

Локальные рынки земли: от виртуальных к реальным

О.П. ФАДЕЕВА, кандидат социологических наук, Новосибирский государственный университет, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: fadeeva_ol@mail.ru

В.И. НЕФЁДКИН, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: vladnn57@gmail.com

В статье рассматривается формирование локальных рынков земли как результат адаптации к «реформам сверху» на уровне сельских районов и поселений. Авторы критически анализируют этапы земельной реформы в контексте постепенного перехода от виртуальных к реальным правам собственности на землю. Эмпирической основой исследования являются углубленные интервью с участниками локальных земельных рынков в нескольких районах Алтайского края. Делаются выводы о роли неформальных практик в обеспечении устойчивости землепользования и в создании стимулов для долгосрочных инвестиций в сельскохозяйственное производство.

Ключевые слова: локальные рынки земли, аграрная реформа, права собственности, земельные отношения, землепользование, Алтайский край

Аршином общим не измерить

Рассуждения о том, что земля, пригодная для сельскохозяйственного использования, является важнейшим стратегическим ресурсом страны, давно уже стали общим местом, однако до сих пор отсутствует единое понимание того, насколько велик этот ресурс и насколько эффективно работают рынки, обеспечивающие доступ к нему.

По мнению одних, в результате рыночных земельных реформ государственная монополия на землю сменилась монополией крупного капитала, а лучшие земли страны захватили российские агрохолдинги и иностранные компании, действующие под прикрытием совместных предприятий. Другие полагают, что землям, пригодным для аграрного использования, за последние 10–15 лет нанесен непоправимый ущерб – значительная часть сельхозугодий превратилась в площадки для жилой и промышленной застройки или просто заброшена. Третьи – апеллируют к очевидной избыточности имеющегося в стране территориально-земельного ресурса и к необходимости отмены всяких ограничений на оборот земли.

Парадокс состоит в том, что обоснованно подтвердить или опровергнуть эти представления крайне сложно. В России отсутствуют надежные данные о реальных землепользователях и владельцах земельных участков, позволяющие оценивать эффективность использования земли и ее плодородие. Экологический и экономический ущерб, связанный с действиями или бездействием землепользователей, никак не оценивается, не работают и нормы законов, предусматривающие изъятие земли у недобросовестных пользователей или владельцев.

Органы власти вынуждены полагаться на оценки заинтересованных в искажении информации субъектов, что влечет за собой нестыковки и недоверие к публикуемым сведениям. Так, по данным Министерства сельского хозяйства, на 01.01.2014 г. в России не использовалось 26% сельскохозяйственной земли, в том числе 18% пашни. При этом в 15 субъектах РФ площадь неиспользуемой пашни оказалась больше, чем всей неиспользуемой земли сельскохозяйственного назначения (часть больше целого!), а в 16 регионах эти сведения вообще отсутствовали. Такие расхождения можно объяснить разными источниками информации: показатели о неиспользуемых землях предоставлены регионами, а оценки по пашне – Министерством сельского хозяйства РФ [1. С. 163–169].

Сходным образом обстоят дела с кадастровым учетом и с регистрацией прав собственности на землю, причем самым «отстающим» собственником в вопросах спецификации земельных участков является само государство. По данным Росреестра, на начало 2015 г. юридически оформлено было только 11% государственной и муниципальной земли сельскохозяйственного назначения, 10% земель населенных пунктов, в том числе 17% – в городах и 4% – в селах [2. С. 51–52, 55]. В целом по России картина выглядит не менее обескураживающе. По состоянию на октябрь 2016 г. в кадастровые палаты были внесены сведения о границах только 41% земельных участков. Наилучшая ситуация – в Московской области, где границы установлены у 55% участков [3]. Незавершенность регистрационных работ нередко ставит власти в нелепое положение. Так, выполнение программы «Дальневосточный гектар» столкнулось с неожиданным препятствием: структуры, отвечающие за ее реализацию, раздают желающим обосноваться в малозаселенных восточных

территориях чужие земли, так как владельцы не поставили их на кадастровый учет и не оформили свои права [4].

Начиная с 2017 г. Правительство РФ решило активизировать кадастровые работы в ряде регионов, предоставляя субсидии на эти цели. Также власти планируют обнаруживать неоформленные земельные наделы «с воздуха» – детализировать карту местности с максимальной точностью с помощью беспилотников в качестве альтернативы менее точным данным аэрофотосъемки и космических спутников [5]. Однако вряд ли принятые меры смогут быстро поправить положение дел с оформлением земельных прав, несмотря на то, что с января 2018 г. начнет действовать запрет любых сделок с земельными участками, не имеющими официальных границ.

Результаты глобальных реформ

Существующие проблемы юридического оформления земельных отношений не в последнюю очередь обусловлены переменчивостью логики и порядка проведения аграрной реформы [6]. При этом главная цель земельной реформы никогда не сводилась исключительно к экономической повестке. насыщение российского рынка сельскохозяйственным сырьем и продовольственными товарами подразумевалось как ее естественный и самоочевидный результат. По логике реформаторов, достаточно было провести приватизацию земли и предоставить ее тем, кто хочет и может ее обрабатывать, – остальное рынок сделает сам.

С. Барсукова и В. Звягинцев выделяют несколько этапов реформы, увязывая изменение ее приоритетов с расстановкой сил на политической арене страны и борьбой разных групп интересов, в том числе «советского» и «либерального» аграрного лобби: руководителей бывших колхозов и совхозов и владельцев крупных корпораций, девелоперов, строителей, чиновников разных уровней и прочих заинтересованных лиц [7]. Если поначалу (1990 г.) земельная реформа понималась как способ наделения участками вновь образуемых фермерских хозяйств при сохранении возможности землепользования действующим на тот момент предприятиям, то уже через год указ Президента РФ дал старт форсированной и тотальной приватизации земли. Введенный в середине 1990-х мораторий на продажу земли сельскохозяйственного назначения сменился в начале 2000-х гг.

режимом рыночного оборота не только земельных участков, но и отдельных земельных долей, что позволило крупному бизнесу концентрировать большие массивы сельскохозяйственных угодий¹. К угрозе появления «латифундий» прибавились риски утраты ценных сельхозугодий, особенно в пригородных зонах, из-за облегченного режима их вывода под застройку [9, 10].

В результате первого (и самого скоротечного) этапа реформы основная часть колхозных и совхозных земель перешла в общую (долевою) собственность действующих и бывших работников, а также занятых в социальной сфере. В состав передаваемых новым собственникам угодий входили пахотные земли, пастбища и сенокосы, распределявшиеся по нормам бесплатного наделения землей, которые определялись постановлением глав районных администраций. Наделение правами собственности на землю не увязывалось напрямую с необходимостью лично хозяйствовать: ее можно было сдавать в аренду предприятиям или местным фермерам. Земли, оставшиеся после передачи трудовым коллективам сельскохозяйственных организаций и приравненным к ним группам сельских жителей, отошли в районные фонды перераспределения и в дальнейшем использовались для наделения вновь образуемых фермерских хозяйств и других землепользователей, а также для передачи в аренду действующим хозяйствующим структурам. В соответствии с негласной установкой в эти фонды передавались наименее ценные земли.

Важной особенностью земельной реформы стал коллективный характер наделения собственностью. Вместо индивидуальных участков с очерченными границами сельские жители получали право на землю в рамках общей собственности – совместной или долевой. Можно сказать, что реформаторы осознанно осуществили подмену реальных земельных прав собственности виртуальными, не позволяющими каждому владельцу получить конкретный участок земли. В качестве оправдания приводились

¹ По оценке аудиторско-консалтинговой компании BEFL, в список российских крупнейших землепользователей в 2016 г. вошли 43 компании, под контролем каждой из них находится не менее 100 тыс. га земли. Этими землями они распоряжались на правах собственности, аренды или ином законном праве. Суммарно эти 43 компании контролировали в 2016 г. 10,45 млн га пахотной земли (9% всей площади пашни в стране). Рейтинг возглавили пять корпораций с земельными активами свыше 500 тыс. га в расчете на одну компанию [8].

аргументы в пользу сохранения условий для функционирования крупных хозяйств. Дробление полей на мелкие участки в размере одной или нескольких долей (от 5 до 40 га) и образование земельных «локутных одеял» серьезно осложнили бы процессы консолидации земельных площадей. Кроме того, массовый земельный передел грозил перераста в перманентные тяжбы землепользователей по поводу качества и местоположения участков.

Коллективный характер владения земельной собственностью означал необходимость достижения консенсуса в вопросах аренды или продажи земли, а также непереносимое участие каждого члена общей собственности в процедурах по оформлению прав на нее. Такой способ приватизации тормозил процессы земельного оборота и отчасти защищал от необдуманных и слишком быстрых земельных переделов.

К юридической регистрации прав земельной собственности приступили лишь через пять лет после начала приватизации. В 1998 г. в России был введен единый электронный Государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП). Среди прочего реестр должен был содержать акты регистрации прав собственности на земельные участки, а также фиксировать заключаемые арендные договоры, договоры продажи, наследования и пр. Регистрация прав могла осуществляться только в отношении участков, поставленных на кадастровый учет. Для этого были необходимы межевые планы конкретных участков, в том числе сформированных из земельных долей.

Для подтверждения прав на землю собственники должны были производить землеустройство за свой счет. Это предполагало серьезные затраты денег и времени на проведение кадастровых и регистрационных работ и связанные с этим многочисленные посещения разных служб и организаций, расположенных в районных центрах. Заявительный принцип кадастрового учета и регистрации прав собственности на землю и сделок с ней, с одной стороны, сделал эту процедуру необязательной. С другой стороны, он привел к тому, что государство во многом утратило контроль над состоянием земельных ресурсов, образовались большие массивы неоформленной земли. В связи с тем, что российское законодательство разрешало не регистрировать договоры аренды сроком меньше года, в хозяйственный оборот стали включаться участки, не поставленные на кадастровый

учет. В результате распространились практики неформальной (без заключения договоров) аренды. Однако в данном случае арендаторы не могли рассчитывать на продолжительную аренду, а арендодатели – на юридическую защиту.

Новый этап становления института земельной собственности и рынка земли стал возможен после экономического кризиса конца 1990-х гг. и изменения аграрной политики в направлении государственной поддержки модернизации сельского хозяйства. Возникла потребность в либерализации земельных отношений. Её правовой основой стало принятие новой редакции Земельного кодекса (2001 г.) и Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения (2002 г.), в которых была разрешена купля-продажа как земельных долей, так и отдельных участков. Во многом благодаря этим изменениям интерес к аграрному бизнесу стали проявлять крупные частные компании. В первую очередь спросом пользовались плодородные земли в центре и на юге европейской части России, а также участки вокруг крупных городских агломераций. Борьба за доступ к земельным ресурсам и экспансия промышленных и торговых компаний в аграрный сектор обусловили новые земельные переделы и ускорили регистрацию земельных прав.

В это же время заметно снизилась роль государственных и муниципальных органов управления. В первые годы реформы районные земельные комитеты активно занимались перераспределением земельных ресурсов между старыми и новыми хозяйствующими субъектами, разрабатывали новые схемы землепользования – проводили землеотвод, формировали фонды перераспределения земель. Конечно, это не отменяло злоупотреблений, но районы обладали полномочиями в вопросах распоряжения землей. Однако уже в 1998 г. службы, ответственные за проведение земельной реформы, были расформированы, а с 2004 г. на местах не осталось и специализированных органов управления земельными ресурсами. В результате вопросы перераспределения земельных участков самостоятельно решались участниками рынка, многие из которых не имели профессиональных знаний и навыков работы на земле.

При этом следует учитывать, что рынки земли, понимаемые как набор формальных и неформальных правил, регулирующих не только порядок купли-продажи, но и взаимодействия между

собственниками земли и ее реальными пользователями, весьма специфичны. Поскольку земельные участки не являются мобильным ресурсом и не могут производиться для продажи, то земельные рынки всегда локальны. Это, в свою очередь, подразумевает разнообразие условий, определяемых как качеством самого ресурса (плодородием, удобством для обработки и т. д.), так и складывающейся конфигурацией участников локальных рынков – владельцев реальных земельных участков или виртуальных долей, с одной стороны, а с другой – их покупателей и арендаторов. Каждый локальный рынок имеет свою специфическую «архитектуру» [11] и поэтому подлежит отдельному исследованию.

Следует признать, что вопреки ожиданиям приватизация не привела к образованию устойчивых земельных рынков и групп собственников, заинтересованных в сохранении земли, повышении ее плодородия и рыночной стоимости.

Массовая бесплатная приватизация земель бывших колхозов и совхозов закончилась в 1998 г. В собственность граждан было передано 115,4 млн га (примерно четверть земель сельскохозяйственного назначения на тот период). По отношению к площади сельхозугодий доля земель, переданных физическим лицам, была намного выше – около 60%. Число собственников земельных долей составило 11,8 млн чел. [2. С. 48]. По данным на 1 января 2015 г., в структуре земельной собственности доминировали государственные и муниципальные владения, к которым относилось 67% земель сельскохозяйственного назначения (257,9 млн га). В собственности граждан находилось 29% земель этой категории (111,2 млн га), в собственности юридических лиц – 4% (16,4 млн га) [2. С. 56]. Однако анализ структуры собственности на сельскохозяйственные угодья демонстрирует обратную картину: доминирует не государственная, а частная форма. По оценке В. Узуна и Н. Шагайды, на 01.01.2013 г. государственные и муниципальные власти владели только 30,7% сельхозугодий, закрепленных за сельхозпроизводителями, в то время как 69,3% сельхозугодий имели статус частной собственности [6. С. 185].

Следует учитывать, что 70% частных земель имели форму общей собственности граждан (в целом по России на нее приходилось 89,3 млн га). К площади долевой земли Росреестр относит так называемые не востребуемые доли – т. е. те права

на землю, по которым не установлены собственники. Они либо не получили свидетельства на право на землю до 1998 г., либо не распорядились ими в установленном законом порядке. На 1 января 2015 г. не востребованными были признаны 18 млн га земель сельскохозяйственного назначения, или 20% земель, находящихся в общей долевой собственности. Число собственников земельных долей с 1998 г. по 2014 г. сократилось на 3,3 млн чел. и составило к началу 2015 г. 8,5 млн чел. [2. С. 47–48]. За десятилетие с момента снятия моратория на оборот земель сельскохозяйственного назначения кардинального роста количества сделок по приобретению земли зафиксировано не было. До сих пор процесс выделения земельных участков из общей собственности проходит крайне медленно, с темпом роста чуть более 1% в год [6. С. 187].

От номинальных собственников – к реальным землепользователям

Землепользователям нужны гарантии в том, что их не прогонят в любой момент с засеянных ими полей. Поэтому практике хозяйствования на земле категорически противопоказаны неопределенные границы участков и номинальные права собственности. Земельные доли должны «материализоваться» в реальные участки с конкретным местоположением, которые только и могут стать объектами арендных отношений или купли-продажи. Понять, каким образом строятся реальные земельные отношения и функционируют локальные рынки земли, мы попытались с помощью обследований шести районов Алтайского края. В период с 2013 г. по 2016 г. нами было проведено 25 углубленных интервью с руководителями фермерских хозяйств и сельхозпредприятий и еще пять – с главами администраций сельских поселений и специалистами районных администраций.

Алтайский край – это аграрная столица Сибири. В 2015 г. в рейтинге российских регионов по объемам производства сельскохозяйственной продукции он был на 8-м месте [12. С. 691]. Земли сельскохозяйственного назначения занимают 70% территории края (11,5 млн га), при этом более 53,4% этой земли (6,2 млн га) принадлежит гражданам. Как и в целом по России, преобладает общая долевая собственность на землю (89% от частных землевладений). К числу основных игроков

на локальных рынках Алтайского края относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, фермерские хозяйства. Как правило, они заключают договоры аренды на земельные участки, сформированные из земельных долей (58% всей обрабатываемой земли)², а также на земли районных фондов перераспределения, находящихся в распоряжении районных администраций (от 27 до 37%) [13]. Для ускорения оборота земельных участков, сформированных из долей, в крае был отменен минимальный срок аренды земли, т. е. арендаторы могут меняться практически каждый год.

Наши исследования показали, что конфигурации локальных рынков весьма разнообразны. В одних районах высокий спрос на землю обеспечивался за счет нескольких крупных сельскохозяйственных предприятий и множества фермерских хозяйств. В других – спрос возрастал после прихода в район владельцев перерабатывающих предприятий, задумавших интегрировать в свой бизнес производство сельскохозяйственного сырья, или же компаний-девелоперов, ориентированных на жилищную застройку сельских территорий. Совсем иная конкурентная среда складывалась в районах с засушливым климатом и низким бонитетом почв, где значительные массивы пашни были заброшены, а власти не знали, как привлечь новых производителей.

Больше всех заинтересованы в правовом оформлении земельной собственности, как правило, сельхозпроизводители. Они же в первую очередь и страдают от несовершенства существующей системы. Именно землепользователи, а не владельцы земельных долей зачастую берут на себя организацию и денежные расходы на оформление прав собственности – проводят межевание границ, ставят участки на кадастровый учет, готовят документы для регистрации, способствуя созданию условий для увеличения сроков полезного использования земельных участков и снижения рисков потери уже произведенных ими инвестиций.

Опрошенные нами фермеры отмечали, что оформлением земли своих арендодателей (дольщиков) они целенаправленно занялись примерно десять лет назад. Однако не всегда и не везде эти работы шли планомерно и близки к завершению. Некоторым респондентам пришлось проходить этапы оформления земли

² Размер одной доли обычно варьируется от 10 до 12 га.

несколько раз в связи с изменениями в законодательстве – они были вынуждены аннулировать старые кадастровые номера участков, чтобы начать регистрацию прав собственности по новым правилам: *«Земля, которую мы обрабатываем, или уже оформлена, или находится в стадии оформления. Мы ее уже два раза оформляли – законодательство меняется, мы не успеваем за этими новшествами. Есть у нас участки, которые мы оформляем в течение 10 лет».*

Серьезными препятствиями являются отсутствие у большинства землепользователей необходимых юридических знаний и недостаток средств для прохождения всех процедур. По сути, они берут обязательства дольщиков на себя, понимая, что сельские жители, находящиеся, как правило, в стесненных материальных условиях, не всегда готовы потратить деньги на оформление земли: *«За межевание и регистрацию земли пенсионеру нужно отдать месячную пенсию – около 10 тысяч рублей».* Порой фермерам, собирающим долевые земли, приходится заниматься специальными расследованиями, чтобы найти дольщиков, сменивших место жительства, или же обнаружить их наследников для получения доверенности на регистрационные действия: *«Кто-то уехал в Германию, кто-то умер, а родственники землю не оформляют. Поэтому так все долго тянется».*

К тому же именно землепользователи зачастую знают о том, где могут быть расположены сформированные за счет долей конкретных дольщиков участки земли. Неразбериха в этих вопросах порождает порой анекдотичные, но очень показательные ситуации. Из интервью с фермером: *«Многие дольщики даже не знают, где у них земля находится. Когда землю хотят продать, приходят к нам: “Поедем в поле, покажи, где моя земля”.* Иногда мы сами выбираем под доли удобный свободный участок, сами его межуем – либо в аренду берем, либо выкупаем сразу».

Проблемы разграничения земельных участков касаются не только долевой земли, но и земель районных фондов перераспределения: *«У нас даже фондовые земли не оформлены как положено».* Не все районные администрации имеют средства, чтобы пройти этап оформления до конца.

Важно отметить, что осознание необходимости легального статуса земли пришло к сельхозпроизводителям далеко не сразу. Но в конце концов жизненный опыт способствовал развитию

у них правового сознания и, в конечном счете, привил им пиетет к институту частной собственности: *«Надо понимать, что первыми фермерами становились в основном механизаторы или специалисты среднего звена, которые были не сильно знакомы с законами. В 90-е годы многие не придавали значения законам – и государство жило не по законам. Тогда думали так: ну, заберут землю, да и ладно».* Однако подобное правосознание, как правило, не свойственно тем, кто владеет землей номинально: *«Еще не все дольщики поняли, что значит для них их земля. Частная собственность только начала входить в умы людей. Они не думают, что должны заботиться о ней, – в договорах аренды не прописаны особые условия, связанные с сохранением плодородия почвы».*

К тому же за четверть века право долевой собственности на землю перешло по наследству к новому поколению сельчан, зачастую оторванному от села и не готовому вникать в специфику землепользования. Им скорее присущи логика рантье и стремление к минимизации своих усилий: *«Многие из наших старых дольщиков умерли, их доли перешли детям в наследство. Дети вообще никакого отношения к приватизации земли не имели, живут не здесь. Вот приезжает такой наследник ко мне и начинает права качать: “Давай, плати мне за мою долю столько-то, и все”. Некоторые пугают: “Я отберу землю, отдам туда-то”. Но просто так передать долю реально некому, и большие арендную плату никто не дает, поэтому так все и остается. Покричат, пошумят и успокаиваются».*

Инструментами борьбы за долевые земли становятся конкурирующие предложения по поводу ставок арендной платы и дополнительных услуг, оказываемых собственникам земельных долей. Конкуренты договариваются о «правилах игры» и находят компромиссы в земельных спорах, обеспечивая тем самым гарантии землепользования на длительный срок. Благодаря сложившемуся институту аренды земельных долей сельские семьи за счет получаемой ими денежной или натуральной платы (корма, услуги по вспашке земли, транспортировка грузов и пр.) сохраняют личные хозяйства, выращивают скот, птицу, производят мясо и молоко на продажу. Нередко землепользователи выплачивают за них и земельный налог. Особенно чувствительны к требованиям дольщиков главы небольших и средних по масштабу

фермерских хозяйств, которые ради сохранения целостности своего бизнеса взваливают на свои плечи проблемы дольщика («от рождения до похорон»: *«Мы берем на себя все выплаты по земле, все налоги. Аренду можем выплатить любым способом, как того хотят дольщики. Мы идем на все их условия. Кому-то платим деньгами, кому-то – зерном, кому-то – мукой. У нас все гибко, не так, как у холдингов, где даже не встречаются с дольщиками, а мы с ними “в одной лодке” живем».*

Фермерская солидарность и «оружие слабых»

В разных российских регионах нам не раз приходилось слышать о том, как фермеры после нескольких лет ожесточенной борьбы за долевую землю приходили к пониманию того, что не нужно сражаться за «землю соседа» – повышать ставки аренды, привлекать дольщиков другими заманчивыми обещаниями [14, 15]. С подобной ситуацией мы неоднократно сталкивались и в Алтайском крае: *«Если 10 лет назад за землю спорили, скандалили, ругались, то в последнее время уже этого нет!».* В фермерской среде, как правило, распространены «джентльменские соглашения» о запрете на переманивание дольщиков и работников более выгодными предложениями из одних хозяйств в другие, возникают отношения субаренды и обмена возделываемых полей по устной договоренности. Деловая фермерская этика гласит – «Не борись за земли другого фермера любыми способами»: *«Если администрация района выставляет земли фонда перераспределения на торги для сдачи в аренду, то у нас есть устная договоренность между фермерами: не претендуй на чужую землю! Если кто-то из фермеров опоздал с регистрацией земли, а уже пользуется ее сроком от 3 до 6 лет, и эту землю район вновь сдает в аренду, то мы не участвуем в этих торгах».*

Подобные этические нормы сдерживают процесс перехода сельхозугодий от неэффективных землепользователей к тем, кто добился роста продуктивности земель благодаря модернизации и внедрению новых технологий и севооборота и нацелен на расширение культивируемых площадей. Вместе с тем неформальные договоренности сплачивают фермерские сообщества и позволяют им противостоять в борьбе с более сильными конкурентами, замыслившими масштабную скупку земли или создание крупного производства. В ход идет то, что мы вслед за американским

антропологом и социологом Дж. Скоттом называем «оружием слабых» – изобретаемые на местах приемы, позволяющие за счет доступных средств сдерживать наступление более сильного противника.

Для противодействия экспансии крупных компаний представители местных фермерских сообществ договариваются о совместных действиях на земельных аукционах, проводимых районными администрациями. Чтобы не допустить тотальной скупки окрестных полей более мощными конкурентами, они выкупают часть обрабатываемых ими участков для создания эффекта «чересполосицы», нарушающего компактность земельных массивов: *«Когда строительная фирма заинтересовалась этими полями, мы стали межевать и выкупать отдельные участки размером с одну долю. За один год раздробили поле. Я выкупил землю в шахматном порядке, так что строителям эти земли стали не интересны. До сих пор так действуем».*

В другом случае фермер сумел мобилизовать необходимую сумму денег, чтобы выкупить у дольщиков землю, на которую нацелилась одна из московских компаний: *«Когда москвичи захотели приобрести земли моих дольщиков, я сумел найти миллион рублей, чтобы самому их выкупить. Тот год был очень тяжелый – засуха. Но меня выручила соя, я тогда хороший урожай собрал. У меня эти земли были в аренде, все договоры были зарегистрированы. Поэтому москвичи не смогли сразу купить эту землю, которая была мною арендована по всем правилам».*

В районах с высоким спросом на землю особенно привлекательны участки с неустановленными правами собственности. Согласно действующему законодательству, администрации сельских поселений имеют право регистрировать так называемые «невостребованные доли». Для этого надо узнать судьбу номинальных собственников, собрать документы об утрате ими земельных прав (в случае их смерти и отсутствия наследников или же при предъявлении нотариально заверенного отказа от земли), а затем в судебном порядке признать эти земли «невостребованными». В районах, где спрос на землю невысок, интереса к оформлению и выкупу невостребованных долей практически нет (дорого и хлопотно). Местные фермеры сетуют на то, что они не могут в упрощенном порядке получить доступ к невостребованной

земле: *«У нас земля долевая. Есть отдельные куски по 10 или 20 га неоформленной земли. Мы туда не имеем права зайти, хотя никто на ней ничего не сеет, никто ею не занимается. Земля зарастает, сорняк перебрасывается на наши участки. Нам бы все это убрать, но законы не позволяют – вдруг хозяин этой земли объявится».*

Сильные алтайские сельхозпроизводители не скрывают своих планов по наращиванию собственных земельных владений. Часть опрошенных глав фермерских хозяйств заявили, что ежегодно увеличивают свой земельный массив примерно на 10%. Этот рост сдерживается отсутствием среди оставшихся дольщиков желающих расстаться со своими земельными правами: *«Мы стараемся, чтобы наши дольщики никуда от нас не ушли. Но если они продавать свою землю надумают, то мы ее тут же покупаем. Лучше купить землю, чем очередной комбайн. Земля должна быть у крестьянина своя».*

Алтайские фермеры считают своим конкурентным преимуществом низкую цену земли (30–40 тыс. руб. за одну долю), а также низкие ставки аренды (от 3 до 6 тыс. руб. в год за долю или 1–2 т зерна либо зерноотходов), которые не сильно отражаются на себестоимости продукции: *«Вот мы сейчас покупаем землю по 30 000 рублей за одну долю – это 12 гектаров. У нас земля дешевая, собственники земли получают от нас маленькую ренту. Работаем на больших площадях, поэтому можем использовать высокопроизводительную технику. Основные наши проблемы связаны с монополизмом переработчиков».*

Контроль без контроля

Помимо отсутствия надлежащего землеустройства и отработанных механизмов мониторинга оборота земли, вопросы у специалистов вызывает сложившаяся практика контроля за качеством землепользования, который осуществляют территориальные органы Россельхознадзора (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору РФ). Для качественного выполнения данной функции требуются реально работающие, мобильные структуры на местах, укомплектованные специалистами по земельным вопросам. Однако необходимых для этого человеческих и административных ресурсов у ведомства нет.

По закону контролирующие органы осуществляют проверку сельхозпроизводителей один раз в три года. Как правило, она носит формальный характер, главная функция контроля – подтвердить целевое использование сельскохозяйственных угодий и выполнение отдельных технологических требований. Фермеры рассказывали, как «в теплой домашней обстановке» протекает их общение с представителями проверяющих органов: *«Россельхознадзор контролирует правильность внесения гербицидов, но это все проверяется на бумаге. Я должен предоставить технологические карты, счета-фактуры, с помощью платежных документов показать, какие семена мы купили (сертифицированные или нет), проводим ли мы апробацию посевов, правильно ли вносим минеральные удобрения, не нарушаем ли почвенный покров земляными работами и как утилизируем, если понадобится, плодородный слой почвы. Проверяющий задает мне эти вопросы, а я отвечаю, что все правильно делаю. Он приезжает зимой, когда все поля снегом покрыты. А у меня на столе водка холодная, сало соленое. Меня спрашивают, я отвечаю – проверяющий одну галочку поставит, потом другую. Водки выпили – он еще три галочки поставит. Вот это и спасает».*

В задачи службы не входит экологическая оценка используемых технологий, севооборота и динамики плодородия почвы: *«Контрольный орган, который за землей смотрит, не заинтересован в сохранении плодородия почвы. Улетает ли плодородный слой в воздух или не улетает – никому это не интересно. Я за 22 года ни разу не видел, чтобы какой-то проверяющий приехал, взял у нас почву на анализ и сказал, хорошая она или плохая, улучшился гумус или ухудшился. Мы сами для себя заказываем эти данные».*

Формальность процедур проверки и фактическое невмешательство контролирующих органов в реальные процессы производства позволяют землепользователям легко откупаться от их претензий (оплачивать штрафы, давать небольшие взятки) и не допускать их в те сферы деятельности, где они могли бы нанести бизнесу существенный вред: *«Они вроде бы и контролируют немножко, но в то же время пока сильно не мешают работать. Я свободен делать на своей земле все, что захочу. Это уникальная возможность. Я думаю, что уже через 10–15 лет с этим будет строже. А пока я проверяющему автомобиль*

бензином заправлю, потом насыплю в грузовик отходы зерна, потому что у него дома поросята хрюкают. Кому-то маленько дам денег – и все хорошо. Мелкие чиновники не сильно жадные. Мы их прикармливаем, не даем во всю прыть развернуться».

Подобные проверки, как правило, не обходятся без штрафов. Фермеры на это не обижаются, считая, что суммы взысканий не столь велики: *«Штраф пишут от 3 до 5 тысяч рублей. 500 кг пшеницы стоит столько».* Негативно воспринимаются штрафы за невнесение удобрений, приобретение которых зачастую слишком обременительно для небольших хозяйств, поэтому выглядит это как наказание крестьянина государством за его бедность: *«Фермер бы удобрения купил, а у него денег нет».*

На этом фоне наиболее эмоциональные протесты у землепользователей вызывает практика, когда земля годами не обрабатывается, а государство как будто этого не замечает: *«Я не знаю ни одного случая, чтобы человек три года землю не использовал, и у него эту землю отобрали. И по пять лет, бывает, не используют, и никто за этим пока сильно не смотрит».* Но при этом фермеры – не сторонники жестких карательных мер: *«Не нужно насильно землю отбирать, нужно сделать такую налоговую систему, при которой земельный налог будет расти, если земля простаивает, – и владельцу будет проще ее продать».*

Сложившийся порядок, по сути дела, фиктивного контроля как со стороны владельцев долей, так и государства переносит на землепользователей ответственность за будущее земельных ресурсов. Заинтересованность в сохранении и улучшении почвы появляется у производителей по мере получения отдачи от инвестиций. Реальным стимулом к действиям по улучшению качества земель может стать желание фермеров передать свой бизнес по наследству, оставить детям приведенные в порядок поля: *«Пока у нас идет полная обезличка земельных участков. Дольщикам мы просто платим аренду, люди этим довольны, больше им ничего не надо. Но я-то собираюсь долго работать на этой земле, возможно, мои дети будут заниматься сельским хозяйством. Я стараюсь землю улучшать – и не только ту, что мне принадлежит, но и землю дольщиков, и землю администрации. Она у меня находится в одном севообороте. Мы все необходимые агротехнические мероприятия проводим. Отказались полностью от вспашки полей, качество земли*

улучшается – это видно. Проводим анализы агрохимические: содержание азота стабилизировалось, нет водной эрозии, нет ветровой эрозии, вся земля соломкой покрыта (измельченными пожнивными остатками – мульчей)».

Такую позицию можно считать проявлением особой экологической культуры, складывающейся по мере обретения производителем чувства хозяина своей земли, что было бы невозможно без состоявшихся аграрных реформ со всеми их недостатками. Поэтому важно не заикливаться на критике реформ, а искать пути выхода из порожденных ими «лабиринтов», в том числе с учетом мнения непосредственных участников локальных земельных и продовольственных рынков.

Подведем итоги. Очевидно, что найдется немало оснований для критики практических действий законодательной и исполнительной власти. Что-то было сделано слишком быстро, а что-то, напротив, неоправданно затянулось на десятилетия.

На наш взгляд, наблюдаемые сложности с формированием полноценных институтов земельной собственности и земельных рынков во многом были заложены на начальном этапе приватизации. Организованное в ходе реформы наделение виртуальными земельными долями по месту работы и жительства скорее напоминало раздачу подарков, нежели передачу прав и обязательств ответственным собственникам. Сегодня многие дольщики (арендодатели) не могут контролировать действия реальных землепользователей, влиять на выбор применяемых агротехнологий, как и на ставки аренды и сроки заключаемых договоров. Как правило, силы игроков на локальных рынках неравны, поэтому более слабым приходится принимать условия более сильных (крупных) игроков, тем более что интересы последних зачастую лоббируют местные власти [16].

Вместе с тем не следует переоценивать возможности административных усилий по упорядочиванию земельных отношений. Как показал Дж. Скотт, проанализировавший причины провалов проектов улучшения человеческой жизни, благими намерениями государства может быть вымощена дорога, которая не обязательно ведет в светлое будущее: «Разработанный

и спланированный социальный порядок схематичен – он всегда игнорирует существенные черты любой реальности, любого функционирующего социального порядка» [17. С. 23]. Реальные изменения происходят, когда на них возникает спрос снизу. Не являются исключением и земельные отношения. Локальные земельные рынки формируются через живое взаимодействие людей, представляющих разные социальные группы села. Они способны учитывать интересы друг друга и вместе обходить законодательные барьеры.

Частная собственность и устойчивые локальные рынки земли не возникают «по росчерку пера» – их эволюция определяется как множеством внешних факторов, существенно влияющих на привлекательность хозяйствования на земле, так и заинтересованностью местных сообществ в устойчивых формальных и неформальных правилах игры на этих рынках. В этом смысле сложившееся положение дел с учетом земельных ресурсов определяется не только просчетами в государственной аграрной (земельной) политике, но и заметным отставанием развития (институционализации) локальных земельных рынков от потребностей экономики. На языке новой экономической институциональной теории это означает слишком высокие транзакционные издержки для потенциальных землепользователей. В конечном счете это приводит к тому, что далеко не все из тех, у кого есть желание и финансовые возможности реализовать проекты аграрного производства на земле, могут это сделать наиболее удобным для себя способом.

Земельная реформа продолжается, далеко не на всех российских территориях земельные рынки приобрели устойчивые очертания. Проектирование и внедрение институциональных изменений в сфере земельных отношений, на наш взгляд, необходимо осуществлять с величайшей осторожностью, изучая и обобщая многообразные практики землепользования в различных регионах страны.

Литература

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. – М.: Министерство сельского хозяйства РФ, 2013.
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. – М.: Министерство

- экономического развития РФ, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2015.
3. Окунь С. Права собственности поставили на паузу. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3194900>
 4. Мериминская Е. Чужой земли не жалко. URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/03/27/682801-razdaet-chuzhie-gektari>
 5. Фаляхов Р. Росреестр атакует с воздуха. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/06/06/8288723.shtml>
 6. Узун В. Я., Шагайда Н. И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – М.: Изд. дом «Дело», 2015.
 7. Барсукова С. Ю., Звягинцев В. И. Земельная реформа в России в 1990–2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «реформировали» земельную реформу // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2015. – Т. 7. – № 2. – С. 84–98.
 8. Захваченные перспективы. URL: <http://kommersant.ru/doc/3112925>
 9. Шагайда Н. И. Земли сельскохозяйственного назначения: 20 лет спустя // ЭКО. – 2013. – № 5. – С. 5–22.
 10. Звягинцев В. И. И опять земельный вопрос // ЭКО. – 2014. – № 2. – С. 143–152.
 11. Флигстин Н. Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ XXI века. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
 12. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. – М., Росстат, 2016.
 13. Доклад о состоянии и использовании земель в Алтайском крае в 2013 г. – Барнаул: Управление федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю, 2014.
 14. Фадеева О. П. Земельный вопрос на селе: наступит ли «момент истины»? // Экономическая социология. – 2009. – Т. 10. – № 5. – С. 50–71.
 15. Фадеева О. П. Сибирское село: земля и труд в локальных контекстах // ЭКО. – 2013. – № 5. – С. 29–47.
 16. Калугина З. И., Нефёдкин В. И., Фадеева О. П. Драйверы и барьеры сельской реиндустриализации // ЭКО. – 2017. – № 1. – С. 20–38.
 17. Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. – М.: Университетская книга, 2005.