее время занимает первое место в мире по производству кофе, сахарного тростника, говядины и апельсинов; второе место – по производству сои и третье место – по производству кукурузы и свинины. В экспорте Бразилии в настоящее время 57 % составляют сельскохозяйственные товары, и доля их растет. Россия является главным покупателем мяса Бразилии (как говядины, так и свинины); говядина составляет 26 % экспорта из Бразилии в Россию, свинина – 16, сахар – 38, мясо птицы – 7 и кофе – 3 %. В целом по экспорту сельскохозяйственной продукции Бразилия находится на третьем месте в мире, ее доля в мировом экспорте этой продукции составляет 6 %.

Правительством Бразилии в ходе экономических реформ принят ряд мер по финансовой поддержке мелких крестьянских хозяйств, которые производят основную часть продовольствия для внутреннего потребления в стране, но основная часть экспортных продуктов производится на полях крупных землевладельцев. Последние получают основную часть доходов от их производства.

Важное значение в ходе аграрных реформ правительство и президент страны уделяют улучшению социального положения крестьян и фермеров: субсидируются льготные кредиты на развитие растениеводства и животноводства, на инновации в области техники и технологий, финансируются различные разработки по выведению новых сортов растений и пород животных, на борьбу с вредителями и болезнями растений и животных; даются льготные кредиты на животных, субсидируется производство этанола, который получают из сахарного тростника и используют в основном как топливо для автомобилей.

Важной особенностью аграрных реформ в Бразилии является глубокая индустриализация, проведенная в стране, а также преобладание в экспорте продовольствия. Эти важные черты, по нашему мнению, с успехом можно использовать в ходе экономических реформ и в Республике Беларусь.

Аргентина выделяется среди стран Латинской Америки своим относительно высоким уровнем развития сельского хозяйства и сравнительно небольшим удельным весом стоимости сельскохозяйственной

продукции в стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) страны – 12 %. Страна почти полностью удовлетворяет свои потребности в продовольствии и является одним из главных экспортеров сельскохозяйственных продуктов на мировой рынок.

Ведущими культурами растениеводства Аргентины являются зерновые, масличные культуры, соя, бобы, картофель.

Но ведущую роль в сельскохозяйственном производстве страны занимает животноводство: производство молока, говядины, мяса и шерсти овец. В Аргентине в больших масштабах выращивают яблоки, груши, цитрусовые, оливки и др. Она является четвертым в мире производителем вина.

Особенностью аграрных реформ этой страны является создание ее правительством благоприятных условий для производства и экспорта говядины, зерна, цитрусовых и вина. Крупные латифундии, мелкие и средние сельхозпроизводители получают финансовую поддержку государства, льготы при уплате процентов за кредит, ощущают помощь правительства при реализации избытков произведенной продукции и др. В стране создана высокотехнологичная перерабатывающая промышленность, особенно по переработке говядины.

Аргентина осуществляет тесные торговые контакты с Россией. Основными импортируемыми товарами из России в Аргентину являются минеральные удобрения; основными экспортными продуктами – говядина, соевые бобы, пшеница, кукуруза, вино, кожи, шерсть и др. Трудности реформы в аграрном секторе связаны с низкой производительностью труда в растениеводстве и животноводстве, эрозией почв, низкими темпами роста сельскохозяйственного производства. На решение этих и других проблем нацелены проводимые в стране аграрные реформы.

Мексика с ее более чем 100-миллионным населением является индустриально-аграрной страной. Значительная часть ее населения занята в сельском хозяйстве. В растениеводстве главными товарными культурами являются: хлопчатник, кофе, сахарный тростник. Основными продовольственными культурами страны являются: кукуруза, бобовые, пшеница и др. В Мексике развиты скотоводство, овцеводство, свиноводство, коневодство, птицеводство, а также пищевая, текстильная и кожевенно-обувная отрасли промышленности.

На территории Мексики имеются различные природно-климатические зоны, поэтому на севере страны произрастают кактусы, агава, юкка и мескитовое дерево, на юге, в жарких регионах, – тропические культуры: пальмы, каучуконосы, оливковое дерево.

Главными направлениями аграрных реформ в последние 50 лет в Мексике являются попытки кооперирования мелких крестьянских хозяйств, механизация ручного труда. Наряду с этим идет концентрация производства средних и крупных сельскохозяйственных организаций, их объединение с иностранными фирмами (особенно при производстве технических культур – хлопчатника, сахарного тростника). В Мексике имеются и крупные латифундии, перестраивающие свое производство на капиталистический лад. Особенностью аграрного сектора Мексики является то, что значительная часть активной рабочей силы подрабатывает в летнее-осенний период на фермах США. В последние десятилетия наблюдается тенденция перемещения сельского хозяйства из центральных районов страны к побережью. Это связано с возросшим объемом аграрного экспорта, более благоприятными условиями для жизни людей и меньшей сейсмической опасностью, чем на Мексиканском нагорье и в Кордильерах.

Важные аграрные реформы были проведены после Мексиканской революции и во время правления Ласарро Карденеса. Они были направлены на передачу прав на пользование, но не владения, значительной части земель эхидос – крестьянским общинам. Эта система действует в Мексике и в настоящее время наряду с фермами.

Сельское население в Мексике постепенно сокращается: если в 1950 г. в сельхозпроизводстве было занято более половины работников, и его доля в ВВП страны составляла 22,5 %, то в 2015 г. в нем было занято 18,5 % работающего населения, и его доля в ВВП была равна 5,3 %.

Основными направлениями дальнейшего реформирования сельского хозяйства Мексики являются, на наш взгляд, следующие: механизация наиболее трудоемких процессов в животноводстве и растениеводстве; улучшение условий и оплаты труда, препятствующих отъезду работников в США; увеличение производства и экспорта кофе и мяса крупного рогатого скота.

Арабские государства. Площадь всех арабских государств составляет 1 млрд 400 млн га, или 10,8 % от всей площади мира. Из них 71,4 млн га представляют собой пригодные для сельского хозяйства земли, что составляет 4,4 % площади всех арабских государств, или 1,5 % от всех пригодных для ведения сельского хозяйства земель в мире.

В 2010 г. доля земли, приходящаяся на 1 человека в арабском мире, в среднем составила 0,2 га. Эта доля земли на 1 человека колеблется

в разных развивающихся арабских странах. Так, например, в Судане и в Тунисе она составляет 0,5 га, а в странах Арабского полуострова – 0,07 га.

В арабском мире насчитывается 13,8 млн га орошаемых земель. Общей проблемой для всех арабских стран является нехватка (дефицит) пресной воды. Вода естественных водоемов составляет 0,7 % от их мирового запаса. Основными источниками воды в арабском мире являются естественные водоемы, грунтовые и опресненные воды. Суммарное количество воды оценивается в 257 млрд м³. Главными источниками воды являются естественные водоемы, дающие 81 % всей воды, а также грунтовые воды – 14 %.

Основными культурами в сельском хозяйстве арабских стран являются пшеница, кукуруза, ячмень и рис. Площадь под выращивание этих культур составляет 28 млн га.

Объем выращивания зерновых составляет 3,2 % от их мирового производства. Урожайность зерновых составляет менее 3 т/га, в то время как их урожайность в мире – 3,5 т/га. Наивысшая урожайность зерновых достигнута в Египте. Она в 2–3 раза выше, чем в других арабских странах. Египет производит $\frac{1}{3}$ всех зерновых арабского мира, хотя площадь, используемая им для этих целей, составляет около 12 %. Производство зерновых сосредоточено в Египте, Марокко, Сирии, Алжире, Ираке, Саудовской Аравии.

Население арабских стран составляет 355 млн человек.

Особенностью аграрных реформ в Саудовской Аравии является применение в сельском хозяйстве дорогостоящих инноваций и оптимальное соотношение крупных и мелких сельскохозяйственных производителей. Важное значение в Ираке имеет ирригация, производство и переработка фиников, табака, хлопчатника, кожсырья, в Иране – ирригационное развитие овощеводства, плодоводства, риса, бахчеводства и виноградарства. В этой стране развито шелководство, морское рыбоводство.

В странах Северной Африки, которые по почвенно-климатическим условиям близки к странам Ближнего Востока, широкое развитие получило орошаемое земледелие, особенно в Египте, Алжире, Тунисе и др. Так, например, в Египте на интенсивной основе выращивается длинноволокнистый хлопчатник, рис, сахарный тростник. В Алжире в оазисах с успехом выращивают финиковую пальму, овощи, фрукты, включая виноград. В Тунисе на интенсивной основе выращивают оливки, цитрусовые, виноград. Все эти страны испытывают недостаток пресной воды для орошения, и аграрные реформы этих стран направлены на сохранение, экономное использование и накопление запасов пресной

воды для посева сельскохозяйственных культур в условиях жаркого климата.

Завершение 2-го этапа аграрных реформ в развивающихся странах будет способствовать значительному увеличению производства сельскохозяйственной продукции в этих странах, росту ее экспорта в другие страны, а также уменьшит проблему голода и повысит уровень питания большей части населения этих стран.

10.4. Земельные отношения и реформы в развитых капиталистических странах (Германия, Англия, Франция, США и др.)

Развитие земельных отношений в каждой стране имеет свои особенности, обусловленные историческими, политическими и экономическими различиями, однако существуют и некоторые общие закономерности для всех стран одной социально-политической системы. В зарубежных странах в настоящее время используют термины «земельное администрирование» (Land Administration) и «система земельного администрирования» (Land Administration System), которые определяются как «управление земельными ресурсами» или «система управления земельными ресурсами». Это государственные службы, которые в соответствии с законодательством осуществляют регулирование земельных отношений, выполняют землеустроительные, кадастровые, земельно-планировочные работы. Во всех цивилизованных государствах основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование земельных отношений. По исследованиям современных авторов, начало серьезного государственного вмешательства в земельные отношения капиталистических стран относится к концу XIX – началу XX в., когда правительства стали ограничивать свободу собственников земли.

В 1886 г. в Германии было введено единонаследие земель крестьянских хозяйств, в 1909 г. – во Франции и в 1912 г. – в Швейцарии.

В 1909 г. в Великобритании был принят первый закон о планировании жилищного строительства, требующий от городских властей утверждения планов строительства и контроля за их соблюдением застройщиками.

В странах с высоким уровнем развития экономики основные задачи регулирования землепользования не менялись принципиально с IX в., так как к этому времени в них уже сложились рыночные земельные отношения. Государственное регулирование земельных отношений в странах с высоким уровнем развития сельского хозяйства имеет общие

черты и свои индивидуальные особенности.

В большинстве стран – США, Канаде, Великобритании и других странах Западной Европы земельные отношения строятся на основе права частной собственности, гарантированном законодательством этих стран. При этом четко определяют права на владение, пользование и управление землей, присвоение дохода, иммунитет от экспроприации, сдачу в аренду, продажу, возвращение к собственнику, заклад, передачу по наследству или завещанию, дарение.

В федеральных странах многие вопросы землепользования отданы в юрисдикцию отдельных территорий. Во всех странах имеются специальные государственные, общественные или частные структуры, которые занимаются управлением земельными ресурсами.

За рубежом управляют земельными ресурсами комплексно и целенаправленно, преследуя определенные социальные, экономические и производственные цели. При этом важнейшей функцией управления является контроль.

Выделяют два подхода к формированию государственного управления земельными ресурсами – административный и экономический. Административный подход предполагает зонирование земель, планирование, регулирование их использования и землеотвода на основе законодательства страны. Продажа или иная передача сельскохозяйственных земель на несельскохозяйственные цели почти везде требует специального разрешения.

Экономический подход предполагает привлечение к управлению земельными ресурсами финансово-экономические рычаги – условия налогообложения и ставки налогов, возможность кредитования сделок с землей, развитие ипотеки и т. д.

Так, например, в Германии национальная поддержка сельского хозяйства со стороны государства осуществляется на трех уровнях: федеральном, земельном, районном. Первоочередными направлениями со стороны федерации являются доплаты по социальному обеспечению, финансовая поддержка сельскохозяйственных предприятий, агроструктурная политика, налоговые льготы.

Управление земельными ресурсами – владение, пользование, продажа, заклад, завещание, сдача в аренду – определяется правом частной собственности на землю.

Государственные органы всех уровней проводят мероприятия по охране сельскохозяйственных земель, используя финансовые рычаги регулирования – налогообложение, залог, ипотеку земли, различные виды субсидий.

Земельная политика в развитых странах преследует цель – сохра-

нение сельскохозяйственных земель в условиях быстрой урбанизации и трансформации экономики.

Основным инструментом финансового стимулирования по сохранению земли является льготное налогообложение сельскохозяйственных земель по сравнению с землями, занятыми жилой и промышленной застройкой. Этот общепринятый подход в развитых странах на практике заключается в полном освобождении сельскохозяйственных предприятий от поземельного налога или налога на недвижимость.

Выделяют три уровня управления земельными ресурсами. На уровне государства обеспечивают сохранение сельскохозяйственного земельного фонда. При этом происходит защита сельских районов от застройки и промышленности, особое внимание уделяется охране окружающей среды, сохранению исторических ландшафтов.

На региональном уровне составляют карты и зоны землепользования, планы трансформации земель, увязывают общегосударственную земельную политику с региональными условиями.

На районном или муниципальном уровне проводят картирование земель, обеспечивают соблюдение правил по защите сельскохозяйственных земель.

В США активно проводят государственное управление земельными ресурсами, включая контроль над использованием земли, налогообложение, экологическое регулирование. Основой земельных отношений в США является частная собственность на землю. В соответствии с законодательством США земля может находиться в частной собственности одного лица или нескольких лиц. Ее можно купить, продать, передать от одного лица к другому. Эффективно функционирует система государственных учреждений по созданию, оформлению, поддержанию, защите и передаче прав собственности.

Законодательные меры стимулируют земельные отношения, ориентированные на создание условий для экологически безопасного и экономически эффективного развития сельского хозяйства. В США в отличие от большинства европейских стран имеет место функциональное разделение ответственности за управление земельными ресурсами. Федеральные власти – Министерство сельского хозяйства и Министерство внутренних дел – ответственны за государственные земли, общегосударственную политику по охране земель, почв и вод. Законодательство, контролирующее охрану сельскохозяйственных земель от несельскохозяйственного использования, находится в ведении отдельных штатов.

Во многих штатах действует законодательство по зонированию территории штатов с выделением сельскохозяйственных, жилых, про-

мышленных и других зон, что связано и с различной системой налогообложения зон разной специализации. В некоторых штатах фермеру разрешается продавать часть своей площади под несельскохозяйственные объекты, хотя в законах оговаривают размер участка, который он может продать либо сдать в аренду на несельскохозяйственные цели. В других штатах разрешается на ферме строить только одно или небольшое число зданий сельскохозяйственного назначения. В таком случае фермер не имеет права продать отдельный участок земли, но может продать право на застройку данного участка.

Частными земельными собственниками являются отдельные лица, группы лиц или юридические лица, из которых 86 % частных землевладельцев – это отдельные лица или семьи, и они владеют 69 % сельскохозяйственной земли, находящейся в частной собственности. Остальные 11 % частных собственников владеют 24 % сельскохозяйственной земли, являются партнерами или семейными корпорациями. Один процент собственников с 4 % сельскохозяйственной земли составляют несемейные корпорации. Остальные 2 % частных землевладельцев владеют 3 % сельскохозяйственной земли.

Кроме частных лиц владеть землей могут корпорация, компания или другое юридическое лицо. Земельный собственник имеет исключительные права землевладения. Проникновение на землю без разрешения является нарушением чужого права собственности и наказывается в виде штрафа. Государство не может изъять землю, не уплатив денежную компенсацию владельцу.

Право собственности подтверждают документом в письменной форме, где описывается точное расположение владения. Этот документ регистрирует государственная контора, в которой остается полная копия этого документа. Все землевладельцы имеют право покупать, продавать, сдавать в аренду землю или иным образом изменять право собственности. Но землевладельцы могут использовать или обрабатывать землю только в соответствии с предписаниями, принятыми законодательством.

Строго контролируется различная деятельность, вызывающая загрязнение среды. В США требуется специальное разрешение на строительство трубопроводов и других средств, отводящих жидкие отходы в водоемы. Все разрешения на сброс стоков в штате ограничены стандартами качества воды. Разрешения на сброс пересматривают через 5 лет, и условия их получения становятся все более строгими.

Федеральный закон о земельной политике и управлении предусматривает обязательную разработку специальных планов по использованию земли. Так, обеспечиваются и экономические стимулы, и

меры для предотвращения деятельности, вредной для сельского хозяйства и окружающей среды.

Другим методом, который гарантирует охрану сельскохозяйственного использования земли, является обязанность всех агентств федерального правительства и агентств в штатах готовить отчеты о влиянии различных проектов на экологию. Эти отчеты получили название «Оценка воздействия на окружающую среду».

В каждом штате США приняты и действуют свои законодательные акты, направленные на регулирование и охрану использования земель сельскохозяйственного назначения.

Фермерам-арендаторам, участвующим в федеральных программах в области охраны окружающей среды, предоставляют кредиты с благоприятными процентными ставками, выплачивают страховое возмещение, компенсируют убытки производителей за недополученный урожай вследствие экстремальных природных условий. Им гарантируется государственная поддержка цен и доходов, предоставляются финансовые льготы.

Возможности арендатора по использованию арендованного земельного участка достаточно широки. Арендатору предоставлено исключительное право владения и использования земельного участка в течение срока аренды, если договором аренды не предусмотрены какие-либо ограничения. В арендных договорах предусматривают право арендодателя участвовать в принятии решений относительно использования арендованного земельного участка, посева сельскохозяйственных культур и методов работы.

В число ограничений прав арендатора входят запрещенные виды деятельности арендатора. Арендатор не может приступать к сельскохозяйственной деятельности на землях без предварительной разработки планов сохранения почв. Комплексные экологические требования к сельскохозяйственной деятельности арендатора также закреплены в договорах аренды. Они могут предусматривать сокращение сельскохозяйственных угодий, подверженных истощению, и прекращение использования земель для производства сельскохозяйственной продукции на определенный период.

В США основная часть земельной политики формируется на уровне штатов. Землеустроительные работы в США проводятся с конца XVIII в. Государственные земли находятся в ведении бюро по землеустройству. В земельной политике проявляется тенденция борьбы с созданием латифундий путем препятствования сосредоточения в одних руках слишком больших массивов земли.

Преобладает требование, чтобы арендатор или покупатель был

местным жителем, имел профессиональную подготовку или специальное сельскохозяйственное образование, опыт работы и необходимый капитал для использования арендованной или покупаемой земли.

В наиболее развитых сельскохозяйственных районах США запрещается приобретать сельскохозяйственные земли лицам, не занятым фермерской деятельностью. В 13 штатах Среднего Запада юридическим лицам запрещено покупать сельскохозяйственные угодья. Однако фермеры сами могут создавать объединения, семейные корпорации.

Во Франции базисом правового регулирования аренды стал Устав сельскохозяйственной аренды, стабилизирующий положение сельскохозяйственного арендатора путем:

- установления минимальной продолжительности срока аренды;
- предоставления арендатору, членам его семьи права на автоматическое продление аренды;
- предоставления права на компенсацию потраченных на капитальные вложения средств;
- признания за арендатором преимущественного права на покупку земли.

Законодательство затрагивает также нормативы качества окружающей среды, которые включают перечень культур, к которым применимы пестициды, указывается, для борьбы с какими вредителями они могут быть использованы и каким образом их вносить для уменьшения экологического риска.

В собственности федерального правительства находится 110 млн га земель многоцелевого использования (около 13 % всех земель США), управляемых бюро по землеустройству. В его ведении находятся также природные ископаемые, залегающие под управляемой им поверхностью (60 % запасов угля и 35 % урановой руды).

Существуют три формы продажи федеральных земель: конкурентные торги с преимущественным правом покупки владельцем граничащих участков, прямая продажа одному лицу, открытый аукцион.

Покупателями могут быть только граждане США или корпорации. Проданная федеральная земля попадает под законы и ограничения, действующие на данной территории.

В развитых странах применяют специальные меры против спекуляции землей, концентрации в одних руках больших площадей.

Так, например, во Франции государство регулирует приобретение земельных участков, поступающих на рынок с целью последующей перепродажи, что способствует сохранению сельскохозяйственного использования этих участков. С целью предотвращения спекуляции

землей применяются высокие налоги на прибыль от ранних продаж земельных участков сельскохозяйственных угодий.

Особую опасность в этом отношении представляют банки, выдающие ссуды под залог земли – ипотечный кредит. В их руках концентрируются земли, которые не обрабатываются многие годы. В США законодательно запрещено банкам удерживать земельную недвижимость более 3–4 лет. Банки должны продавать полученную в погашение долга землю по оптимальной цене, при этом преимущественным правом покупки пользуется ее прежний владелец.

Законодательство Германии основано на исторически сложившихся в Пруссии и других странах Европы правовых отношениях, связанных с земельной собственностью. Права собственности на землю и ее наследование закреплены и гарантированы Конституцией Германии. В частной собственности находится более 95 % земель, участвующих в сельскохозяйственном обороте, а остальные земельные участки принадлежат общинам, церкви, учебным заведениям, федерации.

Федеральный закон о планировании использования земельных ресурсов страны определяет политику поддержания в сельских районах достаточной плотности населения, адекватной инфраструктуры, обеспечивает достаточное число рабочих мест. Закон предусматривает защиту, охрану и развитие природных ресурсов и ландшафта.

Важным документом при комплексном планировании использования земельных ресурсов является планирование использования земельных ресурсов в масштабе земли. Помимо комплексных планов составляют также программы, касающиеся определенных участков земли и особых способов использования земли. Все эти планы обязательны для исполнения в пределах земли.

Процедура консолидации земель в Германии включает объединение разбросанных участков земли в соответствии с современными экономическими требованиями. Это позволяет обеспечить строительство дорог и других государственных и муниципальных строительных объектов, регулировать использование воды и осуществлять мероприятия по защите и улучшению почв и ландшафта. Бюро консолидации земель обязано учитывать комплексное планирование использования земли, защиту окружающей среды и другие интересы.

Процедура консолидации земель завершается планом консолидации земель, который определяет конкретные мероприятия по объединению разрозненных земельных участков, формирует систему прав на их владение. Распределение и выделение земли собственникам основано на принципах равенства стоимости между старыми и новыми земельными участками.

Федеральный акт о консолидации земель также предусматривает учет экологических интересов, и главная его цель – охрана природы, организация ландшафта.

Согласно законодательству продажа (покупка) участков, на которых возможен сельскохозяйственный или лесохозяйственный оборот, возможна только при соответствующем разрешении. Закон регулирует рыночные аграрные отношения, ориентированные на концентрацию сельскохозяйственного землевладения, сделки с земельными участками, определяет условия функционирования рынка сельскохозяйственной недвижимости, создает условия для оптимизации размеров хозяйственных предприятий.

Закон вводит право преимущественной покупки земли тем, кто живет и работает на земле, регулирует порядок заселения земельных участков, устанавливает процедуру выдачи разрешений на сделки с земельными участками. Закон не предусматривает ограничений для выдачи разрешений на приобретение земельных участков фермерам, для которых основным занятием является сельскохозяйственная деятельность. Преимущественное право на приобретение земельного участка имеют лица, получающие более 90 % доходов от сельскохозяйственной предпринимательской деятельности.

В Германии право на существование имеют все формы собственности на землю. В частной собственности находится более 90 % земель. Германское земельное право устанавливает законодательное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда.

Большое внимание уделяется контролю за рациональным использованием земель, выполнением землевладельцами правовых обязательств, в том числе по налоговым платежам, для чего функционируют специальные сельскохозяйственные суды.

Во Франции, как и в Германии, центральным институтом гражданского права является институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Ведением публичного реестра недвижимости занимается местная контора земельного кадастра.

Во Франции права земельного арендатора так широки, а права собственников земли так ограничены, что от абсолютного права последних мало что осталось. А получение земли в собственность или в аренду одинаково оговорено множеством условий.

Управление земельными ресурсами является комплексным и целенаправленным, имеет определенные социальные, экономические и производственные цели.

Регулирование земельного оборота в Великобритании является ти-

пичным для всех стран Западной Европы.

В Великобритании нет крупных ферм, сельское хозяйство является семейным делом, ферму обычно передают от поколения к поколению.

В Великобритании законодательство по налогу на наследство очень сложное, имеется много исключений и разных скидок, которые могут сократить первоначально начисленный налог вдвое. Фермер выбирает вариант, наиболее приемлемый.

В Норвегии одна из основных целей аграрной политики – это сохранение фермерства, законодательство ориентируется на собственника земли, ограничивает возможность раздробления участков, регламентирует аренду.

Законодательство предусматривает регулируемый и контролируемый государством оборот недвижимости с целью создания земельной собственности и эффективного использования земель в сельском и лесном хозяйстве.

В законе определены условия, при которых не требуется выдачи разрешения на приобретение земельного участка: если земельный участок приобретается под строительство коттеджей и дач, а его размер не превышает 2 га; если застроенный земельный участок, площадь которого не превышает 5 га, намного больше по размеру, чем необходимо для использования здания, а стоимость участка не превышает стоимости постройки; если площадь земельного участка под строительство, приобретаемого у местной администрации, владеющей более 50 % акций, не превышает 2 га.

Зарубежные государства активно используют земельный кадастр и систему регистрации земельной собственности как основные механизмы управления земельными ресурсами.

Многие страны формируют свои системы управления земельными ресурсами в целях обеспечения правовых гарантий, кредитов, рационального налогообложения земли и недвижимой собственности, развития земельного рынка и рынка недвижимости, мониторинга воздействия на окружающую среду проектов освоения земель, оказания содействия осуществлению земельной реформы.

Общим требованием к созданию эффективного управления земельными ресурсами является обязательная государственная регистрация земельных сделок и прав на землю. Важным является ведение земельного кадастра и кадастра недвижимости, формирование кадастровой оценки земель.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2024. – 109 с.
2. Кодекс Республики Беларусь о земле: 23 июля 2008 г. № 425-З; принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 5 дек. 2024 г. № 44-З // ЭТАЛОН: информ.-поисковая система (дата обращения: 23.12.2024).
3. Земельные отношения в Республике Беларусь: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев и [др.]. – Минск: Беларусь. навука, 2003. – 583 с.
4. Земельные отношения в Республике Беларусь 2003–2004: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев [и др.]. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2005. – 568 с.
5. Земельные отношения в Республике Беларусь 2004–2005: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев [и др.]. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2006. – 518 с.
6. Земельные отношения в Республике Беларусь 2006: сб. норматив. прав. актов в области регулирования зем. отношений, использования и охраны земель, гос. регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, геодезии и картографии / Ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Респ. Беларусь; сост.: А. А. Гаев [и др.]. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2007. – 670 с.
7. Гаев, А. А. Земельные отношения в Республике Беларусь. Принцип одного окна: сб. норматив. прав. актов в области осуществления административных процедур в системе Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь / сост.: А. А. Гаев, В. А. Абрамов, В. И. Кузнецова. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустроит. и картографо-геодез. службы, 2008. – 655 с.
8. Анішчанка, Я. К. Генеральное межаванне на Беларусі / Я. К. Анішчанка. – Мінск: Беларус. навука, 1999. – 166 с.
9. Волков, С. Н. Землеустройство: учеб. В 9 т. / С. Н. Волков. – М.: Колос, 2001. – Т. 1: Теоретические основы землеустройства. – 475 с.
10. История земельных отношений и землеустройства: учеб. пособие // А. А. Варламов, В. Н. Хлыстун, С. А. Гальченко, М. М. Демидова; под ред. А. А. Варламова. – М.: Колос, 2000. – 330 с.
11. Котов, А. И. История земельных отношений в Беларуси с древнейших времен и до наших дней: учеб. пособие / А. И. Котов. – Минск: Ураджай, 2001. – 151 с.
12. Купчинова, А. П. Столыпинская аграрная реформа: лекция / А. П. Купчинова. – Горки, 2001. – 39 с.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	4
1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	6
1.1. Понятие и функции земли	6
1.2. Земля как природный ресурс.....	6
1.3. Земля как средство производства и пространственный базис.....	8
1.4. Особенности использования земли в сельском хозяйстве.....	12
1.5. Отличие земли от других средств производства	19
1.6. Свойства земли, учитываемые при землеустройстве и в кадастре.....	20
1.7. Земельные отношения и земельный строй.....	22
1.8. Понятие о землевладении и землепользовании	26
1.9. Закономерности развития земельных отношений	27
1.10. Понятие и общее содержание землеустроительной деятельности.....	28
1.11. Кадастр как информационно-правовая функция регулирования земельных отношений	32
1.12. Государственное управление земельными ресурсами – форма реализации земельной политики	33
2. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, КАДАСТР И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В ЭПОХУ ФЕОДАЛИЗМА	37
2.1. Зарождение и первый этап развития земельных отношений, земельного кадастра и землеустройства при первобытно-общинном и рабовладельческом строе.....	37
2.2. Земельные отношения периода феодализма. Земельная реформа «Устава на волоки» (1557 г.)	38
2.3. Формирование крепостнических земельных отношений.....	40
2.4. Писцовые описания: задачи, содержание	41
2.5. Петровское и Елизаветинское межевания (1684–1761 гг.)	42
2.6. Землемерие и межевание в правление Елизаветы Петровны	46
2.7. Генеральное межевание (1766–1861 гг.). Необходимость, порядок, задачи, принципы и результаты.....	48
2.8. Структура и функции государственных органов по организации и проведению Генерального межевания	49
2.9. Техника проведения, материалы и инструменты, применяемые при Генеральном межевании	52
2.10. Специальное межевание (1806–1917 гг.). Задачи, содержание, техника проведения	54
3. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.	55
3.1. Кризис крепостнической системы хозяйства.....	55
3.2. Основные положения крестьянской реформы 1861 г.	57
3.3. Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости	60
3.4. Поземельное устройство помещичьих, удельных, государственных крестьян. Межевые работы, связанные с осуществлением реформы.....	62
3.5. Итоги крестьянской реформы 1861 г.	63
3.6. Земельные отношения, землеустройство и земельный кадастр в пореформенный период.....	64

4. РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ СТОЛЫПИНСКОЙ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ	65
4.1. Предпосылки аграрных преобразований в России в начале XX в.	65
4.2. Экономическое развитие Беларуси в начале XX в.	67
4.3. Основное содержание первых аграрных программ.....	68
4.4. Деятельность П. А. Столыпина по разработке новой аграрной политики	68
4.5. Основные акты и положения Столыпинской аграрной реформы	70
4.6. Правовое обеспечение аграрной реформы.....	73
4.7. Организация землеустроительных работ	73
4.8. Виды и формы землеустройства.....	73
4.9. Особенности организации землевладений на хуторах и отрубях	74
4.10. Переселенческая политика правительства.....	75
4.11. Социально-экономическое значение аграрной реформы.....	77
5. УСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО СТРОЯ	78
5.1. Земельные преобразования в 1917 г. Аграрная политика Временного правительства.....	78
5.2. Земельные отношения и землеустройство в период создания советского государства в годы гражданской войны. Декрет о земле, его основные принципы и реализация	79
5.3. Закон о социализации земли и его влияние на развитие земельных отношений	82
5.4. Организация сельскохозяйственной территории на основе Положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию.....	84
5.5. Особенности аграрных преобразований в Белоруссии	85
6. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРА В ПЕРИОД ВОССТАНОВЛЕНИЯ И КОЛЛЕКТИВИЗАЦИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА (1924–1935 гг.)	86
6.1. Земельные отношения и землеустройство в период НЭПа. Земельный кодекс Белоруссии.....	86
6.2. Содержание Чаяновского кооперативного плана.....	91
6.3. Начало социалистической реконструкции в деревне.....	94
6.4. Роль машинно-тракторных станций в коллективизации и связанное с ними землеустройство	96
6.5. Формы и методы землеустройства в период сплошной коллективизации	97
7. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В УСЛОВИЯХ КОЛХОЗНО-СОВХОЗНОГО ПРОИЗВОДСТВА	99
7.1. Развитие колхозного строя и проведение связанного с ним землеустройства....	99
7.2. Землеустроительные работы в 1937–1941 гг., земельные преобразования в Белоруссии	100
7.3. Землеустройство во время Великой Отечественной войны и в период восстановления народного хозяйства.....	102
7.4. Освоение целинных и залежных земель.....	105
7.5. Основные черты земельных отношений, землеустройства, земельного кадастра в период 1961–1990 гг.	107
8. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI в.	107

8.1. Социально-экономические предпосылки реформирования земельных отношений	107
8.2. Цели и задачи реформы	108
8.3. Правовое обеспечение реформы. Кодекс о земле 1990 г.	108
8.4. Этапы проведения реформы. Опыт осуществления мероприятий по установлению новых земельных отношений.....	109
9. ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ	113
9.1. Истоки и содержание первых исследований отечественных ученых в области землемерии, геодезии, кадастра и землеустройства.....	113
9.2. Землеустроительное образование на территории Белоруссии в дореволюционный период (до 1917 г.).....	114
9.3. Развитие землеустроительного образования и достижения отечественных ученых в области землеустройства и смежных наук за советский период (1917–1990 гг.)	114
9.4. Тенденции развития и задачи землеустроительной науки в современных условиях	115
10. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	115
10.1. Земельные реформы в странах СНГ (Россия, Украина, Молдова и др.).....	115
10.2. Аграрные реформы в странах Восточной Европы	128
10.3. Земельные отношения и реформы в развивающихся государствах Азии, Африки, Латинской Америки	131
10.4. Земельные отношения и реформы в развитых капиталистических странах (Германия, Англия, Франция, США и др.)	144
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	153