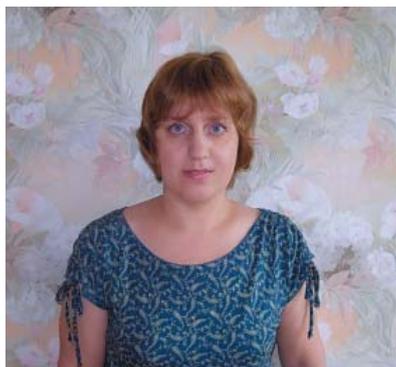


ВЗГЛЯД ИЗ РЕГИОНОВ

О. П. Фадеева

Земельный вопрос на селе: наступит ли «момент истины»?



ФАДЕЕВА Ольга Петровна — старший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) Сибирского отделения Академии наук (Новосибирск, Россия).

Email: fadeeva@ieie.nsc.ru

Данная статья¹ посвящена исследованию истории и современного состояния земельных отношений в России, вопросам пересечения и столкновения интересов разных групп сельхозпроизводителей, возникающих из-за неопределённости прав собственности на землю и конкурентной борьбы за лучшие ресурсы. В условиях отсутствия полноценного рынка земли и преобладания «виртуальной» общей долевой собственности на землю можно говорить о формировании локальных рынков земельной аренды, где соперничество за аренду земельных долей разворачивается между крупными сельскохозяйственными предприятиями и фермерскими хозяйствами, где достигаются неформальные договорённости, замедляющие движение земли и обеспечивающие защиту интересов арендаторов. Таким образом слабость формальных механизмов землепользования компенсируется неформальной системой соглашений и компромиссов. Тем не менее существующие барьеры на пути превращения земли в капитал серьёзно подрывают основы инновационного развития аграрного сектора в целом.

Ключевые слова: трансформация системы земельных отношений; земельная доля; общедолевая собственность; сельхозпроизводители; инновационное развитие сельского хозяйства.

Перспективы возрождения и инновационного развития сельского хозяйства в современной России неразрывно связаны с решением земельного вопроса. Речь идёт о создании эффективных механизмов надления землей и контроля за её использованием, формировании системы регистрации прав земельной собственности, способной оживить оборот земель сельскохозяйственного назначения и создать долговременные условия для устойчивой работы сельхозпроизводителей. Запуск таких механизмов предполагает, в том числе, и формирование рыночных отношений, касающихся купли-продажи и аренды земли.

Вместе с тем в качестве специфической задачи автор статьи не предполагал комплексный анализ земельного рынка и подробный обзор

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 08-03-00473а) и гранта Президиума СО РАН № 28.1 (проект «Роль экономики знания в развитии инновационного сектора Сибири: экономические и социальные аспекты»). Информационной основой статьи стали материалы 15 глубинных интервью с главами крупных фермерских хозяйств, руководителями и специалистами сельскохозяйственных предприятий, а также с представителями районной администрации и главой муниципального района. Социологическое обследование было проведено летом 2008 г. в одном из сельских районов Кемеровской области.

своеобразия его становления и факторов эффективного функционирования в российских условиях. Формирование рыночных отношений в этой сфере рассматривается как инструмент повышения эффективности использования земли, встраиваемый в более сложную систему отношений, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения.

Перед тем как приступить к описанию «околоземельных коллизий» в повседневных практиках хозяйствования сельских товаропроизводителей, сделаем краткий экскурс в предысторию и историю российской земельной реформы 1990–2000-х годов.

В российской истории земельные отношения не раз становились запалом для многочисленных крестьянских бунтов и народных волнений, жестоко подавлявшихся властями, которые не предлагали адекватного ответа, позволившего бы впредь избежать новых обострений. В ходе столыпинских реформ начала XX в., нацеленных на борьбу с аграрным перенаселением и безземельем крестьян европейской России, были сделаны первые шаги для передачи земли в пользование крестьянам. Однако эти шаги не смогли сломать доминирующую систему крупного помещичьего землевладения. Большевистский лозунг «Земля — крестьянам!» был реализован очень быстро, но де-факто закончился национализацией бывших помещичьих земель и коллективизацией сельскохозяйственного производства.

Во время либеральных преобразований начала 1990-х годов реформаторы пришли к скоропалительному и паллиативному решению: разделить земли, находившиеся в бессрочном пользовании колхозов и совхозов, между сельскими жителями в виде долей. Крестьянам, получившим 5–10 га земли в собственность в виде «невыведенных долей», надлежало сделать ответственный выбор — стать фермером и получить право на реальное выделение своего участка или же отдать свою «виртуальную» земельную долю в аренду местному сельхозпредприятию (правопреемнику колхоза или совхоза) или начинающему фермеру.

Однако приватизация земли не дала ожидаемых результатов. Скорее наоборот: вместо работающего земельного рынка мы получили огромные площади «ничейной», невостребованной, неиспользуемой земли. Земельные права многих крестьян так и остались виртуальными, существующими только на бумаге. В то же время значительные посевные площади стали обрабатываться без заключения арендных договоров сельскохозяйственными предприятиями, в процессе приватизации юридически лишёнными земельной собственности. Процессы регистрации прав на землю оказались настолько сложными и затратными по времени и деньгам, что на сегодняшний момент — через семь лет после начала легализации земельных отношений — не более 40% землевладельцев смогли юридически зафиксировать свои права.

Задержки в проведении землеустроительных работ, постановке земель сельхозназначения на кадастровый учёт и оформлении прав земельной собственности серьёзно тормозят введение института земельной ипотеки, усиливают риски инвестиций в сельское хозяйство. Вместе с тем выбор моделей землеустройства и землепользования, основанных либо на частной собственности на землю, либо на долговременной аренде, — весьма ответственный и судьбоносный шаг для любой страны. Ошибки и торопливость в этом вопросе не только существенным образом влияют на эффективность экономического и социального развития дня сегодняшнего, но могут также запрограммировать неудачи и расставить ловушки завтрашнему развитию страны.

Ущербные права земельной собственности: раздача без отдачи

Аграрные реформы начала 1990-х годов были направлены на вытеснение общественного сектора частным — прежде всего за счёт создания фермерских хозяйств, базирующихся на предприниматель-

ской инициативе сельской семьи. Для поддержки этого процесса с помощью специальных указов президента России Б. Н. Ельцина в ускоренном темпе были запущены механизмы демонтажа колхозно-совхозной системы. В срочном порядке была проведена приватизация собственности колхозов и совхозов и их реорганизация в акционерные общества. Всё имущество коллективных хозяйств поделили на паи, которые распределили между нынешними и бывшими работниками в зависимости от их трудового стажа и величины зарплат. Для формирования рынка земли большая часть сельскохозяйственных угодий, находившихся ранее в бессрочном пользовании колхозов и совхозов, была поделена на земельные доли. В списки обладателей этих долей включали как работников этих предприятий, так и других жителей села — пенсионеров, работников сферы образования, здравоохранения, культуры, торговли, коммунального обслуживания и пр.

Раздача прав на землю в 1992–1993 гг. проходила в лучших традициях советской уравниловки. В каждом регионе определялся среднерайонный размер земельной доли исходя из площади сельхозугодий, подлежащей приватизации, и количества людей, имеющих право на земельную долю. Избыточная площадь зачислялась в районные фонды перераспределения земель, из которого на правах аренды фермеры могли получить дополнительные участки. Средний размер земельной доли в России составил 10–12 га, включая пашню и сенокосы. В обследованных нами сельских районах с высокими плотностью населения и спросом на землю размер земельных долей не превышал, как правило, 5–7 га.

В начале реформ фонд перераспределения земель насчитывал 22,1 млн га сельскохозяйственных угодий, а в собственность граждан и юридических лиц было передано 130 млн га. И хотя это составило лишь 7,6% земельного фонда страны, ставшие частными земли превысили площадь пахотных земель всей Европы [Ильющонок 2006: 305].

На первых порах приватизация земли проходила в авральном режиме. В 1993–1994 гг. повсеместно прошли общие собрания членов колхозов и работников совхозов, где составлялись списки людей, имеющих право на земельную долю. Вторая волна оформления прав предполагала выдачу документальных свидетельств на долю в общей собственности на земельные участки. Этот процесс начался в 1995 г. Но свидетельства выдавались не всем, кто числился в списках, а только тем, кто написал соответствующее заявление². Неискушённые крестьяне, не знавшие цену подобной «бумажке» и не получившие доходчивого разъяснения, не отнеслись к этой процедуре серьёзно. Достаточно много селян, в большинстве своём пожилые люди, оказались лишены юридического документа, подтверждающего их права собственности. Это положило начало появлению значительного количества невостребованных земель³.

Частично исправить эту ситуацию сейчас пытаются наследники таких не оформивших собственность владельцев, которые через суд (по сохранившимся выпискам из архивов сельхозпредприятий или же на основании устных свидетельств бывших руководителей и специалистов этих предприятий) вынуждены доказывать сначала права на землю их умерших родителей, а потом, в следующем судебном разбирательстве, подтверждать своё право на наследование земли. В связи с тем, что во многих случаях архивы уже утрачены, а предприятие перестало существовать, добиться удовлетворения судебных исков в подобных ситуациях бывает очень непросто.

² На 1 июля 1997 г. было выдано 10,7 млн свидетельств на земельные доли суммарной площадью 106,8 млн га. Всего в ходе земельной реформы свидетельствами были наделены 12 млн сельских жителей, включая пенсионеров и работников социальной сферы.

³ К 2003 г. 20% земельных долей общей площадью свыше 24,6 млн га не были ни оформлены, ни востребованы, что привело к формированию огромного массива бесхозных земель и препятствовало их включению в легальный экономический оборот [Алпатов 2005: 114].

В настоящее время частная собственность на сельскохозяйственные угодья в России является преобладающей. В 2006 г. площадь сельхозугодий составляла 191,6 млн га, из них 67% находилось в частной собственности, а 33% — в государственной [Шагайда 2008].

Однако из 128,1 млн га частных земель сельхозназначения 87% составляли земли «виртуальной» общей долевой собственности, которые не были физически выделены и могли сдаваться преимущественно в аренду — сельскохозяйственным предприятиям или фермерским хозяйствам. По мнению многих специалистов, выбранный способ приватизации обусловил лишь формальное наделение крестьян землёй, у которой практически не стало собственников, так как люди, получавшие земельные свидетельства, не понимали ни чем они владеют, ни где находятся их участки и насколько они плодородны [Мирошниченко 2004; Смирнов 2006: 27; Шагайда 2008;]. Вместо должного землеустроительного обеспечения во многих регионах селянам просто выдавали свидетельства об общедолевой собственности, в которые вписывали абстрактные площади.

Суть общей долевой собственности состоит в том, что землёй, площадь которой может достигать до нескольких тысяч гектаров, а точное место расположения не определено, владеет группа граждан, вынужденных каждый раз договариваться между собой о способах её использования (сдача в аренду, выделение доли в виде конкретного участка, продажа доли и пр.). Такое согласование мнений заведомо затягивает решение и зачастую делает его невозможным (если не удастся собрать кворум или же получить нотариально заверенное письменное согласие от всех совладельцев, которые могут жить далеко за пределами села, в том числе и в других странах). Многие собственники земельных долей заключили договоры об их аренде с местными сельскохозяйственными организациями, не имея при этом возможности диктовать свою волю и назначать собственные условия. Многие собственники вообще никак не распорядились своей долей, а некоторые, как уже было сказано выше, не получили даже документов на землю.

Настоящими земельными владельцами, по существу, стали только фермерские хозяйства, которым в счёт земельных долей глав хозяйств и членов их семей выделили реальные земельные участки с документально оформленными границами. «В начале реформы земля для сельскохозяйственных целей предоставлялась членам К(Ф)Х в пожизненное (наследуемое) владение, позднее — в собственность, а также в аренду» [Шагайда 2006: 92]. Для ведения хозяйства некоторым фермерам не хватало собственной земли, поэтому они стали арендовать земельные доли у своих односельчан, а также у муниципалитетов. Набрав нужное количество долей и заключив договор об аренде с их владельцами, фермеры обращались к тем, кто распорядился этой землёй, — как правило, к руководству местного сельхозпредприятия. И уже в процессе переговоров решалось, какие поля и участки фермер может взять в обработку.

Земельная реформа проходила в несколько этапов. Принимаемые законодательные акты часто противоречили друг другу, то разрешая, то запрещая осуществление тех или иных земельных сделок. Частная собственность на землю была введена законом «О земельной реформе» в 1990 г., а в 1993 г. вновь принятая Конституция РФ создала правовые основы формирования земельных собственников. В период активного земельного реформирования (1990–1996 гг.) пять раз уточнялся перечень возможных сделок с земельными участками и шесть раз — сделок с земельными долями [Шагайда 2006: 134]. Однако уже в 1996 г. новый Земельный кодекс, принятый Государственной Думой, запретил продажу земель сельхозназначения [Ильюшонок 2006: 321].

В том же 1996 г. вышел Указ Президента России, предоставляющий дольщикам единоличные права на распоряжение своими долями любым из восьми установленных способов; в том числе разрешалось передавать долю в качестве взноса в уставный капитал общества, товарищества или неделимый фонд

кооператива, сдавать в аренду, продавать без изменения целевого назначения другому совладельцу или арендатору, дарить и передавать в наследство. Впервые, согласно этому Указу, право на физическое выделение участка в счёт земельной доли, помимо фермеров, получили владельцы личных подсобных хозяйств. К сожалению, на практике дольщикам не удавалось реализовать все эти права, так как в уставах обществ (товариществ) зачастую содержались лишь два пункта из имеющегося в Указе списка прав — передача доли в уставный фонд и сдача в аренду. Сложнее всего было выделить участок в счёт доли с последующим изъятием его из земель предприятия.

Важным шагом к созданию полноценного института земельной собственности стал принятый в 2000 г. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре». С его помощью был утверждён и введён в действие «Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ЕГРП), содержащий сведения о правах, обременениях, наличии объектов недвижимости и описание границ земельного участка. Собственники земельных долей и участков получили возможность зафиксировать свои права в органах государственной регистрации. Но юридические документы могли быть оформлены только на физически выделенные участки (индивидуальные или коллективные — общедолевые), чьи границы были описаны и удостоверены в установленном порядке. С этой целью участки следовало поставить на государственный кадастровый учёт, то есть составить кадастровый план и получить кадастровый номер.

Принятый в июле 2002 г. и введённый в действие в январе 2003 г. федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в очередной раз уточнил состав сделок с земельными долями и прописал процедуры выделения конкретных земельных участков. Согласно этому Закону долю можно продать, подарить, обменять, завещать, отдать в залог, внести в уставный капитал юридического лица, а также передать в доверительное управление (в праве общей собственности на земельный участок). Однако, по Закону, покупателями и управляющими долей могли стать только участники общей собственности на участок, а также фермеры или сельхозорганизации, использующие эту землю на правах аренды. Таким образом, новые институциональные правила вновь ограничили число участников земельных сделок и стали очередным барьером на пути перераспределения земли [Шагайда 2006: 135].

В соответствии с нормами Закона требовать выделения земельного участка можно для создания и расширения ЛПХ, К(Ф)Х, а также для передачи его в аренду. Чтобы выделить участок в счёт земельной доли, гражданину нужно в письменной форме известить о своём намерении или опубликовать сообщение в средствах массовой информации с указанием предполагаемого местоположения и размера компенсации остальным участникам долевой собственности. Если в течение месяца со дня официального уведомления о намерениях выделить земельный участок в счёт земельной доли от других участников не поступает возражений, то предложение о местоположении участка и размере компенсации считается согласованным. После чего инициатор выделения выполняет землеустроительные работы по формированию земельного участка, осуществляет постановку его на кадастровый учёт и регистрирует право собственности в органах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним по месту нахождения земельного участка [Алпатов 2005: 114–116].

Расходы на землеустройство были переложены на плечи сельского населения, что существенным образом осложнило и затормозило процессы регистрации земельной собственности. В 2006 г. только 13% частного земельного массива приходилось на выделенные земельные участки, которые могли стать объектами полноценной сделки купли-продажи и аренды земли (рассчитано по: [Шагайда 2008]).

Низкое значение данного показателя не в последнюю очередь определялось и экономическими факторами. Так, расходы на межевание границ участка и оформление его кадастрового плана составляли

5–10 тыс. рублей, что соответствовало двум, а то и трём месячным заработкам в сельском хозяйстве и часто превышало кадастровую оценку стоимости самой земли [Широкалова 2005]. К тому же срок оформления документов на участок мог составить шесть и более месяцев. Далеко не все селяне способны выезжать в районный центр и сидеть в очередях, чтобы попасть на приём в земельный и кадастровый комитеты, правильно оформить и сдать документы в органы регистрации. Особенно трудно в этом отношении было жителям отдалённых сёл. Всё это естественным образом отталкивало крестьян от того, чтобы самостоятельно заниматься оформлением своих земельных прав. В лучшем случае собственники земельных долей передавали свои организационно-регистрационные заботы тем, кто арендовал их землю, — в первую очередь фермерам. Именно арендаторы и потенциальные покупатели земли оказались самыми заинтересованными лицами в правовом оформлении земельных отношений⁴ и заложниками существующей системы землепользования. Но подробнее об этом — позже.

Федеральное земельное законодательство передало субъектам РФ право установления даты начала и завершения приватизации земель сельскохозяйственного назначения, а также право разработки региональных правил выделенных земельных участков. В связи с этим в разных регионах наблюдается существенная дифференциация в соотношении земель, находящихся в частной и государственной собственности. Так, в Северо-Западном, Уральском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах «основная площадь земель сельскохозяйственного назначения находится в государственной и муниципальной собственности. Напротив, в Центральном и Приволжском федеральных округах превалирует частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения», хотя в последнее время в Центральном федеральном округе наблюдается выраженная тенденция перехода части таких земель в государственную собственность. В Южном федеральном округе государственная и частная собственность представлены в равной степени [Кресникова 2008].

Правила выделения земельных участков существенно различаются по регионам. Так, на Кубани с целью предотвращения появления «лоскутных одеял» из небольших земельных участков была введена минимальная норма земельного участка — 250 га. Чтобы сформировать такой участок, необходимы согласованные действия 50 и более владельцев земельных долей. По мнению экспертов, это искусственное препятствие дроблению землепользования было создано в интересах крупных хозяйств и местных «латифундистов» [Ковалева 2004].

По нашим данным, отношение сельского населения к собственности на землю также дифференцировано по территориям. В депрессивных регионах с сокращающимся сельскохозяйственным производством собственники земельных долей индифферентно относятся к своим правам и не воспринимают доли в качестве реального актива. В регионах, испытывающих дефицит сельхозугодий, земельные доли приобрели реальное экономическое значение, их владельцы готовы вести борьбу за «земельную ренту» и выбирают для себя лучшего арендатора, способного предложить наиболее выгодные условия.

Но в большинстве случаев механизм конкуренции за земельные участки и доли пока ещё не запущен в полной мере. Сложившаяся на сегодняшний день система землепользования порождает неэффективное обращение с земельными ресурсами. О том, почему и каким образом это происходит, и пойдёт речь далее.

Модель безответственного землепользования

В результате реформ аграрного сектора главные производители сельхозпродукции — преобразованные колхозы и совхозы — выпали из списков земельных собственников. Однако парадокс ситуации

⁴ Сроки завершения регистрации земельной собственности и физического выделения земельных участков уже несколько раз переносились — сначала их ограничили 28 января 2005 г., потом продлили до конца 2008 г., после чего вновь был введён мораторий на два года.

заключается в том, что от такого «поражения в правах» эти хозяйствующие субъекты только выиграли. Размытость прав собственности вкупе со значительным количеством невостребованных земельных долей, слабый контроль за процедурой заключения и выполнения условий арендных договоров поставили рядовых землевладельцев в заведомо невыгодное, зависимое положение.

Во многих сёлах земельные доли автоматически перешли к тем же самым сельхозпредприятиям, у которых и были. Их руководители продолжали распоряжаться землёй так, как считали нужным. В 2006 г. 87,5% (97,6 млн га) земель, находящихся в общедолевой собственности, обрабатывались крупными и средними сельхозпредприятиями; 5% (5,4 млн га) арендовались фермерскими хозяйствами; 7,5% (8,3 млн га) числились за собственниками долей и, как правило, никак не использовались [Шагайда 2008].

Обладая монополией крупного землепользователя, сельскохозяйственные организации сами определяли своим дольщикам условия аренды их земли и не принимали никаких возражений. В лучшем случае арендодатель одной земельной доли мог рассчитывать на получение в качестве платы производимой на предприятии продукции. Деньгами арендную плату выплачивали в довольно редких случаях, только если собственник земли менял место жительства, перебирался в город, но величина оплаты при этом существенно понижалась.

Большинство сельских жителей, имеющих личные подсобные хозяйства, не возражали против натуроплаты, но считали, что предусмотренные нормативы выдачи продукции сильно занижены. На обследованных нами сибирских сельхозпредприятиях на одного дольщика в счёт арендной платы, как правило, выдавались 3–10 центнеров фуражного зерна или других кормов, что могло обеспечить потребности весьма скромного личного подворья, состоящего примерно из одного поросенка или десятка птицы. Практиковалась также выдача небольшого количества мяса или же оказание услуг по распашке огорода или вывозу сена. В тех хозяйствах, где была своя мельница, дольщик мог выписать муку или получить зерноотходы. При среднем урожае с такого участка 16–20 тонн арендодателю доставалось не более одной тонны зерна — в натуральной форме или денежном эквиваленте. Именно в такую сумму на сибирских сельхозпредприятиях, по нашим данным, оценивалась стоимость годовой аренды 10 га сельхозугодий.

Однако, как мы много раз наблюдали, получение положенной продукции и машинотракторных услуг дольщику даётся весьма непросто. Ему нужно добиваться письменного распоряжения руководителя хозяйства, который выписывает муку, мясо, зерно, трактор не сразу после поступления заявки, а исходя из текущей производственной ситуации. Дольщику предлагается ждать, когда состоится очередной забой скота или помол муки, освободится или отремонтируется техника — без всякой гарантии, что это произойдёт в ближайшее время. В результате «землевладельцу» ничего не остаётся, как постоянно напоминать о себе, околавывая порог директорского кабинета.

Описанная выше практика арендных отношений характерна в основном для тех хозяйств, что «держатся на плаву», где не остановлен производственный процесс. Но ещё 2–3 года назад, в результате падающих цен на сельхозпродукцию и увеличивающихся затрат на её производство, больше половины сельхозпредприятий страны имели убытки и находились на грани банкротства. В таких условиях обеспечить защиту прав рядовых землевладельцев было практически невозможно. К тому же юридически была оформлена аренда всего 64% земельных долей, находящихся в обработке у сельскохозяйственных организаций [Шагайда 2008], то есть с дольщиками были заключены соответствующие договоры. Оставшаяся треть земельных площадей, которыми распоряжались бывшие колхозы и совхозы, практически использовались вне правовых рамок.

Центральные и местные средства массовой информации изобилуют примерами того, как собственник земельной доли оказывался не в состоянии поменять арендатора в случае предложения более выгодных условий аренды или просто получить на руки арендный договор, гарантирующий ему право на доход, и свидетельство на долю в общей долевой собственности. Руководство сельхозпредприятий, отстаивая свою монополию на получение земельной ренты, противодействовало правильному оформлению документов на вывод земли из общей долевой собственности, а также всячески препятствовало регистрации долей и письменных договоров об их аренде в государственных структурах.

Отсутствие государственной регистрации арендных договоров может иметь для собственника земельной доли неожиданные и весьма печальные последствия. Согласно требованиям Гражданского кодекса РФ договор аренды, действующий более одного года, должен пройти регистрацию в органах юстиции, иначе он будет трансформирован в договор доверительного управления. Тогда, в случае банкротства, земельную долю как недвижимое имущество можно будет перевести в средства для погашения долгов сельхозпредприятия, что навсегда лишит дольщика его земли. Журналисты, предчувствуя приближение крестьянского бунта из-за правовой беспомощности мелких «виртуальных» землевладельцев, указывают на то, что там, где борьба за землю обострилась (например, на Кубани), реализация закона об обороте земли происходит в интересах крупных землепользователей и землевладельцев [Ковалева 2004].

В упоминавшемся уже законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», по мнению ряда специалистов, не предусмотрено внедрение механизмов охраны и регулирования земель с целью обеспечения их плодородия, изъятия неэффективно используемых участков у хозяйствующих субъектов, в нём также не определены правила изменения целевого назначения сельхозземель [Алпатов 2005, Шагайда 2006]. Последнее обстоятельство резко сужает правовые возможности вывода из оборота земель низкого качества, размещения в сельской местности предприятий несельскохозяйственного профиля, расширения масштабов малоэтажной застройки. Отсутствие прозрачных законодательных нормативов заставляет инвесторов, обустривающих сельские территории или же размещающих во внегородской зоне различные промышленные мощности, искать обходные пути для получения и оформления в собственность земельных участков и в сотрудничестве с представителями местных властей реализовывать многоходовые, часто «теневые» схемы решения земельной проблемы.

По нашему мнению, несовершенство законодательной базы, отсутствие реальной конкуренции за право использования земли, низкие закупочные цены на сельхозпродукцию, не позволяющие производителю заработать средства, необходимые для выполнения всех агротехнических норм, ослабляют стимулы сельхозпредприятий и фермерских хозяйств к эффективному и ответственному отношению к земельным ресурсам. Противостоять этому не могут ни низы — владельцы земельных долей, ни верхи — властные и контролирующие структуры.

Всероссийская сельскохозяйственная перепись, проведённая летом 2006 г., выявила, что из всех сельхозорганизаций только 69% осуществляли реальную деятельность. Удельный вес зарегистрированных крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, занимающихся аграрным производством, составил всего 52% [Основные итоги... 2009: 17]. В результате существенный массив закреплённых за этими производителями земель не использовался. Со временем необрабатываемые поля полностью зарастали лесом и требовали серьёзной рекультивации для возобновления посевов. Согласно переписи в 2006 г. не обрабатывалась почти четверть земель, числящихся за крупными и средними сельхозпредприятиями. Малые предприятия не засеивали до половины (44%) земель. Обработке не подлежали 17% земель в крестьянских (фермерских) хозяйствах и 14% — у индивидуальных предпринимателей [Основные итоги... 2009: 20]. Из этих данных видно: более рачительными пользователями земельных угодий оказались представители фермерского

(предпринимательского) сектора, что можно объяснить активными процессами укрупнения части фермерских хозяйств и переходом земли, в том числе на условиях аренды, от менее успешных хозяев к более успешным. Это позволяет надеяться, что увеличение доли эффективных сельхозпроизводителей и создание конкурентной среды со временем приведут к формированию цивилизованного рынка земли и усилению защиты прав землевладельцев.

Многие специалисты высказывают сомнение в целесообразности дальнейшего невмешательства государства в вопросы землеустройства и перераспределения земли. Пока эти вопросы, как мы пытались показать, остаются в ведении хозяйствующих субъектов и собственников земли. Государство должно не только взять на себя затраты по проведению землеустроительных работ, но и более жёстко следить за вопросами эффективного землепользования, создавать условия для перераспределения земли от безответственного пользователя к ответственному: «В большинстве развитых стран перераспределение земель финансируется государством. И у нас эта проблема должна решаться как государственная. Почему-то никого не удивляет, что за разработку генерального плана развития города или какого-то другого поселения отвечают органы власти. А здесь речь идёт об использовании обширных территорий, размеры которых не идут ни в какое сравнение ни с какими населёнными пунктами» [Мирошниченко 2004: <http://www.AgroNews.ru>].

Мы уже отмечали: на нынешнем этапе рано говорить о формировании в России рынка земли. Но, как показало наше обследование, реальная конкуренция развёртывается среди хозяйствующих субъектов не вокруг сделок купли-продажи земли, а в рамках борьбы за арендодателя, через предложение ему лучших условий аренды.

Локальный рынок земельной аренды

Соперничество за землю можно наблюдать не только в тех регионах, где почвы славятся своим плодородием, но и там, где существуют альтернативы использования земли и её недр. Ярким примером в этом отношении могут служить сельскохозяйственные угодья Кузбасса, которые привлекательны ещё и своими угольными запасами.

Полевое исследование, проведённое в одном из сельских районов Кемеровской области, позволило нам наблюдать, как реально формируется локальный рынок земельной аренды, а в конкурентной борьбе за землю сталкиваются интересы разных хозяйствующих субъектов, соседствующих на одной территории. Что могут предложить земельным дольщикам крупные сельхозпредприятия, которые население по-прежнему воспринимает как оплот колхозного патернализма? Каким образом могут привлечь землевладельцев к себе разворачивающие своё производство фермерские хозяйства? Чей арсенал средств оказывается эффективнее? Как противоборствующие стороны согласуют между собой допустимые методы конкуренции, и всегда ли состязательность между ними ведёт к перераспределению земельных ресурсов?

Наиболее зримо конкурентный спрос на землю формируется там, где присутствует несколько ключевых игроков, олицетворяющих разные хозяйственные уклады. Показателен в этом отношении пример экономического противостояния в конкретном селе, где вместе с одним из самых сильных сельхозпредприятий Кузбасса уживается десяток фермерских хозяйств, чьи главы вышли из состава колхоза более 15 лет назад, сумели выстоять и добиться заметных результатов.

Руководство сельхозпредприятия, желая смягчить для своих работников переход к рынку, приняло необычное решение: несмотря на смену юридического статуса, оставить слово «колхоз» в названии предприятия. Но в новом колхозе при сохранении старой идеологии произошло разделение понятий

«простой» и «привилегированный» наёмные работники. Натуральные выплаты, а также дополнительные льготы (в оплате коммунальных и транспортных услуг, приобретении продуктов питания и кормов), которыми в недалёком прошлом обладал каждый работник предприятия, он же колхозник, сейчас стали распространяться исключительно на тех членов трудового коллектива, что передали предприятию в аренду свои земельные доли⁵. Размеры ежегодных выплаты тем дольщикам, покинувшим село, но оставившим колхозу свою землю в аренде, ограничивались эквивалентом рыночной цены одной тонны зерна (3,5–5,5 тысяч рублей в зависимости от сезона).

За последнее десятилетие колхоз сумел не только сохранить прежние объёмы производства, но и значительно расширить земельный клин благодаря массовому банкротству своих соседей. Обрабатываемые им площади возросли до 13 400 га земли, из которых более двух третей (9100 га) составили долевые земли. Колхозные поля отодвинулись за десятки километров от центральной усадьбы, а в число дольщиков, общее количество которых приблизилось к 1000 человек, попали жители «чужих» для предприятия сёл и деревень. Это заставило руководство предприятия изменить механизм заключения арендных договоров. Если в своих родных поселениях множественные арендные договоры, объединяющие дольщиков в единый список и обеспечивающие им расширенный вариант льгот, долгое время автоматически продлевались, то в тех сёлах, куда колхоз пришёл недавно, договоры, предусматривающие заметно меньший набор арендных выплат, стали подписывать с каждым землевладельцем отдельно и перезаключать каждый год. Колхоз закрепил за собой право предлагать разные ставки арендной платы своим дольщикам, дифференцируя их по месту проживания и времени передачи земли в аренду. Таким образом, рынок аренды земли был разделён на два сегмента — внутренний и внешний.

О том, насколько разнообразна может быть система льгот в качестве арендной платы для «своих», свидетельствуют выдержки из интервью с главным экономистом колхоза: *«По отношению к тем, кто живёт у нас и здесь работает, действуют несколько вариантов. Им уголь практически даром привозят. Машина льготного угля для них стоит 100 рублей, при том что её рыночная цена составляет сейчас, как минимум, около 2000 рублей. Водоснабжение у нас почти бесплатное — по 3 рубля в месяц, пенсионерам-дольщикам — совсем бесплатно. Мясо даём по 5 кг по 70 рублей. Хлеб они в колхозном магазине по 2,5 рубля за булку покупают. Услуги какие оказываем — всё по льготной цене. Корма доставляем бесплатно, огород нашим бесплатно».*

Использование колхозом подобных «демонетизированных» льгот затрудняет местным фермерам конкуренцию с колхозом за землю и борьбу за дольщиков. Единственный для них выход — пообещать арендодателю аналогичные или более высокие нормы выдачи зерна (от одной тонны и выше за долю) и обеспечить сопоставимый с колхозным уровень оказания социальных и бытовых услуг.

В конкурентных условиях система земельных отношений, связывающая мелкого (в том числе и «виртуального») землевладельца с арендатором, может надёжно скрепить интересы сельского населения и сельхозпроизводителей, усилить социальную ответственность бизнеса. Тем более, что в сельских сообществах, где межличностные связи играют огромное значение и не менее важны, чем экономический расчёт, решение о выборе или смене арендатора может иметь далеко идущие последствия. Селянина, забравшего свою землю из колхоза и передавшего её фермеру, руководство может посчитать «предателем» и не согласиться принять обратно, не ущемляя в правах. Из интервью с главным экономистом колхоза: *«У нас уходили с землёй к фермерам, но 10 человек вернулись назад, посчитали, что в колхозе лучше. Другие, может, и хотели бы вернуться, но уже гордость не даёт или председатель не берёт. А кто-то ушёл — и ему у фермеров нравится».*

⁵ При этом в колхозе растёт доля молодых или приезжих работников, не имеющих земельных долей, что чревато возникновением конфликтов между сформировавшейся категорией работающих рантье и ущемлёнными в правах наёмными работниками.

Поэтому дольщик должен основательно взвесить все «за» и «против», прежде чем решиться на выход из колхоза с землёй. Для этого ему нужно быть уверенным, что фермер, который заинтересован в аренде его земли, не подведет, не оставит в трудную минуту и выполнит все обещания. В этом плане порядочность сельского предпринимателя, деятельность которого находится под прицелом множества глаз, твердость слова в немалой степени определяют успешность и перспективы развития его частного хозяйства.

Из интервью с фермером, обрабатывающим более 4000 га земли: *«Насторожённое отношение ко мне продолжалось 5–7 лет. Сейчас уже такого нет. У меня 250 дольщиков. Их “кормлю”: каждому дольщику плачу 3 тонны зерна за земельный пай и 3 тонны сена, огороды пашу, уголь возжу, приходится ещё и навоз вывозить, и пиломатериал доставлять. И как они после этого будут к фермеру относиться?! Ведь им со всеми проблемами — кто заболел, кому нужно кого-то похоронить — куда идти? Туда, куда землю отдали!»* Зависимый от своих арендодателей фермер со временем становится их покровителем, чутко реагирующим на нужды «подопечных», и прекрасно понимает, что альтернативы в получении помощи у них нет: *«В сельскую администрацию за помощью сейчас ходить бесполезно — там могут справку дать и посочувствовать, а работу реально выполнить могу только я один. Поэтому идут ко мне».*

Интервью с фермерами в других сёлах, где крупные сельхозпредприятия либо разорились, либо находятся на грани банкротства, показали, что условия земельной аренды, которые они предлагают своим дольщикам, весьма схожи. В зависимости от масштабов бизнеса и урожайности фермерских полей стоимость аренды одной земельной доли может колебаться — 1,5–3 тонны зерна или комбикормов. Также дольщики получают сено, солому, просят фермера привезти уголь или вспахать огород, помочь с сенокосом. Таким образом, аренда земли позволяет создавать и поддерживать ресурсные обмены между фермерскими хозяйствами и мелкими семейными подворьями. На «земельной» основе формируются новые модели кооперации разных производителей, благодаря которым сельские семьи, даже утратив связь с крупным сельхозпредприятием, продолжают выращивать скот, вести своё хозяйство.

Фермеры подчеркивали, что их задача — удержать арендодателя у себя, создать ему такие условия, чтобы *«он не бегал от одного фермера к другому»*. Это заставляет быть внимательными к притязаниям каждого дольщика и по возможности идти ему навстречу: *«У меня один дольщик живёт в городе, а земля его здесь. За аренду я ему плачу деньгами. Мы с ним договариваемся по цене на зерно и сено. Допустим, по договору, я с ним должен рассчитаться за две тонны зерна до Нового года. Если на рынке в это время тонна зерна стоила 4000 рублей, то я ему выплачиваю за аренду его доли 8000 рублей. И ещё плачу за пять центнеров сена, допустим, по 200 рублей за центнер. Я эти суммы складываю и деньгами отдаю. Другие дольщики могут забирать у меня своё зерно, а потом его продавать».* Ещё один опрошенный нами фермер вместо зерна был готов обеспечить своего арендодателя бесплатным углём.

Фермеры, также как и описанный выше колхоз, склонны дифференцировать арендную плату в зависимости от срока эксплуатации земли. Если фермер начинает свою работу на новом поле, выделенном под недавно переданные ему доли, то он, как правило, готов платить по меньшим ставкам. Аргументация очевидна: земля ещё не освоена, её нужно дополнительно обрабатывать, поэтому аренда должна стоить дешевле.

Помимо аренды долевой земли частных лиц у сельхозпроизводителей есть возможность арендовать земли муниципалитетов. Причём этот вариант чаще оказывается дешевле. В этом случае годовая арендная ставка может варьироваться — 50–100 рублей за га, дополнительное обслуживание арендодателей здесь не предусматривается. Однако свободных земель этой категории в обследуемом

нами районе почти не осталось. Кроме того, окончательно не урегулирован вопрос о статусе и уровне управления государственными землями. Так, в Кузбассе часть земель муниципального имущества получила статус государственных и была передана для управления в областной комитет, что не только изменило порядок установления арендных плат, но и сократило срок действия заключённых договоров. Над землепользователями нависла опасность непродления арендных отношений, передачи освоенных ими земель другим хозяйствующим субъектам.

В сибирских сёлах происходит естественный процесс укрупнения фермерских хозяйств за счёт передачи в аренду земель тех фермеров, которые либо оказались слабыми хозяйственниками и не смогли выйти на достаточный уровень рентабельности, либо «сошли с дистанции» из-за проблем со здоровьем: *«Мне землю отдали уже двое фермеров. Им стало тяжело свои 25 гектаров обрабатывать. Один из них не мог развиваться дальше. Сначала мы с ним кооперировались — но у меня 4000 гектаров, а у него 25. Как ему со мной работать? Он помучился, помучился и предложил мне свою землю. Я согласился — буду теперь ему арендную плату хорошую платить».*

Казалось бы, при такой конкуренции за землю должно активизироваться движение земельных долей между разными землепользователями и, в конечном счёте, самые успешные производители смогут получить контроль над основными ресурсами. Однако в реальной жизни, как показало наше обследование, этого не происходит. По нашему мнению, перераспределение земли тормозится из-за ряда причин.

Во-первых, одна из заповедей сельского бизнеса, объединяющего людей из одной деревни, запрещает вести бескомпромиссную борьбу среди своих, даже находящихся в постоянном соперничестве друг с другом. Победа остаётся за традиционными нормами общезжития и внутренней солидарности. Из интервью с фермером: *«Мы договорились между собой, чтобы друг другу не ставить палки в колеса, чтобы землю не перехватывать или людей не переманивать. Ведь мы живём в одном селе, в том числе и с колхозом».* О том же говорит и главный экономист колхоза: *«Хотя у нас конкуренция за землю очень большая, но мы с фермерами заключили джентльменское соглашение — и достигнутых договорённостей стараемся придерживаться».* Благодаря этой установке каждый желающий может попробовать начать своё дело, на одной территории найдётся место под солнцем и небольшим, и средним, и крупным хозяйствам, которые сумеют поддержать друг друга даже ценой упущенной выгоды.

Во-вторых, введение неформального запрета на переманивание дольщиков от одного арендатора к другому и мораторий на повышение арендных ставок в целом страхует сельскохозяйственный бизнес от рисков разорения. Если землевладельцы начнут каждый год передавать землю тем, кто пообещает им более привлекательные условия, возникнет угроза стабильности развития многих хозяйств. Убытки понесут и те, кто лишится земли, и те, кто поддастся шантажу арендодателя и включится в бесконечную гонку за землю. Фермеры вспоминают, что в момент становления их хозяйств именно так и возникал ажиотажный спрос: *«Поначалу дольщики бегали от одного фермера к другому — к тому, кто больше платит. Приходилось тоже поднимать оплату, чтобы они остались. Смотрели, правда, какая земля, где она находится, даёт она прибыль или нет. Если земля прибыль не даёт, то дольщика не старались удерживать».*

Потребность в негласном сговоре землепользователей, который действует не только между фермерами и крупными сельхозпредприятиями, но и внутри фермерского сообщества, возникла не случайно. Неформальные договорённости, замедляющие движение земли, стали ответной реакцией на отсутствие действенных формальных механизмов защиты интересов арендаторов. Согласно недавно введённой юридической норме долговременные арендные договора подписываются и регистрируются

в государственных структурах только в отношении земельных участков. Договор об аренде земельных долей теперь должен перезаключаться ежегодно, и арендодатель в любой момент может отказаться от его продления. О том, насколько неожиданно это может произойти, свидетельствует следующее фермерское интервью: *«Землю нужно обрабатывать, вкладывать в неё средства. В этом году один мой дольщик звонит мне перед посевной и говорит, что забирает у меня землю. Я ничего не смог ему предъявить. Мы договор с ним делали пять лет назад через земельный комитет. Но сейчас вышел закон, по которому этот договор стал недействительным. Мне сейчас с этим дольщиком нужно оформлять договор только на год, потому что это не участок, а земельная доля. Поэтому земля сейчас вообще стала неопределённая».*

Изменение институциональных правил и непроработанность механизмов защиты интересов разных участников (агентов) земельных отношений в очередной раз подвергли испытанию основы сельскохозяйственного производства. Земля — это ценный невозобновляемый ресурс, который не терпит частой смены хозяина или пользователя. Введение адекватного принципа регистрации долгосрочных сделок только с юридически оформленной недвижимостью подхлестнуло процесс физического выделения земельных долей и формирования на их основе земельных участков, инициатором которого выступили не собственники долей, а их арендаторы. Именно руководители сельхозпредприятий и главы крупных фермерских хозяйств взяли на себя организацию и издержки проведения землеустроительных и регистрационных действий. Практики прохождения сквозь сложную процедуру изменения статуса земельной собственности ещё раз наглядно показали, насколько паллиативны были механизмы раздачи земли в начале реформы и как трудно по прошествии десяти и более лет документально удостоверить и доказать законность предъявляемых прав. Подробно о том, насколько тернист и непредсказуем может оказаться путь легализации земельных прав, — чуть ниже.

Оптимальная конфигурация земельных участков: поиск компромиссов

Приобретение навыков толерантности и освоение искусства компромиссов начались среди фермеров с момента выделения и определения границ отведённых для них земельных участков. При этом следует сказать, что вызванное земельной реформой перераспределение земли произошло настолько стремительно, что о создании условий для научно обоснованного размещения производства во вновь образованных фермерских хозяйствах или реструктурированных сельхозпредприятиях никто особенно не размышлял.

Фермеры были вынуждены брать в обработку ту землю, которую им давали, серьёзно не задумываясь о территориальной разбросанности выделенных им участков и возрастающих в связи с этим затратах на транспортировку техники и грузов, а также особенно не рассуждая об удалённости пастбищных и сенокосных угодий от животноводческих комплексов. По мере того как активно развивающиеся сельхозпроизводители увеличивали свои площади, постепенно занимая земли разорившихся конкурентов, проблема оптимальной конфигурации полей и участков стала выходить на первый план. Из интервью с фермером: *«Земли у меня в разных местах, очень разбросаны друг от друга. Расстояние от поля до поля составляет 20–30 километров. Так как в селе конкуренция за землю большая — много фермеров, и колхоз работает успешно, — то нам для развития приходится брать земли даже в соседнем районе».*

Практика выделения земли фермерам в первые годы их хозяйствования носила явно дискриминационный характер и нередко принимала черты непримиримой классовой борьбы. Дело в том, что земли для выделяющихся фермерских хозяйств (не важно — в собственность или аренду) отрезались от колхозных или совхозных угодий, и именно руководство коллективных предприятий выносило вердикт, куда поместить «частников» — поближе или подальше, на одном поле или на отдельных фрагментах разных

полей. Единых правил выделения земли не было, поэтому всё зависело от колхозного начальства. Один из фермеров вспоминает: *«Раньше, когда мы брали в аренду долю, то под неё весной вместе с агрономом и председателем колхоза начинали искать, где нам отрежут землю. По закону предполагалось, что нам должны были выделять земли среднего качества — не самые лучшие, но и не самые худшие, и чтобы одним массивом. Но так как колхоз был и остаётся сильным, то он старался нам земли где-то похуже дать: там, где себе не надо. Поэтому нас подальше раскидывали и по разным местам».*

Однако со временем руководство даже сильных колхозов, не оставляющих планов внешней экспансии, стало осознавать, что и в таких неприятных случаях, как урезание собственной земли, нужно уметь правильно оценивать свои издержки и не бояться идти на компромисс. Продолжение интервью с тем же фермером: *«Когда колхоз нас раскидал по разным полям, то выяснилось, что и у него севообороты нарушились. Если на большом поле колхоз нам отрезал 20 гектаров, то и нам неудобно, но и им неудобно стало». В результате здравый смысл восторжествовал, и процедура выделения земли стала более прозрачна и демократична: «Сейчас для выделения долей в колхозе отведено одно большое поле на 200 или 300 гектаров. Все знают – вот это поле. Если я беру дольщиком, то знаю, что их земли будут на этом поле. Если они мне нужны, я их буду брать. Если мне это очень неудобно или земля там не нравится, то я могу дольщикам отказать. Все-таки разум победил. Выделили поле и отрезают от него доли, а что осталось, колхоз обрабатывает. Следующие дольщики выходят, им опять земли выделяют. И всё нормально».*

Тем не менее заключение мировой с фермерами не заглушило обиду председателя колхоза на то, что ему пришлось потесниться на исконных территориях и вынужденно уйти на бывшие земли соседних хозяйств, терпя при этом прямые убытки: *«Земли у нас нет. Фермеров повысило ужас сколько, они у нас землю позабрали. Начальству ничего не надо было. Вот скажите мне, порядок это или не порядок, это по-хозяйски или нет? Нашу землю выделяли фермерам, а нам дали земли за 30 вёрст отсюда. Я вынужден там сенаж заготавливать и возить его сюда. Ну и давали бы там землю фермерам: у них же скотины нет, они кормами не занимаются. Им зерновые убрать можно одним махом, а нам ездить туда и обратно приходится».*

В других местах спор за размещение выделенных под доли участков не утихает до сих пор, и ведётся он между прежними и будущими арендаторами, то есть между сельхозпредприятиями, у которых забирают земли, и фермерами, претендующими на эти земли. Собственник земли — дольщик — в этом споре не участвует и слабо представляет, где находится его недвижимое имущество: *«Колхозник из колхоза уходит, ему отдают там землю. Но он даже не выезжает на поле и не знает, где его земля». Как правило, земельные споры между хозяйствующими субъектами не получают общественного резонанса. Стороны предпочитают мирно договариваться, до суда никто из наших респондентов дело не доводил: «Мы выходили с предложениями к агроному, в правление колхоза, они находили какой-то устраивающий нас вариант. Мы сами, в основном, с колхозом спорили, а дольщики сами инертные».*

В ряде случаев в борьбе за землю локальное фермерское сообщество объединялось и выступало сообща, предъявляя совместные требования к руководству коллективных хозяйств. Оказалось, что так проще договариваться и защищать свои интересы. К тому же далеко не все бывшие колхозы и совхозы сумели пережить тяжелые 1990-е годы, так что со временем доступ выживших сельхозпроизводителей к земле заметно облегчился в результате массового банкротства крупных сельхозпредприятий. Как следствие, те, кому ещё недавно вставляли палки в колеса (давали землю на неудобьях и участках с неблагоприятным микроклиматом), получили реальную власть в распоряжении землёй и сумели обеспечить оптимальное размещение своего производства.

Можно сказать, что в период нашего обследования в борьбе за землю наступило какое-то затишье. Реальные схватки, о которых вспоминают фермеры, шли вплоть до 1997–1998 гг., когда фермерские хозяйства ещё были технически маломощными и чувствительными к конфигурации земельных наделов: *«У меня был один тракторишко, я мог какой-то участок обрабатывать в одном месте. А если ко мне ещё два-три пая подошли и землю мне выделяют не рядом, а совсем в другом месте, то мне было очень тяжело регулярно всё это перетаскивать, технику перегонять»*. После того как ведущие фермерские хозяйства расширили парк машин и оборудования и перевооружились технически, проблемы нерационального использования земли для них отошли на второй план: *«Сейчас у меня так же земля раскидана во все стороны, но есть хорошая, мощная техника. Так что не сложно переехать с одного поля на другое. Поэтому к размещению участков у меня претензий нет. Также и у других стало»*.

Сломать сложившуюся за эти годы модель землепользования местные власти вряд ли решатся. На местном рынке земли достигнуто статус-кво: земли нашли своего обработчика, и свободного движения участков между производителями нет. Этому также способствует и уже упоминавшийся сговор между землепользователями о прекращении конкурентной борьбы за земли дольщиков. Однако это обстоятельство не отрицает и неожиданного разворота событий в будущем: в момент, когда начнётся физическое выделение всех земельных долей, на всех дольщиков земли может не хватить. Виной тому — выдача свидетельств без жёсткой привязки к реальным земельным площадям, использование среднестатистических данных для определения размера земельной доли в конкретном хозяйстве или сельском поселении.

Барьеры превращения земли в капитал

Без юридического оформления земельной собственности и арендных отношений землепользователи фактически лишаются перспектив развития, не имея стимула выстраивать свои производственные программы на будущее. Здравомыслящий хозяин поостережётся вкладывать средства в повышение плодородия почвы, внедрять научно обоснованные системы севооборота, закупать дорогостоящую технику и возводить инфраструктурные объекты, если над ним постоянно висит угроза утраты обрабатываемых полей и пересмотра договоров аренды. Как убедительно показал в своих исследованиях Эрнандо де Сото [Сото 2001], ресурсы могут стать капиталом и на законных основаниях приносить доходы только тогда, когда они получают легальный статус, и государство своей властью юридически закрепляет и защищает права частной собственности. В полной мере это относится и к земельным ресурсам: только при наличии государственной регистрации они могут выступать объектом договора в бизнес-сделках, становиться залогом для получения кредитных средств, приобретать реальную рыночную стоимость и беспрепятственно менять своих владельцев.

Как мы убедились, проводя своё исследование, в прозрачности и легализации земельных отношений в большей мере сейчас заинтересованы энергично развивающиеся и капитализирующиеся хозяйства, преимущественно фермерские. Именно их владельцы реально рискуют своим капиталом и поэтому не могут позволить себе оставить без внимания движение и юридический статус самого важного фактора их хозяйствования — земли.

Тревога за судьбу своего бизнеса побуждает фермеров заняться юридическим оформлением земельных прав, в том числе и в отношении не принадлежащей им земли. Не дожидаясь, когда дольщики-арендодатели осознают ценность своей земли и отнесутся к ней как к реальному капиталу, арендаторы активно включаются в процесс физического выделения долей и формирования на их основе земельных участков. Они вынуждены брать на себя материальные затраты на межевание и постановку участка на кадастровый учёт, заниматься подготовкой всех документов и передачей их в регистрационную палату.

Как свидетельствуют результаты нашего опроса, далеко не всегда фермерам, которые берут на себя оформительские заботы, удаётся быстро добиться желаемых результатов. На их пути постоянно возникают труднопреодолимые препятствия, которые не всегда связаны с дефицитом времени или финансов. Дело может застопориться из-за проблем с оформлением генеральной доверенности от лица всех дольщиков или из-за невозможности одновременно собрать их в «присутственных кабинетах»⁶, утраты части свидетельств на земельные доли, выхода новых поправок в федеральном или региональном законодательстве и других малопрогнозируемых событий.

Показателен в этом смысле опыт юридического оформления земельных отношений одним из самых успешных фермеров из нашей выборки. В его хозяйстве обрабатывается 4300 га земли, но самому фермеру и членам его семьи официально принадлежат только 50 га, которые оформлены в собственность по всем правилам. Большая часть оставшейся земли (всего 4000 га) арендуется у односельчан и жителей других деревень, в том числе относящихся к другому району. Для того чтобы фермер мог заключить с каждым арендодателем договоры долговременной аренды, требуется, как было сказано выше, сформировать на основе всех долей земельные участки, то есть провести их межевание, составить для каждого план расположения и зарегистрировать его в кадастровых органах. Только после этого можно будет внести сведения об этих участках в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Чтобы эта операция была проведена в кратчайший срок и прошла все необходимые согласования, указанному фермеру пришлось взять на работу специального человека, занимающегося исключительно оформлением земельных долей в землеустроительных, кадастровых и регистрационных органах: *«Я нанял бухгалтера, уже в штат его принял на работу. Он второй год занимается только землёй, постоянно ездит в земельный комитет. Но за два года нам удалось поставить на кадастровый учёт всего восемь дел. А у меня более 260 дольщиков! И это ещё не юстиция. Мне уже сказали, что там просто не оформить. Не только я, но и другие фермеры пытаются это сделать».*

Зачастую в восприятии простого крестьянина-дольщика процесс обретения законных земельных прав чересчур обременителен и необязателен, поглощает его личное время и грозит ощутимыми материальными потерями. Понимание того, что «виртуальная» долевая земля, которая сегодня в лучшем случае приносит несколько центнеров зерна, может в скором времени приобрести реальную и ощутимую цену, доступно далеко не всем⁷.

Именно инерционность традиционного мышления селян подгоняет фермеров, постигших на собственном опыте прописные рыночные истины, заняться оформлением земли. Они прекрасно понимают, что правовой вакуум в земельных отношениях в скором времени завершится приходом на сельские просторы более деятельных и бескомпромиссных хозяйствующих субъектов, которые найдут способы завладеть землей и установят собственные правила игры. Продолжение интервью с тем же фермером: *«Я оформление земли всех дольщиков взял на себя, потому что половине из них вообще нереально будет это сделать. Они и не будут оформлять. Но как-то землю в порядок приводить*

⁶ По оценкам специалистов, собрать всех многочисленных участников общей долевой собственности либо в кадастровом комитете, либо в органах госрегистрации чрезвычайно сложно. Учитывая пожилой возраст многих дольщиков, никто не может гарантировать, что по состоянию здоровья они смогут добраться до райцентра и провести там целый день. К тому же некоторые дольщики могли покинуть своё место жительства и переселиться не только в другие регионы, но и в другие страны [Шагайда 2008].

⁷ Это не отменяет продажи земельных долей по «бросовым» ценам селянами, которые остро нуждаются в деньгах и не готовы ждать, когда цена земли станет адекватной. Можно сказать, что в сегодняшнем селе проявился эффект дежавю: подобно тому как в ходе приватизации середины 1990-х гг. граждане, не имея средств для текущей жизни, легко расставались со своими правами на собственность (ваучерами) за бесценок, теперь так поступают с земельными свидетельствами некоторые группы сельских жителей — бедные, пьяницы, пожилые люди, селяне, переехавшие в город.

надо! Мы решили, что все затраты возьмём на себя, хотя получить кадастровый номер только на один участок стоит 4500 рублей. Мне придется за всех заплатить больше миллиона рублей. Мне хотя бы кадастровые номера получить, чтобы я мог с людьми договора заключить, все границы в порядок привести. Вроде и не оформлять землю нельзя... Что-то надо же с ней делать! Пока земля болтается».

Как правило, в выделении земельных участков под каждую долю заинтересованы те фермеры, которые в перспективе рассчитывают на выкуп этих участков. Однако эти намерения не всегда реализуются на практике. Владелец мощного агрохолдинга, выросшего за десять лет из небольшого фермерского хозяйства, поведал нам о том, что не раз терпел неудачу в приобретении долевой земли, с владельцами которой было достигнуто предварительное соглашение о продаже. После того как его юристы помогли дольщикам размежевать и оформить их участки, последние дольщики отказывались от заключения сделки.

Другой часто используемый землепользователями вариант регистрации земельных прав — юридическое оформление не отдельных участков, а единого массива, объединяющего множество долей, находящихся у хозяйства в аренде. По такому пути идут и фермеры, и крупные предприятия, заинтересованные в сохранении контроля над всем земельным клином, но не стремящиеся приобрести землю в собственность. Хотя такой способ требует меньших финансовых затрат, он также не гарантирует быстрого прохождения всех инстанций. Из интервью с главным экономистом колхоза: *«Мы оформляем доли общим списком, без межевания. Земельный кадастр мы уже прошли. Мы год уже этим занимаемся, а может, даже больше».*

Неудивительно, что в таких условиях регистрация земельных прав происходит очень медленно. По оценке председателя комитета по управлению муниципальным имуществом рассматриваемого района, на момент нашего обследования (июнь 2008 г.) было узаконено не более 40% сельхозугодий, при том, что официально процесс оформления земельных отношений должен завершиться в декабре 2010 г. На вопрос, какой может оказаться судьба незарегистрированных (в том числе невостребованных) частных земель, никто не смог дать внятного ответа.

Сложившаяся ситуация с легализацией прав собственности на землю, по мнению Н. Шагайды, «ведёт к повышению рисков функционирования сельскохозяйственных организаций: они продолжают использовать землю без оформления, легко становясь жертвой земельных спекулянтов и любых других лиц, заинтересованных в земле» [Шагайда 2008: 312]. В связи с этим на федеральном и региональном уровнях назрела необходимость мер, с одной стороны, упрощающих процедуры формирования земельных участков в счёт долей в праве общей собственности, с другой — заметно сокращающих затраты времени на прохождение инстанций и понижающих денежные затраты физических лиц на оплату землеустроительных работ, в том числе за счёт финансирования этих работ государством. Особая задача, требующая безотлагательного решения, — это завершение работ по выделению невостребованных земельных долей и разработка правового механизма их передачи в управление и использование.

Можно назвать ещё два значимых следствия правовой неурегулированности земельных отношений, которые отражаются не только на условиях хозяйствования в аграрной сфере, но и напрямую затрагивают жизнь селян.

Первое следствие связано с налоговой сферой и касается выплаты земельных налогов. До начала регистрации земельных прав земельный налог, поступающий в бюджет муниципальных образований, выплачивался пользователями земли. Сейчас земельный налог должен вносить в местный бюджет

непосредственно собственник земли, оформивший межевое дело и подтвердивший свой юридический статус. Из-за незавершённости процесса регистрации сбор земельного налога в разных поселениях, по оценке представителей органов самоуправления, катастрофически упал. Упомянутые налоговые поправки послужили дополнительным антистимулом для легализации земельных прав для тех дольщиков, которые не планировали продажу своей земли и не хотели бы брать на себя дополнительные расходы за обладание собственностью.

Второе следствие касается процессов внедрения земельной ипотеки. Хотя земельные сделки были разрешены в самом начале земельной реформы, федеральный закон «Об ипотеке» исключал применение залога для сельскохозяйственных угодий. Только с февраля 2004 г. земельная ипотека стала возможной. Однако, по данным о ходе выполнения национальных проектов, на 22 января 2007 г. было зафиксировано всего 65 случаев залога участков сельхозугодий для получения банковских кредитов [Шагайда 2006: 148–149]. Причина столь скромных показателей опять же связана с проблемами регистрации прав земельной собственности. По закону предметом залога может быть земельный участок, внесённый в уже упоминавшийся Единый государственный реестр. Отдавать в залог неразмежёванный участок, составленный из большого количества земельных долей, не только затруднительно из-за необходимости получения согласованного решения всех дольщиков, но и весьма рискованно. Таким образом, получателю кредита требуется сначала выделить свой индивидуальный участок из общедолевой земли, пройти все надлежащие процедуры регистрации и только после этого приступить к оформлению земли в качестве залога.

Стоит отметить, что до сих пор среди специалистов нет однозначного мнения в отношении полезности (эффективности, небезопасности массового применения) института земельной ипотеки и связанных с ним потенциальных угроз. Весьма популярна следующая позиция: отсутствие оборотных средств заставит сельских товаропроизводителей брать кредиты под землю. Но в случае возникновения дефолта по обязательствам перед банком будет происходить изъятие земли у сельхозпредприятий. При этом высока вероятность перераспределения земель сельскохозяйственного назначения не в пользу более эффективных землепользователей, а в пользу более платёжеспособных несельскохозяйственных компаний и структур, представляющих крупный капитал. Через подобный механизм кредитования и банкротства сельхозпредприятий неограниченный доступ к земельным ресурсам страны могут получить также иностранные фирмы [Широкалова 2005].

Такой пессимизм в отношении перспектив земельной ипотеки подкрепляется реалиями текущей жизни. В регионах, где ценность земли особенно высока, сегодня можно наблюдать активный процесс выкупа земельных долей крупными компаниями, ориентированными на приобретение больших участков. При этом земля скупается с разной целью — для ведения сельского хозяйства, массовой застройки пригородных территорий, освоения рекреационных ресурсов и создания туристических центров.

Можно предположить, что наиболее активно вывод территорий из категории земель сельхозназначения происходит в регионах с повышенным спросом на землю как объект застройки; например, в Московской и Ленинградской областях, Краснодарском крае. Действенный механизм контроля и регулирования этих процессов отсутствует. Хотя законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» введён норматив максимального размера земельной собственности для одного владельца, он очень велик и может достигать 10% от площади муниципального района. Таким образом, «Закон разрешает 18 630 человекам стать собственниками всех сельхозземель страны, так как... в необъятной, по мировым меркам, России всего 1863 административных района» [Широкалова 2005: 84]. Следовательно, возможности появления крупных землевладений латифундистского типа и создания земельных монополий в России имеются, что в конечном счёте может отразиться и на вопросах обеспечения продовольственной безопасности страны.

Ещё сложно говорить о сложившемся рынке земли в большинстве российских регионов и установлении справедливых цен на землю. В немалой степени в этом повинно отсутствие полной инвентаризации сельскохозяйственных земель и постановки их на кадастровый учёт. Другой фактор — неимение платёжеспособного спроса на землю среди сельхозпроизводителей.

Так, в сельском районе Кузбасса, где велось наше исследование, цена на землю варьировалась — 3000–5000 рублей за га⁸, а денежная оценка земельной доли не превышала, как правило, 50 тысяч рублей. К перспективе покупки обрабатываемых земель опрошенные нами фермеры относятся с осторожностью: слишком дорого может обойтись эта затея, несмотря на достаточно низкую стоимость гектара земли. Покупка 1000 га потребует отвлечения суммы 5 млн рублей, что, исходя из дефицита собственных ресурсов и проблем с кредитованием, весьма чувствительно скажется на функционировании фермерских хозяйств и возможностях их технической модернизации.

Малым и средним фермерским хозяйствам проще продолжать арендовать землю, но на долгосрочной (гарантированной) основе, или же выкупить землю у государства с отсрочкой платежа и последовательным погашением долга. А вот фермеры-тяжеловесы, чьи обрабатываемые площади составляют от нескольких гектаров земли до десятка тысяч, уже подошли вплотную к тому, чтобы начать скупать арендуемые земли. Поэтому, как было показано выше, они и ускоряют процесс регистрации земельных прав.

К решению о приобретении земли в собственность кузбасских фермеров подталкивает приход на их земельный рынок непрофильных игроков, не ограниченных в финансовых средствах и обладающих мощной юридической поддержкой. Речь идёт о так называемых шахтёрах, то есть владельцах предприятий, занимающихся добычей угля. Для замены выработанных угольных пластов им требуется проникновение в глубь территорий, которые сегодня имеют преимущественно сельскохозяйственное назначение. При этом «шахтёры» вынуждены считаться с действующими ограничениями перевода земель в другой статус и поэтому готовы идти к намеченным целям обходными путями, попутно диверсифицируя свой бизнес. Так, на территории исследуемого района одна из шахт выкупила за долги сельскохозяйственное предприятие, организовала на его базе крупный животноводческий комплекс и начала скупать земельные доли у местных жителей с последующим формированием и регистрацией земельных участков. С помощью особых юридических ноу-хау подобные сделки оформлялись быстро, вызывая зависть в фермерских кругах: *«Им свидетельство на землю отдаёшь, доверенность подписываешь — и всё, не надо оформлять. Они сами всё оформляют».*

Весьма подробно и образно фермеры описывали нам, как избирательно работает административная машина, оформляя и регистрируя земельные сделки в зависимости от статуса «просителя». Из интервью с фермером: *«Я второй год землёй занимаюсь. А некоторые фермеры оформляют её уже три года, дошли до юстиции, но ничего дальше сделать не могут. К примеру, мы дали объявление в газете о выделении 50 долей земли на поле, как это по закону положено. Пришли к чиновникам, показываем — вот газета, хотим сформировать земельные участки. А нам говорят: “Вы должны принести 50 экземпляров газеты — на каждого дольщика”. Вот и всё. Потом это сделаешь, начинается что-то другое. Оформляли доверенность на всех, а нас просят какую-то бабушку привезти на оформление земли, хотя она и написала нам доверенность. Вот легко сказать — бабушку привезти в юстицию. А там очередь нужно отстоять, потом могут вновь завернуть с документами, и ещё раз десять придётся свозить в райцентр старого человека. Хотя мы продолжаем это дело, но не знаю, сможем ли мы довести его до конца. Но шахты как-то землю быстро оформляют. Вот представители разреза в село приезжают, быстро скупают полторы тысячи гектаров и сразу же их регистрируют. Да, у них юристы для этого работают. Но и мы юристов нанимаем, а у нас ничего не движется».*

⁸ Эту цену можно считать более-менее нормальной. В Новосибирской области, например, где нет такого дефицита сельхозугодий, как в Кузбассе, среднерыночная стоимость гектара земли сельхозназначения в 2008 г. не превышала 1000 рублей, хотя в пригородной рекреационной зоне тот же гектар земли стоил уже в 500 раз дороже.

Нельзя сказать, что шахтёрская экспансия носит тотальный характер. Она осуществляется локально, в соответствии с расположением угольных пластов. В тех местах, где интерес шахтёров к земле переходит в деловую плоскость, цены на землю удваиваются⁹. В связи со столь активным участием шахтёров в переделе земельного рынка местные сельхозпроизводители еще в большей степени осознали уязвимость своего положения и неспособность на равных конкурировать за землю с представителями крупного капитала. Причём пессимизм фермерам добавляет не только их финансовая несостоятельность, но и существующих разрыв в юридических возможностях защиты своих прав.

Из интервью с крупным фермером: *«Рынок земли одбокий. Рынок мог бы существовать, если бы земля была оформлена и я бы мог её понемногу покупать. Я бы хотел её покупать. Но сейчас земля в основном у нас продаётся втёмную: приносит человек мне своё свидетельство на землю, я отдаю ему 50 тысяч рублей. И это считается покупкой. Я уже приобрёл таким образом 1000 гектаров земли. Но это же не покупка. Я не считаю, что купил эту землю. Люди, которые уезжали, попросили меня купить их доли. Я как бы заключил договор аренды с ними на 50 лет и заплатил им 50 тысяч рублей за это. Получается, что эти доли у меня в аренде находятся, только я выплатил арендную плату за много лет вперёд. Пока я не могу купить оформленную землю, зарегистрированную в юстиции, и саму сделку оформить. Вот так устроен сейчас у нас земельный рынок. Крупный бизнес землю покупает, а мелкий, средний бизнес, мы, фермеры, её купить не можем!»*

В условиях слабой правовой базы, что чаще всего компенсируется использованием так называемого административного ресурса, в наиболее «подвешенном» состоянии оказывается производственная деятельность тех фермерских хозяйств, которые арендуют муниципальные или государственные земли. Именно они в первую очередь могут стать жертвами изменения государственной политики и пересмотра стратегий развития региона. В этом случае не помогут ни прежние заслуги, ни налаженное хозяйство: *«У нас договор на землю закончился в апреле. Договор нам пока не продляют, вообще — молчок. И не знаешь, куда земля уйдёт. Мы её засеяли, урожай уберём. Но нам могут в любой момент сказать: “Убирайте урожай и — до свидания”. Вы говорите, что нам нужно технику новую покупать. Ну накуплю я техники, а завтра земли заберут и всё. А за неё же платить надо!»*

Однако и те фермерские хозяйства, что арендуют земельные доли, не могут спать спокойно. Внешние инвесторы всегда найдут более убедительные аргументы для дольщиков и с помощью поддержки властей разных уровней без труда переформируют земельный клин по своему усмотрению. Ещё одно свидетельство отчаянного положения фермерского хозяйства: *«У меня в любой момент смогут забрать землю — и я вообще ничего сделать не смогу. Хотя я вроде как землей пользуюсь, я вроде как первоочередной претендент на эту землю. Но если власть захочет забрать эту землю, она её заберёт и даже никого не спросит. Потому что закон нас не защищает... Мы работаем с 1992 года, нас четверо, я не один. Всего у нас 1300 га, обрабатываем определённый массив, земля неоформленная. В прошлом году пришли “шахтёры”, 100 паев скупили, показывают на наш угол: “Нам вот это надо”. Созвали собрание, люди проголосовали, и нас с этого угла вот так вот отодвинули. “Шахтёры” этот участок забирают, а потом договариваются с колхозом, и нам в другом месте дают поля. В этом году мы ещё посеялись, потому что “шахтёры” документы на землю не успели оформить. А если они за следующую зиму документы оформят, значит, мы переедем».*

Стоит заметить, что для руководителей района привлечение внешних инвесторов есть способ придания нового импульса развитию территории через возрождение обанкротившихся сельскохозяйственных предприятий и размещение нового производства (промышленных и других предприятий). Создание особых, благоприятных условий для привлечения «варягов» может сильнейшим образом обострить

⁹ Подобным образом возрастают цены в тех местах, где предполагается отвод земли под строительство дорог, линий электропередач и других объектов инфраструктуры.

противостояние «своих» и «чужих» производителей и скорее всего отразится на локальном рынке земли.

Из интервью с главой муниципального района: «Нам пришлось пойти на привлечение инвестора, который был готов рисковать и вкладывать в сельскохозяйственное производство деньги. Но при этом инвестор хотел вкладывать средства в своё собственное дело. И мы не без труда, конечно, пошли на то, чтобы это организовать. Мы продали ему землю, продали основные средства для того, чтобы основать комплекс частника».

Однако маленькие хитрости противостояния внешним захватам припасены и у местных сельхозпроизводителей. Так, владелец уже упоминавшегося агрохолдинга, который занял земли пяти колхозов (площадь всех угодий составляет более 30 тысяч га!), не собирается одномоментно выкупать все пашни и угодья, что находятся у него в аренде. В его планах — выкуп только тех участков, что расположены по периметру земельного клина. Таким образом, собственные земли станут своего рода охранной грамотой для внутренних арендуемых полей, ограничивая доступ к ним других претендентов.

* * *

Подводя итоги нашего исследования истории и современного состояния земельных отношений на селе, можно сделать ряд заключений.

Сложившаяся система землепользования является результатом многочисленных компромиссов и противоречивых тенденций пореформенных лет. Её принципиальный недостаток состоит в том, что доступ к землям сельскохозяйственного назначения тех, кто мог бы организовать её эффективное использование, крайне затруднён. Главная причина такого положения — отсутствие полноценно работающего института земельной собственности.

Слабая и противоречивая правовая основа земельных отношений в сочетании с очевидными дефектами правоприменения, как мы пытались показать в данной статье, привлекая мнения непосредственных участников этих отношений, стала существенным тормозом в развитии отечественного сельского хозяйства, препятствием на пути перевода его на инновационные рельсы.

Для того чтобы в земельном вопросе наступил момент истины, нужна определённая политическая воля, базирующаяся на взвешенном понимании всех последствий, связанных с изменением земельных отношений на селе. Наличие такой воли позволит, наконец, сделать исторический выбор в пользу определённой модели земельных отношений, которая будет рассматриваться в качестве основной, и получит соответствующую правовую и организационную поддержку со стороны государства.

Литература

Алпатов А. А. 2005. *Земельная реформа в новой России*. М.: АКДИ «Экономика и жизнь».

Ильющонок С. Е. 2006. *Аграрные отношения в России*. Новосибирск: ИЭОПП.

Ковалева Т. 2004. На Кубани может случиться крестьянский бунт. *Крестьянские ведомости*. 5 ноября. <http://www.AgroNews.ru>

Кресникова Н. И. 2008. Приватизация земли в сфере аграрных земельных отношений. В сб.: *Роль инноваций в развитии агропромышленного комплекса*. М.: ВИАПИ им. А. А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень»; 313–317.

- Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. (по материалам Росстата). 2009. *Вопросы статистики*. 1: 17–30.
- Мирошниченко С. 2004. Закон об обороте сельхозземель нужно срочно улучшать. Этого требует практика сельхозпроизводства. *Крестьянские ведомости*. 6 сентября. <http://www.AgroNews.ru>
- Смирнов В. Д. 2006. *Организационно-экономическое устройство сельского хозяйства региона: какое оно было, какое есть и какое может быть в будущем (на примере Новосибирской области)*. Новосибирск.
- Сото Э. де. 2001. *Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире*. М.: ЗАО «Олимп—Бизнес».
- Шагайда Н. И. 2006. *Особенности оборота сельскохозяйственных земель в России: институциональный анализ*. М.: ВИАПИ им. А. А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень».
- Шагайда Н. И. 2008. Новые подходы к аренде участка в общей долевой собственности. В сб.: *Роль инноваций в развитии агропромышленного комплекса*. М.: ВИАПИ им. А. А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень»; 310–312.
- Широкалова Г. С. 2005. Социально-правовые аспекты аграрных преобразований в новой России. *Социологические исследования*. 1: 82–91.