

Фадеева Ольга Петровна

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН,
г. Новосибирск, Российская Федерация

fadeeva_ol@mail.ru

Нефёдкин Владимир Иванович

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН,
г. Новосибирск, Российская Федерация

vladnn57@gmail.com

Архитектура земельных отношений и специфика землепользования в Сибирских регионах²⁴³

Аннотация. Становление рынков земли сельскохозяйственного назначения в современной России рассматривается как процесс последовательного формирования норм, правил и процедур, регламентирующих практики землевладения и землепользования. Для спецификации особенностей локальных рынков земли предлагается использовать подход, основанный на концепции рынка как социально структурированного обмена. На примере двух сельских районов Сибири показано, что архитектуры земельных рынков могут существенно различаться в зависимости от сложившихся локальных практик взаимодействия участников этих рынков.

Ключевые слова: локальные рынки земли; аграрная реформа; права собственности; земельные отношения; землепользование; сибирские регионы

Fadeeva Olga Petrovna

Institute of Economics and Industrial Engineering
Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences,
Novosibirsk, Russian Federation

fadeeva_ol@mail.ru

Nefedkin Vladimir Ivanovich

Institute of Economics and Industrial Engineering
Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences,
Novosibirsk, Russian Federation

vladnn57@gmail.com

Architecture of land relations and specificity of land use in Siberian regions²⁴⁴

Abstract. We consider the formation of agricultural land markets in modern Russian Federation as a process of the consistent formation of norms, rules and procedures governing land tenure and land use practices. For the specification of local land markets, we use an approach based on the concept of the market as a socially structured exchange. Using the example of two rural regions of Siberia, we show that the architecture of land markets can

²⁴³ Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ (Исследовательский проект № 20-011-00088).

²⁴⁴ The work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (Research project № 20-011-00088).

vary significantly depending on prevailing local practices of interaction between participants in these markets.

Keywords: local land markets; agrarian reform; property rights; land relations; land use, Siberian regions

Введение

На смену единой государственной собственности на землю в постсоветской России пришло многообразие форм владения и пользования землей. В ходе активного реформирования системы земельных отношений в переходной экономике России в конце XX – начале XXI века главный акцент как в теории, так и в практике был сделан на формировании института частной собственности на землю и появлении нового слоя землевладельцев. Однако наряду с положительными эффектами рыночных реформ выявились некоторые негативные тенденции, преодоление которых, на наш взгляд, предполагает участие государства. В последние годы обострились проблемы неэффективного землепользования и регулирования земельных отношений на микро- и макроуровне, являющиеся следствием отсутствия целостной земельной политики. Не в последнюю очередь это связано с распространением упрощенных представлений о рынке земли, согласно которым он мало отличается от рынков других товаров и услуг, эффективность которых обеспечивается работой ценового механизма.

В данной статье рынок рассматривается не только как совокупность взаимодействующих продавцов и покупателей, а прежде всего как совокупность регулирующих институтов. Появление новых и усложнение действующих норм, формальных и неформальных правил и процедур взаимодействия акторов рынка будем называть «институционализацией» последнего. В отличие от традиционных товаров и услуг труд, земля и деньги, используемые в качестве элементов производства, не производятся для продажи. Следовательно, их характеристика как товаров является чисто фиктивной, и они подлежат институциональному регулированию особого рода [Поланьи, 1993: 10]. Важно, что либерализация земельного рынка в начале 1990-х годов не означала его дерегулирования со стороны государства. Более того, сама реформа стала возможна только благодаря целенаправленным усилиям государственной власти. Рынок не складывается сам собой. Государство выступает важным участником рынка, сознательно создающим и имплементирующим новые правила и нормы землевладения и землепользования.

Институциональное регулирование земельных рынков

Главной целью институционального регулирования является создание и поддержка стабильности рынков. По мнению Н. Флигстина, ценовой механизм, балансирующий спрос и предложение на отдельном рынке, может дестабилизировать положение всех производителей. Им приходится снижать цены, что угрожает их финансовой стабильности [Флигстин, 2009: 123]. На наш взгляд, это справедливо и для рынков локализованных ресурсов, прежде всего земли и труда. Разница только в том,

что ценовая конкуренция в данном случае приводит не к снижению, а к повышению цен. Сельскохозяйственные предприятия, конкурируя между собой за право арендовать земельные доли или нанять лучших работников, неизбежно повышают цену последних. Результат будет такой же, как и в случае с конкуренцией на товарных рынках, – рост издержек и снижение прибыли производителей. Проблема создания стабильных рынков требует от государства, представителей капитала и труда создать общие институциональные порядки (законы и неформальные правила) вокруг прав собственности для всех рынков.

Ограничения на свободный рыночный оборот земли и в особенности земли сельскохозяйственного назначения существовали практически везде и всегда. Россия в этом смысле не является исключением. Крупнейшие в истории России земельные реформы свидетельствуют о наличии периодов усиления и ослабления институционального регулирования. Начавшаяся в 1861 г. земельная реформа запустила процесс формирования новых институтов, в том числе законов, регулирующих правоотношения, связанные с владением и использованием земель. В этих законах акцент делался в первую очередь на ликвидацию прежних крепостнических институтов. Последующая реформа, инициированная П. Столыпиным, отличалась тем, что её конечный «институциональный» результат был с самого начала определен как замещение сельского общинного землевладения и землепользования частным (подворным).

Последовавшая после 1917 г. национализация земли и закрепление в результате коллективизации земель сельскохозяйственного назначения в бессрочном и бесплатном владении колхозов и совхозов уничтожили частную земельную собственность и земельный рынок как таковой. Введение государственной монополии на землю и колхозно-совхозной системы землепользования, по сути дела, примитивизировали и, в известном смысле, «деинституционализировали» земельные отношения, ограничив возможности неформальных практик приусадебными участками селян и дачными участками горожан.

В России длительное время под запретом находился институт свободного оборота земельных ресурсов. В ходе коллективизации 1920–30-х гг. земли в СССР были национализированы – и почти 70 лет действовала исключительная монополия государства на земли всех категорий. В этот период колхозы и совхозы лишь распоряжались государственной землей и не могли самостоятельно ни расширить, ни сократить площади отведенных для их хозяйственного пользования сельхозугодий. В схожих условиях находились владельцы ЛПХ, городские дачники и огородники, которым государство также выделяло земли на время, жестко регламентируя разрешаемые на них работы и параметры построек. Отсутствие прав частной собственности на землю порождало нерациональное использование земельных ресурсов, способствовало отчуждению крестьян от земли и росту сельско-городской миграции.

Современная земельная реформа, стартовавшая в начале 90-х годов прошлого века, напоминает реформу 1861 г. Ее главной целью также стало разрушение старых институтов и прежде всего – упразднение государственной монополии на владение землей и очередное «освобождение крестьян». Собственность, находящаяся в пользовании у сельхозпредприятий, была поделена между их работниками, которые в результате приватизации стали участниками общей (долевой или совместной) собственности на землю вместо владения реальными земельными участками. Внятной позитивной программы, включающей четкое представление о конечных результатах реформ также, как и в 1861 г., не было. Отсутствие опыта конкурентного землепользования и работающего механизма перераспределения земельных участков в пользу более эффективных производителей проявляется сегодня при формировании институтов рыночного оборота земли. До сих пор в российском обществе земля с большим трудом воспринимается как ресурс, имеющий свою цену и собственника. С одной стороны, в публичной сфере землю принято отождествлять с сакральным объектом («земля-матушка» как высшая и неисчисляемая ценность), к которому не могут быть применимы рыночные инструменты и подходы. В силу своего природного (данного сверху) происхождения земля не может стать товаром, выставляться на продажу и пр. С другой стороны, в реальности та же земля часто рассматривается как дешевый и потому «бросовый» ресурс, о воспроизводстве которого можно не заботиться. Без внешнего принуждения землепользователь не стремится инвестировать средства в восстановление плодородия почв. Отстраненное отношение владельцев земельных долей к своим правам собственности – тоже следствие долговременного запрета института частной собственности.

Приватизационные реформы 1990-х и их последствия

Аграрная реформа начала 1990-х годов формально включала в себя два самостоятельных направления: приватизацию земли и реорганизацию колхозов и совхозов, чье имущество было поделено на паи. Реформа землепользования предполагала замену государственной собственности на общую, совместную, частную или иную формы собственности на земли, обрабатываемые колхозами и совхозами. Речь также шла о создании системы кадастрового учета и регистрации юридических прав, а также об эффективных механизмах контроля за использованием земли, способных обеспечить долговременные условия для устойчивой работы сельхозпроизводителей. Запуск таких механизмов предполагал формирование рыночных отношений, касающихся купли-продажи и аренды земли, а также повышения эффективности её использования [Барсукова, Звягинцев, 2015].

Однако осуществленная приватизация колхозно-совхозной земли не дала ожидаемых результатов. Работники сельскохозяйственных предприятий и другие категории сельских жителей получили в основном «виртуальные», т.е. не выделенные физически земельные доли (в пределах 3 – 40 гектаров в зависимости от региона),

распоряжаться которыми они могли только сообща. Долевые земли чаще всего сдавались в аренду на условиях, установленных землепользователями, в т.ч. колхозами и совхозами. Владельцы земельных долей, как правило, не знали, где находятся их земельные владения, не могли влиять на качество обработки принадлежащей им земли и получаемый доход от сдачи земли в аренду. По сути, полученные земельные права не привили сельским жителям чувства хозяина, не научили их ответственно относиться к своему имуществу и заботиться об улучшении плодородия земли и росту её рыночной стоимости. Физически землю (в виде конкретных земельных участков) получили в основном фермеры, а затем – в начале 2000-х гг. – обладателями земельной собственности стали девелоперы, строители и крупные агропроизводители, которые выкупили или получили с помощью юридических манипуляций земельные доли и сформировали на их основе земельные массивы, пригодные для масштабной жилищной застройки и крупного сельскохозяйственного производства.

В условиях более чем двукратного падения объемов сельскохозяйственного производства 1990-х годов в России появились огромные площади «ничейной», невостребованной, неиспользуемой земли. Земельные права многих крестьян длительное время так и оставались «виртуальными», существующими во многих случаях только на бумаге. В то же время значительные площади сельхозугодий обрабатывались без заключения арендных договоров с собственниками долей. Процессы регистрации прав на землю оказались настолько сложными и затратными, что даже в конце 2000-х гг. – через 15 лет после начала земельной приватизации – не более 20–30 % землевладельцев смогли юридически оформить свои права, что серьезно тормозило введение института земельной ипотеки, повышало риски инвестиций в сельское хозяйство [Фадеева, 2009].

Массовая бесплатная приватизация земель колхозов и совхозов закончилась в 1998 г. В собственность граждан было передано 115,4 млн га, что соответствовало примерно четверти земель сельскохозяйственного назначения на тот период времени. Сегодня преобладающей формой земельной собственности остается общая (совместная и долевая) собственность граждан, на которую приходится около 70 % всей частной собственности на землю. Проблема состоит в том, что более или менее полную и непротиворечивую картину состояния земельных ресурсов можно получить только по результатам сельскохозяйственных переписей, т.е. не чаще одного раза в 10 лет. В промежутках между переписями и органы власти, и исследователи аграрных проблем вынуждены полагаться на неverified данные, предоставляемые разными ведомствами.

Сложившаяся на сегодняшний момент система землепользования порождает неэффективное использование земельных ресурсов – и в то же время поощряет невидимый глазу земельный передел, когда в результате скупки по «бросовым» ценам или заключения долгосрочных отношений на условиях арендатора огромные

земельные наделы переходят под контроль новых латифундистов – преимущественно крупных аграрных корпораций (агрохолдингов). К угрозе концентрации земли в руках немногих собственников добавляются также риски потери ценных сельхозугодий как за счет их передачи под застройку, так и по причине отсутствия региональных (районных) реестров классификации земель по плодородию [Шагайда, 2013]. Происходит обесценение огромных сельских пространств из-за неудовлетворительных условий ведения сельского хозяйства и вызванных ими банкротств сельхозпредприятий, следствием чего становится сжатие освоенных территорий и запустение полей, а также изменение структуры сельского расселения и системы сельской занятости.

Архитектуры земельных отношений: локальные кейсы

Полевые социологические исследования, проведенные нами в 2017–2019 гг. в двух сельских районах Алтайского края и Новосибирской области, показали, что помимо формальных правил действуют специфические неформальные правила взаимодействий между различными игроками локальных земельных рынков – разными группами сельхозпроизводителей и собственников земли, а также представителями органов власти. Неформальные практики, компенсируя дефекты законодательства, способствуют созданию условий для формирования устойчивой локальной системы землепользования, внедрения технологических новаций и согласования интересов собственников и арендаторов земли.

Сельхозпроизводители, как правило, оказываются самыми заинтересованными в правовом оформлении земельной собственности и в наибольшей степени страдают от несовершенства существующей системы землепользования. Именно они зачастую берут на себя затраты на оформление прав собственности долевых собственников – и вместо них организуют межевание границ участков и постановку их на кадастровый учет. Тем самым они ускоряют процесс легализации земельных отношений и постепенного превращения земли в капитал [Фадеева, Нефёдкин, 2017].

В тех сельских поселениях, где производством занимаются разные хозяйствующие субъекты – крупные сельхозпредприятия и фермерские хозяйства, «борьба за дольщиков» приобретает вполне зримый характер. Инструментами подобной борьбы становятся конкурирующие предложения по поводу ставок арендной платы и дополнительных услуг, оказываемых собственникам земельных долей, а также правила, используемые для определения конкретной дислокации и качества земельных участков, выделяемых под взятые в аренду доли. Для решения этих и других вопросов конкуренты договариваются о «правилах игры» и находят компромиссы в земельных спорах, обеспечивая тем самым гарантии землепользования на длительный срок. В фермерской среде, как правило, действуют «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. Для противодействия экспансии крупных компаний представители фермерских сообществ договариваются о совместных действиях на земельных аукционах, выкупают часть обрабатываемых ими участков для создания эффекта «чересполосицы», чтобы не допустить тотальной скупки окрестных полей более мощными конкурентами.

В исследуемом районе Алтайского края процесс массовой скупки сельскохозяйственных земель крупным капиталом еще не начался. Благодаря сложившейся практике аренды земельных долей сельские семьи за счет получаемой ими натуральной арендной платы (корма, услуги по вспашке земли, транспортировка грузов и пр.) продолжают держать личные хозяйства, выращивать скот, птицу, производить мясо и молоко. Землепользователи, как правило, выплачивают за них и земельный налог. Районные власти ведут работу по поиску инвесторов для хозяйств-банкротов и способствуют сохранению земельных массивов для их работы. Далее интересы новых собственников учитываются при распределении земли из районных фондов перераспределения. В то же время из-за нехватки крупных компаний, желающих вкладываться в местное сельское хозяйство, власти рекрутируют новых фермеров и оказывают им поддержку при выкупе на торгах имущества хозяйств-банкротов на льготных условиях и в переговорах с владельцами земельных долей.

Сельский район в Новосибирской области, в отличие от алтайского кейса, имеет выраженную специализацию в области животноводства. При этом район имеет довольно развитую промышленность. Администрация района более 10 лет назад сделала ставку на привлечение крупных инвесторов в качестве основных землепользователей и последовательно осуществляла выбранную стратегию. В интересах двух крупных игроков (агрохолдингов федерального и регионального значения) целенаправленно проводились консолидация земельных долей и формирование земельных участков. Власти активно участвовали в продвижении новых инвестиционных проектов и постепенном присоединении местных сельхозпроизводителей к агрохолдингам, а также согласовывали планы инвесторов с главами сельских администраций [Калугина, Нефёдкин, Фадеева, 2017: 22].

Наши исследования позволяют сделать следующие выводы. Рост привлекательности аграрного сектора для инвестиций способствует институционализации земельных отношений. В то же время институциональные дефекты компенсируются развитием неформальных локальных практик. Сочетание формальных и неформальных практик обеспечивает относительную стабильность сложившейся модели землепользования, но не всегда способствует росту эффективности сельскохозяйственного производства. Использование новых технологий и повышение спроса на землю обеспечиваются заинтересованностью части сельхозпроизводителей (фермеров) в повышении доходности своих хозяйств за счет соединения природных и рыночных факторов хозяйствования. Как правило, инвестиции в землю фермеры не рассматривают в контексте повышения рыночной

цены своих хозяйств. Их главные мотивы – текущая прибыльность и сохранение бизнеса для передачи его по наследству.

Изменение конъюнктуры рынков, сопровождавшееся ростом мировых и внутренних цен на продукцию сельхозпроизводителей, привели к корректировке правил игры на земельных рынках. В алтайском кейсе мы наблюдали, как крупные фермеры, предлагая более высокую арендную плату, переманивали дольщиков из крупных сельхозпредприятий и за счет этого увеличивали площадь обрабатываемых земель. Активизировалась борьба за не востребованные доли как между сельхозпредприятиями, так и между фермерами. В новосибирском кейсе после банкротства одного из двух агрохолдингов сложилась ситуация земельной монополии в лице дочерней компании одного из крупнейшего производителя животноводческой продукции на российском рынке. В последние годы эта компания увеличила свою долю до 70 % всей пашни района, выкупила часть угодий и заключила длительные договора аренды долевой земли, заставив местных фермеров ретироваться в соседние районы области.

В обоих кейсах мы фиксировали активное участие районных властей в формировании локальных архитектур земельных рынков. Они вели активный поиск инвесторов для сельскохозяйственной отрасли, попутно решая вопросы с землей, «распыленной» среди множества дольщиков в рамках «коллективной» собственности. За политикой районных властей обнаруживаются различия в представлениях, можно сказать, «идеологического» характера, относительно того, каким образом должно быть устроено местное сельское хозяйство. В новосибирском кейсе власти делают ставку на двух-трех крупных землепользователей с непересекающимися сферами деятельности. В алтайском кейсе действия властей направлены на разумное укрупнение аграрного производства с сохранением конкурентной среды, а также на поддержку инициативного ядра предпринимателей и последующий трансфер лучших практик хозяйствования. При этом власти осознанно берут на себя роль арбитров в земельных спорах.

Общие для обоих кейсов препятствия на пути формирования устойчивых земельных архитектур в виде рассогласования процессов выделения земли и легализации земельных отношений стали следствием того, что институты частной собственности создавались в пореформенной России в весьма сжатые сроки, при неразвитости механизмов корректировки правил и адаптации внедряемых институтов. Рецепты выхода из этих и других институциональных ловушек пока предлагаются на локальном уровне. Вместе с тем обобщение неформальных локальных практик землепользования в рассмотренных нами кейсах, а также в других регионах, позволяет сделать вывод о том, что назрела необходимость во внесении изменений и в формальные институты как на федеральном, так и на региональном уровне. Прежде всего, на наш взгляд, это касается регулирования участия крупных компаний в продолжающемся переделе земельного рынка.

Резюмируя, можно сказать, что в современной России в целом и в сибирских регионах в частности эффективный хозяйственный оборот земель в значительной степени осложнен незавершенностью процесса формирования института земельной собственности, заметным ослаблением роли местных органов власти в контроле над условиями и качеством использования земли и отсутствием механизмов действенного регулирования локальных земельных рынков. Это порождает не только юридические проблемы спецификации (кадастрового учета) объектов недвижимости и регистрации прав собственности, но и снижает эффективность землепользования, способствует росту площади невостребованных и брошенных земель, обостряет проблему деградации земельных ресурсов.

Библиографический список

Барсукова С. Ю., Звягинцев В. И. Земельная реформа в России в 1990–2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «реформировали» земельную реформу // Журнал институциональных исследований. 2015. Т. 7. № 2. С. 84–98.

Калугина З. И., Нефёдкин В. И., Фадеева О. П. Драйверы и барьеры сельской реиндустриализации // ЭКО. 2017. № 1. С. 20–38.

Поланьи К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 10–17.

Фадеева О. П. Земельный вопрос на селе: наступит ли "момент истины"? // Экономическая социология. 2009. Т. 10. № 5. С. 50–71.

Фадеева О. П. Сибирское село: земля и труд в локальных контекстах // ЭКО. 2013. № 5. С. 29–47.

Фадеева О. П., Нефёдкин В. И. Локальные рынки земли: от виртуальных к реальным // ЭКО. 2017. № 6. С. 83–101.

Флигстин Н. Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ XXI века. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 392 с.

Шагайда Н. И. Земли сельскохозяйственного назначения: 20 лет спустя // ЭКО. 2013. № 5. С. 5–22.