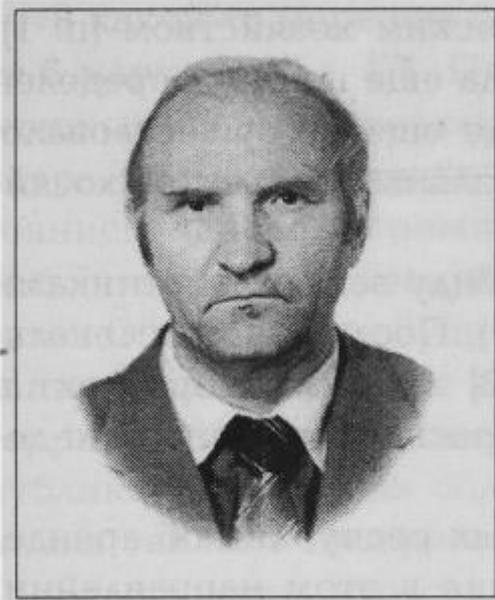


8. Проекты федеральных законов, особенно касающиеся автономных округов, в обязательном порядке проходят согласование с органами государственной власти автономных округов

9. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №38. Ст.4412.

10. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №43. Ст. 4880.



**АЛЬБЕРТ ЕВГЕНЬЕВИЧ
ЧЕРНОМОРЕЦ** —
заведующий кафедрой земельного
и трудового права юридического
факультета,
доктор юридических наук, профессор

УДК 349.414

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В ЕЕ ИСТОКАХ (конец 80-х - начало 90-х годов)

АННОТАЦИЯ. Дается критический анализ законодательства, положившего начало нормативному обеспечению земельной реформы, находившейся в эпицентре всех событий по преобразованию социальной, экономической и политической жизни людей России в постсоциалистический период.

Недостатки этого законодательства перешли в новый ГК РФ, некоторые статьи которого также исследуются в статье.

The present work deals with a critical analysis of the legislation that has given the legal grounds for the Land Law Reform. The reform is the starting point of social, economic and political changes in the postsocialist Russia.

Главные направления земельной реформы в России в конце 80-х — начале 90-х годов — разгосударствление собственности на землю и другие природные ресурсы (разрушение монополии союзного государства на землю), установление частной земельной собственности и связанное с этим перераспределение земли для равноправного развития на ней различных форм хозяйствования и формирования многоукладной рыночной экономики.

Значение земельной реформы выходит далеко за рамки собственно земельного строя и землепользования, поскольку она находится в эпицентре всех событий по преобразованию социальной, экономической и политической жизни людей, государственного переустройства и формы правления в России, создания нового правопорядка.

Нормативные акты по преобразованию земельного строя в России занимают первое место в хронологическом списке пореформенного российского законодательства.

С ЧЕГО ВСЕ НАЧАЛОСЬ?

Все началось с Указа Президиума Верховного Совета СССР "Об аренде и арендных отношениях в СССР" от 7 апреля 1989 г. [1] которым был возвращен к жизни институт аренды земли и других природных ресурсов.

Земельные участки для сельскохозяйственного производства могли предоставляться и лицам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью, которая в Указе отождествлялась с крестьянским хозяйством (п. 1). Хотя правовой статус крестьянского хозяйства тогда еще не был определен и самих крестьянских хозяйств в теперешнем виде еще не существовало, тем не менее Указ выделил их в качестве самостоятельных субъектов хозяйствования (п. 5).

Впервые Указ вводил внутрихозяйственную аренду земли работниками совхозов и членами колхозов у своих хозяйств (п. 7). После Закона "О сельскохозяйственной кооперации в СССР" 1988 г. [2] это был второй акт в нормативном обеспечении начавшегося процесса расширения товарно-денежных отношений в советском государстве.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде, принятые 23 ноября 1989 г. [3], пошли еще дальше в этом направлении. В них впервые предусмотрено право арендатора выкупать полностью или частично арендованное имущество у арендодателя, кроме земли, которая по-прежнему еще оставалась в исключительной собственности союзного государства.

Впервые предусматривали Основы и передачу в аренду предприятий, (объединений), организаций, структурных единиц объединений, производств, цехов, иных подразделений предприятий и организаций как единых имущественных комплексов (ст. 3 Основ). И в этом состоял, пожалуй, самый серьезный недостаток Основ, потому что все перечисленные здесь субъекты права (но не объекты), стоят в одном ряду со всеми имущественными комплексами как объектами в собственном смысле этого слова (ст. 1 Основ). Но предприятие (объединение) и перечисленные здесь структурные подразделения являют собой социальные феномены, поскольку соединяют в себе людской и материально-вещественный субстраты, которые в своей юридической взаимосвязи и формируют предприятие как субъект права. Людей мы именуем трудовым коллективом, материально-вещественный субстрат — имущественным комплексом. Но трудовой коллектив не может передаваться в аренду, он сам является арендатором (ст. 16 Основ). Трудовой коллектив в ст. 3 Основ "растворился" в имущественном комплексе, ошибочно отождествляемом с предприятием, за что мы в свое время и подвергли данный закон критике [4].

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле [5], принятые 28 февраля 1990 г. [6], ввели ряд новшеств в регулирование земельных отношений. Весь земельный фонд Союза ССР они поделили на семь категорий вместо шести, предусмотренных прежним законодательством.

Впервые появился институт пожизненно наследуемого владения земельными участками граждан СССР для: ведения крестьянского хозяйства; личного подсобного хозяйства; строительства и обслуживания жилого дома; садоводства и животноводства; дачного строительства; традиционных народных промыслов. Этот юридический титул переходил к наследникам и приобретателям жилого дома (ст. 20).

Новшеством являлась плата за землю в форме земельного налога и арендной платы (ст. 12).

Что касается вопроса собственности на землю, то она по-прежнему оставалась достоянием народов, проживающих на данной территории (ст. 3). Каких народов и какой территории, остается непонятным до сих пор. В такой завуалированной форме подтверждалась монополия исключительной государственной собственности на землю и другие природные ресурсы.

В какой-то мере она была подорвана законом "О собственности в СССР" от 6 марта 1990 г. [7]. Причем очень осторожно, в "туманных" и противоречивых формулировках. Так, в ст. 20 закона указывалось, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории. Здесь же говорилось, что союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляют в рамках законов СССР владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами на своей территории в своих интересах и в интересах Союза ССР. Автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляют эти правомочия также в интересах союзной республики и в рамках ее законов.

Если учесть, что согласно ст. 1 того же закона правомочия владения, пользования и распоряжения принадлежат собственнику, формируют его собственническую правосубъектность, что известно из гражданского права, то можно вполне определенно назвать собственниками земли и других природных ресурсов согласно ст. 20 указанного закона также союзные республики и автономные образования.

Разрушающий детонатор в монополию исключительной собственности союзного государства на природные ресурсы, таким образом, был заложен, хотя и весьма неудачно. Во-первых, совершенно непонятно, почему они при этом остаются или, как записано в законе, являются достоянием народов, проживающих на данной территории. Ведь народ и союзное государство, как равным образом союзная республика и автономное образование — это не одно и то же. отождествлять их нет никаких оснований.

Во-вторых, столь же необоснованно союзный закон о собственности отождествил понятия "собственность" и "достояние", ведь осуществляемое в рамках законов владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами со стороны союзных республик и автономных образований соотносится с понятием "собственность". Но достояние и собственность — это не одно и то же. Достояние — есть вовсе не юридическая категория и даже не экономическая, а скорее всего из области идеологии или нравственности. Нельзя же термин из идеологии или политики, не выражающий глубинной сущности и ясности выражаемого им явления, включать в законодательные акты как равнозначный тем категориям, которые апробированы наукой.

Перевод собственности на юридический язык означает, что какая-то конкретная вещь принадлежит определенному лицу, его собственнику. Говорить вообще о праве собственности можно лишь при четкой соотносимости или связи субъекта собственности и объекта, т.е. собственника с предметом присвоения или вещью. Еще дореволюционный русский юрист, профессор И. А. Покровский, глубоко исследовавший проблему права собственности, отмечал неременную юридическую связь между лицом и вещью как первый и наиболее существенный элемент права собственности [8].

Эта связь характерна для права собственности любой общественно-экономической формации. В ней личность собственника как бы овеществляется, а имущество как объект собственности в виде определенной вещи персонифицируется. При отсутствии такой связи субъект и объект разорваны в цепи собственнических отношений. Таким образом, понятие "достояние" настолько абстрактно как с точки зрения субъекта, так и с точки зрения объекта собственности, что в юридической науке ему нет места. О теоретических просчетах данного союзного закона мы уже высказывались в научной литературе [9] и нет необходимости на данном вопросе останавливаться. Здесь же лишь отметим еще один серьезный недостаток упомянутой ст. 20 закона о собственности, выражающийся в том, что за пределами собственнической правосубъектности остались края и области, в том числе и те, в составе которых находятся автономные образования. Именно это положение закона в свое время вызвало разногласия внутри краев и областей с автономными образованиями по поводу принадлежности находящихся на их территории природных ресурсов. Если отбросить теоретические неточности закона, то у автономных образований возникли вполне законные, хотя и далеко не правовые собственнические притязания на природные богатства, расположенные в пределах их территорий, и далеко не состоятельный, но все-таки повод к игнорированию интересов населения краев и областей. Тюменская область с ее автономными округами — яркий тому пример. Неудачные формулировки закона породили здесь острую социально-экономическую и политическую ситуацию, которая продолжается уже несколько лет и пока не нашла своего разрешения.

Не учел союзный закон о собственности и интересы городов, сел, поселков и других административно-территориальных образований. Но тем не менее он пробил брешь в исключительной монополии союзного государства на землю и другие природные ресурсы; задача законодателя Российской Федерации заключалась в том, чтобы ее полностью разрушить.

СТАРТОВЫЕ ЗАКОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ

Самым первым и наиболее радикальным в плане земельных преобразований был закон "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" от 22 ноября 1990 г. [10]. Можно сказать, что он совершил в земельном строе России революционный переворот, так как впервые после октября 1917 г. в нем была провозглашена частная собственность на землю для ведения крестьянского хозяйства (ст. 5 Закона). Многие положения данного закона являются новшествами в подлинном смысле этого слова. Крестьянское хозяйство в качестве особого субъекта весьма подробно нами неоднократно исследовалось [11].

Что касается области землепользования, то закон не только разрушил бесповоротно и окончательно монополию союзного, да и любого вообще государственного или автономного образования на землю, признав право частной собственности на нее граждан, но и положил начало коренным преобразованиям земельных, а вместе с ними и аграрных отношений в сельском хозяйстве.

Земли колхозов, совхозов и подсобных сельских хозяйств в соответствии с законом делились на пай или доли по одному из двух указанных в нем вариантов. Желавшие выйти из хозяйства могли получить свою земельную долю либо имущественный пай в стоимости производственных фондов и на этой базе создать свое хозяйство (ст. 8 Закона).

Гражданам, ведущим крестьянское хозяйство на земле, полученной в частную собственность, закон предоставил невероятно широкие права по сравнению с прежним земельным строем. Наряду со многими другими возможностями, вытекающими из их полной хозяйственной самостоятельности, им предоставлено право передать земельный участок по наследству, заложить в земельный банк, подарить, продать по истечении пятилетнего срока после его приобретения в собственность, не меняя при этом его целевого назначения, сдать земельный участок или его часть в аренду в случаях болезни или длительного отсутствия части членов крестьянского хозяйства по уважительным причинам (ст. 10 Закона).

Как видим, допущена хотя и в ограниченных пределах купля-продажа земли между гражданами. Она должна совершаться под контролем земельных комиссий на основе заключаемого между сторонами договора, который удостоверялся в нотариальном порядке (ст. 5 Закона). Тем самым открыт путь к земельному обороту в России.

В собственности правосубъектности закон, конечно, допустил некоторые концептуальные неувязки, чем ограничил свободу граждан, желающих участвовать в фермерском движении в процессе реорганизации колхозов и совхозов, поставил своеобразную преграду на его пути. Так, согласно ст. 14 закона земельный участок и насаждения на нем, жилые и хозяйственные постройки, мелиоративные сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная и иная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и другие предметы, необходимые для осуществления хозяйственной и иной деятельности, составляют имущество крестьянского хозяйства.

Таким образом, собственником имущества здесь признается крестьянское хозяйство в целом, как единый и неделимый коллективный субъект. Из теории гражданского права известно, что имущество коллективного собственника неделимо по частям в натуре при выходе из него отдельных членов (участников). Они получают свою долю в денежном выражении.

Но уже в следующей ст. 15 закона говорится, что имущество крестьянского хозяйства принадлежит его членам на правах общей долевой собственности, а при единогласном решении членов крестьянского хозяйства оно может находиться в их общей совместной собственности.

Независимо от того, является ли общая собственность долевой или совместной, ее материально-вещественный субстрат всегда делится по частям в натуре между собственниками, за исключением случаев, когда объект физически неделим и тогда участники получают идеальную долю в денежном выражении. Ясно, что принцип единства и неделимости имущества коллективного собственника не совместим с противоположным ему принципом делимости в натуре имущества в случаях, предусмотренных нормами ГК РФ об общей собственности (ст. ст. 244-259 главы 16 ГК РФ).

Закон "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" наделил крестьянское хозяйство правами юридического лица. (ст. 1) поэтому не лишне обратиться к ст. 48 ГК РФ, которая разграничивает имущественные отношения учредителей (участников) юридических лиц с самими юридическими лицами следующим образом. Одни участники создаваемого ими юридического лица имеют по отношению к нему обязательственные права, а другие - вещные права на его имущество. Обязательственные права имеют учредители юридического лица в форме хозяйственных товариществ, обществ, производственных и потребительских кооперативов. Их имущество едино и неделимо по частям между учредителями. Что же касается юридических лиц,

учредители которых имеют на их имущество вещное право, то ст. 48 ГК РФ в полной мере эти права не раскрыла, некоторые из них остались не названными. К ним относятся не только перечисленные здесь государственные и муниципальные унитарные предприятия, в том числе дочерние предприятия, а также финансируемые собственником учреждения, но и такие юридические лица, имущество которых принадлежит их участникам на праве общей собственности.

Правда, ГК РФ тогда еще не было. А закон о крестьянском хозяйстве в своих положениях не выдержал ни того, ни другого принципа построения юридического лица в форме крестьянского хозяйства. В п. 3 той же ст. 15 закона указано, что при выходе одного из членов крестьянского хозяйства земля и общее имущество разделу в натуральной форме не подлежат. Между тем как в первом пункте этой статьи имущество крестьянского хозяйства признается общей долевой собственностью, которое по своей природе и сущности делимо.

Ст. 10 того же закона говорит о том, что земля для ведения крестьянского хозяйства предоставляется в собственность отдельному гражданину, главе крестьянского хозяйства. Следовательно, крестьянское хозяйство в целом или все его остальные члены, кроме главы хозяйства, к земле никакого собственнического отношения не имеют. Она им не принадлежит ни в каких долях, а следовательно, не является объектом ни общей долевой, ни общей совместной собственности.

Земельный участок, используемый крестьянским хозяйством, принадлежит на праве частной собственности или на другом юридическом титуле, например, договора аренды, только главе крестьянского хозяйства.

Это положение как раз и явилось тормозом или преградой на пути крестьянского движения в процессе реорганизации колхозов и совхозов, потому что вышедшие из них работники со своей земельной долей при создании крестьянского хозяйства должны были передать свою земельную долю в состав имущества крестьянского хозяйства как учредительный взнос. При этом они автоматически теряли на нее право собственности, их земельная доля переходила в собственность главы крестьянского хозяйства. Именно данное обстоятельство сдерживало многих собственников земельных долей на пути объединения их в единое крестьянское хозяйство, а на своей только доле земли товарное сельскохозяйственное производство на разовьешь.

ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС О КРЕСТЬЯНСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

ГК РФ унаследовал теоретические неточности закона о крестьянском хозяйстве в ст. ст. 257 и 258, регулирующих имущественные отношения внутри крестьянского хозяйства. В них вещные и обязательственные начала сплелись в один клубок.

Но прежде, чем перейти к анализу содержания этих статей, заметим, что вопреки закону о крестьянском хозяйстве, признавшему хозяйство самостоятельным хозяйствующим субъектом с правами юридического лица, равноправным звеном экономической системы наряду с государственными, коллективными, индивидуальными и другими предприятиями и организациями (ст. ст. 1,2 закона), ГК РФ оставил его вне пределов закрытой системы юридических лиц и даже не упомянул о нем в своей главе четвертой "Юридические лица", а отнес к объектам вещного права. Но при этом федеральный закон о введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 21 октября 1994 г. не предусмотрел обязательное преобразование уже созданных и функционирующих более двухсот тысяч

крестьянских хозяйств с правами юридического лица и тем самым признал легитимность их дальнейшего существования. Такая противоречивая позиция законодателя совершенно не понятна.

Как же определяется судьба этого социально-экономического феномена (а не объекта права — А. Ч.) в ст.ст. 257 и 258 ГК РФ через имущественные взаимоотношения с его членами? Ст. 257 говорит о том, что имущество крестьянского (фермерского) хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности, если законом или договором не предусмотрено иное. Отличие от закона о крестьянском хозяйстве (ст. 15) состоит в том, что там предусматривается право общей долевой собственности членов хозяйства на его имущество, если члены хозяйства не договорятся о нахождении этого имущества в совместной собственности. Здесь все наоборот. Имущество крестьянского хозяйства принадлежит его членам на праве общей совместной собственности, если законом или договором не установлено иное. Больше никаких различий не предусмотрено, т. е. ГК РФ в данной статье исходит не из коллективистской природы крестьянского хозяйства, единства и неделимости его имущества, а из принципа делимости его между членами хозяйства в натуральной форме.

Но уже во второй части этой же статьи ГК РФ данный принцип опровергается и допущена невероятная теоретическая путаница. В одном предложении земельный участок, насаждения, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и другое имущество, приобретенное для хозяйства на общие средства его членов, признаются одновременно и "совместной собственностью членов крестьянского (фермерского) хозяйства" и находящимися в "собственности этого хозяйства".

Подобный гибрид имущественных отношений не подлежит теоретическому объяснению и противоречит элементарным основаниям догмы права, а потому практически не уясним. Сразу же возникает вопрос, будет ли признаваться собственником земельного участка и других средств производства, да и вообще всего имущества, крестьянское хозяйство в целом, если его члены в соответствии с п. 1 этой же статьи установят в договоре доли каждого в общем имуществе. Ведь общая совместная собственность только тем и отличается от общей долевой, что в ней доли участников не определены заранее, как при общей долевой собственности (ст. 244 ГК РФ). Но такие доли участников общей совместной собственности всегда определяются при разделе имущества между всеми участниками или выделе одного из участников (ст. 254 ГК РФ). В остальном все принципы построения и управления общим имуществом его участников едины. Делимость в натуре имущества, находящегося в общей долевой или совместной собственности - это стержневой, конституирующий признак общей собственности, которого не должно быть в имуществе коллективного субъекта, каковым является крестьянское хозяйство, если оно называется собственником имущества, или, что одно и то же, имущество признается находящимся в его собственности.

Еще более запутана и противоречива в своем содержании ст. 258 ГК РФ, предусматривающая раздел имущества крестьянского (фермерского) хозяйства. Часть первая данной статьи сформулировала механизм раздела имущества крестьянского хозяйства в связи с прекращением его деятельности и выходом из него всех членов на основе ст. ст. 252 и 254 ГК РФ, т. е. по правилам прекращения соответственно общей долевой и общей совместной собственности.

Особо выделяется земельный участок, который в таких случаях подлежит разделу по правилам, установленным здесь и земельным законодательством, т.е. делится по долям между всеми членами хозяйства. Однако часть вторая данной статьи отступает от этого правила в случае выхода из хозяйства одного из его членов. Он имеет право на получение денежной компенсации, соразмерной его доле в общей собственности на это имущество. Но если речь идет о доле в юридико-догматическом ее понимании, то почему она не может быть выделена в натуре? А как быть, если крестьянское хозяйство создано на базе земельных долей, полученных работниками сельскохозяйственных предприятий в процессе приватизации их земли? Ответа здесь мы не найдем, но самое главное, что в данном случае не предусмотрен и альтернативный вариант со ссылкой на возможность иного решения вопроса в соответствии с договором или земельно-аграрным законодательством. А оно, кстати, предусматривает полную свободу собственника в отношении своей земельной доли, полученной при реорганизации колхозов и совхозов и приватизации их земли, о чем еще будет сказано ниже. Гражданское законодательство не может ограничивать права и свободы граждан, закрепленные другим законодательством, поскольку его принципом, наоборот, является их защита (п. 2 ст. 2 ГК РФ).

Подводя итог небольшому анализу ст. 258 ГК РФ, добавим, что в ней, как и во всей главе 16 "Общая собственность", понятие "доля в имуществе" подменяется совершенно несостоятельной теоретически и не реализуемой практически "долей в праве". Нами уже давалась критическая оценка данной категории. [12] Здесь же мы только отметим, что совершенно недопустимо смешивать имущество как материально-вещественный субстрат (определенную его долю) с правом как социальным феноменом. Это разнопорядковые явления и отождествлять их нельзя.

Чтобы закончить рассмотрение вопроса о праве собственности на земельный участок, используемый для ведения крестьянского хозяйства, с разрешением его в том виде, как это возможно на основании действующего законодательства, обратимся прежде всего к ст. 34, 36, 37 Конституции РФ и процитируем из них соответствующие положения. Там сказано, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ст. 34). Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (ст. 36). Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37).

Итак, свобода выбора сферы приложения своего труда каждым трудоспособным гражданином - вот главное, что зафиксировано в Конституции РФ. Из этого следует, что гражданин, удовлетворяющий соответствующим требованиям, сформулированным в законе о крестьянском хозяйстве, может единолично создать такое хозяйство на основе индивидуального предпринимательства, но может зарегистрировать его как юридическое лицо. Чем крестьянин хуже акционера, который имеет право выступать при учреждении общества в единственном числе?

Может крестьянское хозяйство создаваться и группой лиц, объединенных родственными связями или без таковых. Их имущество и в первую очередь земля могут объединяться на различных началах. Во-первых, на паевых, когда земельная доля каждого передается в качестве учредительного взноса в уставной капитал крестьянского хозяйства и становится неделимым фондом. Это и есть коллективная собственность крестьянского хозяйства. Ее собственником будет крестьянское хозяйство как таковое. Во-вторых,

путем объединения земельных и имущественных долей с определением в уставном капитале доли каждого учредителя или без указания долей. При выходе из крестьянского хозяйства любой его член может получить свою земельную долю в натуре. Если земельные доли заранее не определены, они будут устанавливаться при выходе его членов из крестьянского хозяйства.

В первом случае отношения членов с крестьянским хозяйством будут обязательственными, во втором - они имеют вещное право на его имущество. В обоих случаях крестьянское хозяйство может быть признано юридическим лицом по желанию его членов. Могут иметь место и другие варианты имущественных взаимоотношений членов крестьянского хозяйства с хозяйством. Они должны сами свободно их выбирать без нажима и диктата. Таково веление Конституции РФ, и ничто не может вступать с ним в противоречие.

ЗАКОН О ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ

В истоках земельной реформы лежит и закон с аналогичным названием, принятый 23 ноября 1990 г., т. е. на другой день после закона о крестьянском хозяйстве. В отличие от последнего закона, действующего с изменениями и дополнениями до сих пор, закон о земельной реформе Указом Президента РФ "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с конституцией Российской Федерации" от 24 декабря 1993 г. признан полностью недействующим [13]. Но тогда в ноябре 1990 г. он сформулировал общую цель земельной реформы — перераспределение земли и создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования, формирование многоукладной экономики, рациональное использование и охрана земель, которую намечалось провести в два этапа. На первом этапе за местными Советами народных депутатов закреплялись права по распоряжению землей, происходило уточнение административных границ, выявлялась потребность в земле граждан, предприятий, учреждений и организаций, формировался специальный фонд для последующего перераспределения, устанавливались ставки земельного налога и цена земли.

На втором этапе должна была осуществляться передача и закрепление земли в собственность, владение, пользование, аренду гражданам, предприятиям и организациям.

Теоретические неточности здесь были те же, что и в законе о крестьянском хозяйстве. Возможно, что заложенное в нем отождествление коллективной собственности с общей долевой и совместной собственностью (ст. 5) разработчики ГК РФ и перенесли в свой проект.

Однако в нем закреплены и позитивные меры, в числе которых одни были внешне негативными, разрушающими, а другие — созидательными. Разрушающие в том плане, что монополия государства на землю на территории РСФСР официально отменялась (ст. 2), земли, используемые не по целевому назначению, неэффективно используемые, а также выбывшие из оборота или переведенные в менее ценные угодья, изымались у прежних пользователей Советами народных депутатов и зачислялись в специальный земельный фонд для последующего перераспределения [ст. 14]. Намечалось и разрушение косвенным образом колхозно-совхозного строя, поскольку каждый член коллектива сельскохозяйственного предприятия получил право выхода из него с получением своей земельной доли в натуре для организации крестьянского хозяйства (ст. 5). Для этих целей земельный участок передавался в собственность граждан бесплатно в пределах средней земельной доли, сложившейся в данном административном районе на одного работающего в сельском хозяйстве. Дополнительная же площадь до предельных

норм, устанавливаемых в республике, крае, области, могла быть получена за плату (ст. 8).

Во всех этих мерах содержится созидательное начало, так как все они направлены на перераспределение земли в целях рационального ее использования в многоукладной экономической системе хозяйствования. В таком же русле закон предусмотрел право на бесплатное получение гражданами в собственность земли для ведения личного подсобного хозяйства в пределах норм, устанавливаемых сельскими, поселковыми, городскими Советами народных депутатов, передачу для ведения садоводства и животноводства в собственность граждан бесплатно всех ранее предоставленных земель, а также малопродуктивных сельскохозяйственных угодий и нарушенных земель (ст. 8).

В этих, как и в других положениях закона, уже содержатся позитивные в прямом смысле слова, перемены в нормативном обеспечении земельной реформы.

Именно законы о крестьянском (фермерском) хозяйстве и о земельной реформе являлись своеобразным прологом для съезда народных депутатов РСФСР, состоявшегося в декабре 1990 г., который принял историческое постановление и внес изменения в Конституцию РСФСР 1978 года.

ПОСТАНОВЛЕНИЯ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР

В постановлении съезда "О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса" от 3 декабря 1990 г. (15) как акте высшей для того периода юридической силы уточнены положения законов о крестьянском (фермерском) хозяйстве и о земельной реформе и намечены новые рубежи проведения аграрной и земельной реформ.

Свое отношение к земле съезд выразил поддержкой многообразия и равенства государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности на землю и развития на ней всех форм хозяйствования: колхозов, совхозов, крестьянских хозяйств, их кооперативов и ассоциаций. Предусматривалась передача земельного участка по наследству, а также продажа его или иное отчуждение, но только государству в лице Советов народных депутатов, и не раньше, чем через 10 лет после его приобретения.

Такой 10-ти летний мораторий сделок с землей, несомненно, сдерживал спекуляцию земельными участками. Все споры, связанные с отчуждением и приобретением земельных участков, отнесены к рассмотрению судебных органов.

Ст. 12 Конституции РСФСР в редакции съезда от 15 декабря 1990 г. предусматривала право получения у государства земельных участков для производства сельскохозяйственной продукции в пользование, пожизненное наследуемое владение или собственность.

Эта же статья уравнивала совхозы с колхозами, другими кооперативными организациями, крестьянскими хозяйствами или объединениями в праве собственности на произведенную ими продукцию, средства производства и другое имущество, необходимое для осуществления их производственной и иной на запрещенной законом деятельности.

В государственной собственности оставалась только земля, закрепленная за ними на праве бессрочного пользования.

Таким образом, на уровне конституционного закона совхозы были преобразованы из государственных предприятий в коллективные, а их имущество, кроме земли, некогда государственное, приватизировано их трудовыми

ми коллективами. Это был самый первый шаг на пути крупномасштабной приватизации государственного имущества в России при переходе к рыночной экономике.

Следует, однако, иметь в виду, что по вопросу частной собственности на землю ст. 12 Конституции РСФСР 1978 г. в новой редакции вступала в противоречие со ст. 11 тоже новой редакции, согласно которой земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являлись достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Владение, пользование природными богатствами не могут осуществляться в ущерб интересам этих народов.

Хотя "достояние" и не является юридической категорией, о чем уже было сказано выше, тем не менее в данном контексте оно выражало собой принадлежность природных богатств народу, проживающему на соответствующей территории, по естественному праву. Но такая принадлежность не совместима с правом частной собственности на природные ресурсы отдельных лиц, в чем, между прочим, и заключался юридический парадокс конституционных положений. Это замечание относится в равной мере и к старой Конституции, и к новой.

ДРУГИЕ ЗАКОНЫ, ПРИНЯТЫЕ В ДЕКАБРЕ 1990 г.

1990-ый год закончился принятием 21 декабря Закона "О социальном развитии села", проект которого одобрен съездом народных депутатов, 24 декабря — Закона "О собственности в РСФСР", 25 декабря — Закона "О предприятиях и предпринимательской деятельности", а 27 декабря — изменений и дополнений в законы о крестьянском (фермерском) хозяйстве и о земельной реформе.

Закон о социальном развитии села гарантировал приоритетность развития села экономической, правовой и социальной политикой государства (ст. 1). Экономическая деятельность сельского населения осуществляется на основе многообразия и равенства государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой собственности, развития всех форм хозяйствования: колхозов, совхозов, крестьянских (фермерских) хозяйств, их кооперативов и ассоциаций, проведения земельной реформы, предоставления права выкупа или передачи в аренду и собственность трудовым коллективам производственных фондов, свободного выхода работников из колхозов и совхозов с правом получения земельного надела и соответствующей части основных фондов для создания крестьянского (фермерского) хозяйства (ст. 2). Дополнительным указанием, имеющим отношение к земельному переустройству в России, было то, что развитие сельских населенных пунктов намечалось осуществлять в гармоничном сочетании всех традиционно сложившихся форм расселения — сел, деревень, поселков, хуторов, станиц, аулов, заимок и других — при полном равноправии на существование каждой из них (ст. 5) [16].

Хотя этот закон действует и поныне, многие его положения из области социальной, инвестиционной политики, политики цен и товарообмена между сельским хозяйством и промышленностью, налогов и взаимоотношений с бюджетом, образования, культуры и здравоохранения остались голыми декларациями.

Законы о собственности в РСФСР и о предприятиях и предпринимательской деятельности [17] с вводом в действие ГК РФ признаны утратившими силу. Тем не менее для более глубокого уяснения нашей проблемы о них следует особо упомянуть.

Закон о собственности в РСФСР кроме отождествления общей долевой и совместной собственности с коллективной (ст. 3 п. 2), что недопустимо в силу различной их юридической природы, о чем уже говорилось выше, назвал в числе других объектов права собственности предприятия в целом (ст. 2 п. 4). Такое нововведение затем перешло в Закон "О приватизации государственных и муниципальных предприятий" 1991 г. (17) и в новый ГК РФ, хотя заслуживает, на наш взгляд, самой негативной оценки. И она уже давалась неоднократно в юридической литературе, в том числе и нами в контексте последних двух законов [18].

Сам закон о собственности в РСФСР не дает трактовки предприятия как объекта права собственности, а в законе о приватизации... (ст. 1) и в ГК РФ (ст. 132) предприятие расшифровывается как "имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности". В этом качестве предприятие рассматривается как недвижимость и может быть в целом или в части предметом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав. Ст. 300 ГК РФ относит к объектам вещного права и предприятие, и учреждение.

Но предприятия и учреждения образуют прежде всего люди, составляющие их "живую ткань", социальную основу. Можно ли без них любой имущественный комплекс называть предприятием? Конечно нет. Разве не ясно, что само понятие "комплексность" предполагает наличие в нем социальной силы, человеческого присутствия.

Невероятную путаницу и серьезную философско-антропологическую ошибку допускает закон, когда предприятие или учреждение, да и вообще любое социальное образование, относит к имуществу или комплексу, что уже значения не имеет, игнорируя людей. Самое существенное здесь состоит в том, что никакого комплекса в собственном значении данного слова в природе не может существовать без людей, которые "конструируют" из имущества этот комплекс и запускают его в действие. Сама комплексность есть нечто организованное. Без людей любое имущество, недвижимое и движимое будет составлять мертвый капитал, бесформенное нагромождение каких-то материальных ценностей.

Как вообще можно говорить о выпускаемой предприятием продукции, выполняемых работах и оказываемых услугах, входящих согласно той же ст. 132 ГК РФ в состав имущественного комплекса, без людей? Не юридический ли это нонсенс?

Ст. 132 ГК РФ содержит в себе внутреннее противоречие, поскольку трактует предприятие без работников, только как имущественный комплекс, но "используемый для осуществления предпринимательской деятельности". Разве не понятно, что использовать этот имущественный комплекс могут только живые люди, работники, соединяющие свой умственный и физический труд с этим комплексом, запускают его в действие, когда только он и может использоваться для предпринимательской деятельности. Кстати, и понятие "деятельность" соотносится с социальным феноменом.

На поверхности лежит неточность даже в названии предприятия недвижимостью. Можно привести множество примеров, когда такой комплекс является движимым имуществом и благодаря только его перемещению во времени и в пространстве функционирует как предприятие, используется для осуществления предпринимательской деятельности. Например, плавающий рыбзавод. Без людей (команды) он уже точно будет недвижимым иму-

ществом, но тогда он не сможет осуществлять и предпринимательскую деятельность, не будет комплексом.

Заслуживает упрека и непоследовательность позиции ГК РФ. В нем рассматриваются предприятия в числе других объектов гражданских прав в соответствующем подразделе 3 главы 6, тем не менее, когда речь идет о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, то они помещены в главе 4 "Юридические лица" в статьях 113-115 ГК РФ, т. е. в числе субъектов права.

Трудно понять законодателя, когда он выдает нам предприятие в форме двуликого януса. Да иначе и не могло быть, поскольку все российское, а в недалеком прошлом и советское законодательство, рассматривают предприятия, учреждения и организации как обобщенные разновидности юридических лиц, субъектов права. Конечно, в области государственного управления предприятие могло быть и объектом этого управления. Но в гражданском праве оно всегда выступало субъектом, а не объектом.

Новый ГК РФ совершенно не учел традиций российской юриспруденции и бог весть откуда привнес не понятные нам конструкции, которые едва ли могут прижиться в нашей социальной жизни и правопорядке.

Мы ушли очень далеко вперед от закона о собственности в РСФСР и, на первый взгляд, отклонились от рассмотрения нашей темы земельной реформы, начатой в 1990 г. Но ушли не случайно, а потому, что поднятый вопрос имеет прямое отношение к ней, так как в системе агропромышленного комплекса осуществлялась приватизация госпредприятий вместе с людьми.

Заложенная в законе о собственности в РСФСР мина замедленного действия сработала успешно в процессе приватизации госимущества.

Что же касается сугубо земельного вопроса, то он в законе также решен двояким образом, хотя есть и некоторые новшества. Согласно ч. 1 ст. 6 земля, ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. А в ч. 2 этой же статьи говорится, что земельные участки могут находиться в частной, государственной, муниципальной собственности и собственности общественных объединений (организаций) или предоставляться во владение и пользование гражданину, юридическому лицу, государственным, национально-государственным и административно-территориальным образованиям.

О разногласиях первой и второй частей данной статьи закона мы лишь упомянем, поскольку об этом уже неоднократно говорилось. Ясно, что интересы народа (точнее бы сказать: населения — А. Ч.), проживающего на определенной территории, в отношении принадлежащих ему по естественному праву природных ресурсов и индивидуального собственника на них не могут совпадать.

Что же касается нововведений, то о них скажем более подробно. Во-первых, частная собственность на земельные участки поставлена на первое место и тем самым смещен акцент с общего интереса на частный, индивидуальный. Во-вторых, расширен состав субъектов, которым земельные участки могли предоставляться в собственность, за счет причисления к ним общественных объединений (организаций). В-третьих, впервые была предусмотрена муниципальная собственность на землю, из чего следовала необходимость выделения части земли из единого государственного земельного фонда в муниципальную собственность.

Часть 3 ст. 6 закона также впервые предусмотрела право граждан на получение наравне с юридическими лицами горных отводов для разведки и

разработки месторождений минеральных полезных ископаемых, являющихся государственной собственностью. И наконец, ч. 5 данной статьи допускала объединение земельных участков и горных отводов их собственниками, владельцами или пользователями для совместной деятельности (независимо от состава — А. Ч.), а также владение, пользование и распоряжение земельными участками и горными отводами на праве общей собственности, общего владения или пользования.

Закон "О предприятиях и предпринимательской деятельности" нанес непоправимый урон аграрному сектору, поскольку в его закрытом перечне организационно-правовых форм юридического лица не были предусмотрены совхозы, колхозы, вообще кооперативы, крестьянские хозяйства, личные подсобные хозяйства. И это обстоятельство в значительной мере тормозило аграрно-земельные преобразования, подорвало в корне кооперативное движение, внесло путаницу и неразбериху в процесс создания новых хозяйствующих субъектов при реорганизации колхозов и совхозов.

27 декабря 1990 г. были внесены изменения в законы о крестьянском (фермерском) хозяйстве и о земельной реформе [19] в связи с принятием постановления съезда народных депутатов РСФСР от 3 декабря 1990 г. и внесением 15 декабря 1990 г. изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. Но они совершенно не коснулись тех положений названных законов в редакции соответственно 22 и 23 ноября 1990 г., которые нами прокомментированы выше, потому что они сами являлись первоисточником для постановления съезда и конституционных изменений.

В соответствии с постановлением внеочередного съезда народных депутатов РСФСР "О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса" от 3 декабря 1990 г., законами "О земельной реформе" и "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" Совет Министров РСФСР своим постановлением от 18 января 1991 г. утвердил республиканскую программу возрождения земельной реформы на территории РСФСР [20].

В ней сформулированы задачи по организационному, правовому, инструктивно-методическому, землеустроительному, информационному с ведением кадастра и мониторинга земель и научно-методическому обеспечению земельной реформы на основе двухэтапного ее проведения.

С принятием в апреле 1991 г. Земельного кодекса РСФСР [21] была закончена подготовка нормативной базы для преобразования земельного строя России и создания на его основе многоукладной рыночной экономики. Это был лишь замысел, воплощенный в законах. При всех отмеченных и других недостатках эту базу можно признать все-таки правовой, потому что сама социальная жизнь, экономика страны требовала серьезных перемен в отношениях собственности на средства производства и в первую очередь на землю, а названные законы призваны были их обеспечить на основе добровольного их преобразования и постепенной приватизации земли и других средств производства.

Но для граждан России, духовно и психологически не подготовленных к столь серьезным переменам во всем укладе их жизни, было не безразлично, какими способами и темпами они будут происходить, а самое главное, какой конечный результат при этом будет достигнут. Большинство тогда еще советских людей верили в то, что если официально все земельные преобразования в России именуется реформой, то хуже не должно быть. Ведь само слово "реформа" означает преобразование, изменение, переустройство, не уничтожающее основ существующей социальной структуры; формально прогрессивное новообразование [22].

Как бы ни трактовали этимологию этого слова, несомненным остается тот факт, что реформа всегда должна носить прогрессивный характер, т.е. указанное явление по своей природе и сущности прогрессивное.

Применительно к аграрному сектору экономики это означает, что в результате происходящих в нем преобразований уровень сельскохозяйственного производства хотя бы не должен был понизиться по сравнению с дореформенным периодом.

Так ли произошло на самом деле, мы узнаем лишь пройдя последовательно весь путь дальнейших изменений в нормативном обеспечении данного процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 15. Ст. 105.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.
3. Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 25. Ст. 481
4. См. Черноморец А. Е. Недостатки закона об аренде: В сб. "Закон о предприятии и совершенствование хозрасчетного механизма первичного звена". Тезисы докладов научно-практической конференции. Ижевск, 1990. С. 75-76.
5. Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 10. Ст. 130
6. С принятием этих Основ признаны утратившими силу Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные законом от 13 декабря 1968 г. с последующими изменениями и дополнениями.
7. Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 11. Ст. 164
8. Покровский И. А. История римского права. Спб., 1919. С. 330.
9. А.Е. Черноморец. К вопросу о субъекте права государственной собственности в СССР: В сб. «Проблемы осуществления правовой реформы». Тезисы межвузовской научно-практической конференции. Тюмень, 1990. С. 50-52.
10. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324.
11. А.Е. Черноморец. Закон РСФСР "О крестьянском (фермерском) хозяйстве". Хозяйство и право. 1991. № 10. С. 37-46. Он же. Право собственности на имущество крестьянского хозяйства. Гос. и право. 1993. № 1. С. 54-62. Он же. Правовые барьеры на пути фермерского движения. Гос. и право. 1994. № 1. С. 56-64.
12. См. А.Е. Черноморец. Некоторые теоретические проблемы права собственности. Гос. и право. 1996. № 1. С. 100.
13. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5085.
14. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 28. Ст. 368.
15. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. Ст. 411, 1993. № 21. Ст. 748.
16. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416. Ст. 418.
17. Закон РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ" от 3 июля 1991 г. (с изм. и доп. от 5, 24 июня 1992 г.). Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.
18. Черноморец А. Е. Некоторые теоретические проблемы права собственности в свете Гражданского кодекса РФ (часть общая). Гос. и право. 1996. № 1. С. 97-98.
19. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 1. Ст.ст. 5,6.
20. Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1991. № 10. Ст. 134.
21. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768
22. См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 1133.