

навскую модель общественного устройства, при которой в России наконец-то появится гражданская нация, способная выделить из себя адекватную бюрократию как главный субъект гармоничного и непрерывного развития страны.

### **Примечания**

1. Цит. по: Зуев В. С. Горбачев – как символ современного предательства [Электронный ресурс]. URL: <http://left.ru/2005/4/zuev121-2.shtml> (дата обращения: 14.03.2011)

2. Там же.

3. Цит. по: Лесков С. Станет ли Сибирь 51-м штатом США? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.izvestia.ru/obshchestvo/article3117125/?print> (дата обращения: 14.03.2011).

4. Архив философии истории. И. Валлерстайн. Мир-системный анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nsu.ru/filf/rpha/papers/geoecon/waller.htm> (дата обращения: 14.03.2011).

5. Осин А. В России за неделю выросла картошка // Известия. 2011. 1 февр. С. 1, 3.

6. Чернышев С. Игра по правилам // Эксперт: Сибирь. 2011. № 7-8. С. 15.

*ГАНЕЕВА Л. Л.*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РУКОВОДСТВА СТРАНЫ В РЕАЛИЗАЦИИ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ**

С начала 1980-х гг. в решениях КПСС и постановлениях Правительства СССР используется термин «агропромышленный комплекс». В это понятие были включены отрасли, непосредственно связанные с сельским хозяйством – закупка сельскохозяйственной продукции, ее промышленная переработка, агрохимическое обслуживание сельского хозяйства, снабжение сельскохозяйственной техникой, иногда также торговля сельскохозяйственной продукцией и производство сельскохозяйственной техники [1].

В 1985 г. Был создан Государственный агропромышленный комитет (Госагропром СССР), в республиках, краях и областях – соответствующие госагропромы. Они координировали деятельность всех организационных структур АПК. С распадом СССР они свое существование прекратили, но АПК как таковой остался [2].

Создание Госагропрома означало признание властями СССР того, что нельзя решать проблемы сельского хозяйства отдельно от смежных отраслей, осуществляющих закупку, транспортировку, хранение, продажу, переработку сельскохозяйственной продукции, поставку сельскохозяйственной техники [3]. Однако созданная структура оказалась громоздкой и малоэффективной.

Помимо этого, была предпринята попытка объединить сельскохозяйственные, заготовительные, перерабатывающие сельхозпродукцию предприятия каждого административного района в единую структуру, так называемые районные агропромышленные объединения (РАПО), что также привело к разрастанию управленческого аппарата, только на местном уровне [4].

Начиная с середины 1980-х гг., агропромышленный комплекс используется в законодательстве как самостоятельный объект правового регулирования, включающий сельское хозяйство и связанные с ним отрасли, хотя единого понимания или тем более четкого перечня таких «примыкающих» к сельскому хозяйству отраслей не существует.

26 июня 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1490-1 «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами», который, с изменениями, действителен до сих пор. Действие Закона распространяется на:

- колхозы, совхозы, межхозяйственные предприятия, арендные коллективы, кооперативы, крестьянские (фермерские), подсобные хозяйства и садово-огородные товарищества, предприятия потребительской кооперации, научные, учебные, проектно-конструкторские (экспериментальные) учреждения, перерабатывающие, машиностроительные, ремонтно-технические, строительные и другие предприятия и организации агропромышленного комплекса;

- предприятия – изготовители продукции, поставляемой в агропромышленный комплекс, находящиеся на территории РСФСР, а также транспортные организации, обеспечивающие перевозки этой продукции;

- предприятия и организации системы материально-технического обеспечения агропромышленного комплекса [5].

Исходя из перечня предприятий и организаций, перечисленных в законе, в нем в качестве агропромышленного комплекса рассматривается довольно широкий круг отраслей, больший, чем, например, в Федеральном законе от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства» (утратившем силу с 1 января 2005 г.) [6].

Составной частью аграрной реформы в Российской Федерации является земельная реформа, начатая в 1990 г. с принятием Земельного кодекса РСФСР, законов «О земельной реформе» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Вскоре, однако, стало понятно, что земельная реформа не охватывает всего комплекса

социально-экономических преобразований в деревне и необходима аграрная реформа. В 1991–1997 гг. был принят ряд постановлений Правительства и указов Президента Российской Федерации – «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (1993 г.), «О реформировании сельскохозяйственных предприятий» (1994 г.), «О реализации конституционных прав граждан на землю» (1996 г.) и др., в которых были определены порядок, принципы и методы аграрных преобразований [7].

Закон РСФСР «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 г. [8] сформулировал цели и задачи земельной реформы: «реформа имеет целью перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земли на территории РСФСР». Замысел этой земельной реформы был несколько расширен Указом Президента СССР «О первоочередных задачах по реализации земельной реформы» от 5 января 1991 г. Этот Указ обязал провести ряд мероприятий «в целях активизации проведения земельной реформы, создания условий для эффективного функционирования различных форм собственности и хозяйствования, устранения монополий на землевладение, перехода к многоукладной экономике в аграрном секторе и достижения на этой основе стабильного наращивания сельскохозяйственной продукции» [9].

В результате принятия этих мер должна была сложиться система мобильных, ориентированных на рынок (базирующихся на частной, коллективной и государственной собственности) производителей сельскохозяйственной продукции. Эти сельскохозяйственные организации и предприятия в свою очередь могли кооперироваться в снабжении, сбыте и переработке своей продукции, в агросервисе, а также создать систему частных и смешанных предприятий агробизнеса, обеспечивающих обслуживание сельского хозяйства, переработку и доведение его продукции до конечного потребителя. Однако в реальной жизни акцент реформ был направлен на реорганизацию колхозов и совхозов [10].

Специфика сельскохозяйственного производства стала тем фактором, который обусловил развитие особой ветви законодательства, регулирующего отношения в данной области. Эта специфика заключается, прежде всего, в использовании земли как основного средства производства; использовании живых организмов для производства продукции; во влиянии погодных, кли-

матических факторов на процесс производства, сезонном характере производственной деятельности, традиционном укладе жизни населения, работающего на селе и связанного с сельским хозяйством. В силу этих, а также ряда других (исторических, политических, экономических) причин правовое регулирование отношений в области сельского хозяйства также имеет некоторые особенности по сравнению с другими отраслями экономики. В частности, приватизация имущества колхозов, совхозов и занимаемых ими земель осуществлялась на основе специальных актов об аграрной реформе, а не общего законодательства о приватизации; одним из результатов реформы явилось то, что земельные участки сельскохозяйственных организаций оказались разделенными на земельные доли, принадлежащие гражданам; в аграрном секторе существуют такие специфические формы организации производства, как крестьянские (фермерские) хозяйства; отдельным законодательством регулируется деятельность сельскохозяйственных производственных и потребительских кооперативов; патентное законодательство не распространяется на отношения в области селекции и т. д. [11].

На этом основании юристы выделяют в качестве комплексной отрасли сельскохозяйственное или, как оно позже стало называться, аграрное право, основным предметом и науки и курса которого является аграрное законодательство. Аграрное законодательство официально упомянуто в Общеправовом классификаторе отраслей законодательства, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г., обновленном в 1994 г. [12], и представляет собой комплекс нормативных актов разного уровня – законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов и инструкций соответствующих министерств и ведомств, – регулирующих отношения, возникающие в сфере сельскохозяйственной деятельности. Сельскохозяйственная деятельность в данном случае понимается как производство продукции растениеводства и животноводства, ее реализация и первичная переработка самими сельскими товаропроизводителями. Соответственно в сферу регулирования аграрного законодательства не входит деятельность предприятий пищевой промышленности и других перерабатывающих сельхозпродукцию производств; сельскохозяйственного машиностроения, сельского строительства. Здесь можно обратить внимание на то, что аграрное законодательство, в соответствии с его формулировкой, не охватывает весь агропромышленный комплекс, в состав которого,

как известно, входит сельское хозяйство совокупно с обслуживающими его производствами, которые осуществляют закупку сельскохозяйственной продукции, ремонт сельскохозяйственной техники. Таким образом, аграрное законодательство регулирует договорные отношения сельских товаропроизводителей с такими обслуживающими организациями, но деятельность всех предприятий АПК шире сферы действия аграрного законодательства [13].

Аграрная реформа в России в 1990-е гг., по мнению некоторых исследователей, проходила в несколько этапов. Первый этап начался с конца 1990 г. и продолжался до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. и Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». На этом этапе аграрное реформирование свелось к разделу земельных угодий колхозов и совхозов на паи между постоянными членами. Тем самым им предоставлялась возможность для создания крестьянских (фермерских) хозяйств. Процесс получения земельных участков, порядок владения, пользования и распоряжения ими подробно урегулировался Указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ [14].

Второй этап проведения аграрной реформы ознаменовался принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ в 1994 г. На этом этапе Президент и Правительство РФ уже начали согласовывать свои нормативные правовые акты и обосновывать их с положениями новой Конституции и нового Гражданского кодекса РФ. К 1994 г. аграрная реформа в части организационных преобразований сельскохозяйственных предприятий в основном завершилась.

Изменилась организационно-правовая структура сельскохозяйственного производства. Сложилась три основные формы хозяйствования – сельскохозяйственные организации (предприятия), крестьянские (фермерские) хозяйства и хозяйства населения. Данные формы представляют собой по существу социально-экономические уклады, отражающие сложившуюся социально-экономическую структуру нашего аграрного сектора, довольно необычную с точки зрения мировой практики. В условиях развала колхозов и совхозов, ослабления государственного регулирования экономики утвердилось представление о спасительности для России фермерского уклада. Поэтому основное содержание политических решений нового этапа (1994–1995 гг.) – поддержка фермерских хозяйств, развитие малого предпринимательства.

Нормативно-правовую основу второго этапа реформ составляет Программа аграрной реформы на 1994–1995 гг., одобренная постановлением Правительства РФ от 6 июля 1994 г. № 791, и Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ», принятый 12 мая 1995 г. В этих документах отражены первые результаты аграрной реформы и на основе анализа сложившейся социально-экономической обстановки в АПК РФ сделан вывод о необходимости продолжения реорганизации сельского хозяйства на основе формирования производственных сельскохозяйственных кооперативов и организации фермерских хозяйств [15].

С начала 2000-х гг. проводится третий этап аграрной реформы в Российской Федерации. Характерной чертой этого этапа реформирования сельского хозяйства Российской Федерации является то, что в современных условиях частноправовые начала гражданского права все глубже должны проникать в сферу формирования и деятельности новых организационно-правовых форм аграрного предпринимательства. Сельскохозяйственные товаропроизводители сами должны организовать свое производство, а государство должно оказывать им всяческую поддержку [16].

### **Примечания**

1. Аграрное право : учеб. пособие. М. : НОРМА, 2000. С. 40–41.
2. Там же. С. 41.
3. Абалкин Л. Аграрная трагедия России // Вопр. экономики. 2009. № 9. С. 13–14.
4. Минина Е. Л. Законодательное обеспечение аграрной политики в России // Журн. рос. права. 2006. № 5. С. 48.
5. Ведомости РСФСР. 1991. № 26. С. 378.
6. Собр. законодательства РФ. 1997. № 29. С. 351.
7. Диденко Н. Н. Цели, принципы и основные направления аграрных преобразований // Сб. науч. тр. / СевКавГТУ. Сер. Экономические науки. 2002. Вып. 6. С. 62.
8. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.
9. Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 2. С. 58.
10. Габитов М. Р. Аграрные реформы в России и их концепции: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 19.
11. Минина Е. Л. Законодательное обеспечение аграрной политики в России // Журн. рос. права. 2006. № 5. С. 50.
12. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4936.
13. Аграрное право. С. 3–4.
14. Иванкина Е., Ртищев И., Серова Е. Региональные особенности земельных отношений в аграрном секторе России // Вопр. экономики. 2000. № 7. С. 76–77.
15. Габитов М. Р. Указ. соч. С. 19.
16. Там же. С. 20.
17. Там же. С. 20–21.