

ГОСУДАРСТВО В СИСТЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

© 2018 Шавишвили Давид Федорович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук (РАН)
117218, Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

© 2018 Шейнин Леонид Борисович

кандидат юридических наук
Институт экономики Российской академии наук (РАН)
117218, Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

Частная собственность на землю в России исторически была подчинена фискальным задачам. Эта традиция начала преодолеваться в начале XX века, но приобрела новую силу после коллективизации сельского хозяйства в СССР. Попытка возрождения частной собственности на землю, предпринятая в 1990 годах, удалась далеко не полностью, информация о ней страдает серьезными пробелами. Для продвижения реформы предлагается возродить землеустроительную службу при сельскохозяйственных органах, а в области регулирования аграрных отношений придать решающую силу законодательству регионов.

Ключевые слова: крестьянская община, частная собственность на землю, приватизация сельскохозяйственных земель, земельные доли, землеустроительная служба.

Совершенствование аграрных отношений в России — процесс исторически длительный, в основе решения которого лежит проблема собственности на землю. В процессе крестьянской реформы 1861 г. около 20 млн. крестьян были освобождены от власти помещиков. Реформа эта давно назрела и была оправдана не только по гуманитарным соображениям, но и с чисто административных позиций. Реформа 1861 г. преследовала главным образом не экономические цели (вроде интенсификации земледелия), она выполняла прежде всего важнейшую социальную задачу — предоставить свободу миллионам бесправных людей. С этих позиций экономические задачи реформы, в частности её земельно-правовые цели, были намного скромнее. При распределении земли между крестьянами реформа решала две основные финансово-экономические задачи. Во-первых, предоставить крестьянам минимальные наделы, с которых они могли существовать. Официально считалось недопустимым возникновение «язвы пролетариата». Во-вторых, чтобы со своего надела каждая семья могла платить государству положенные подати, включая выкупные платежи за предоставленную крестьянам землю (юридически вся земля в пределах каждого поместья принадлежала помещику).

Наделение землёй каждой крестьянской се-

мьи (двора) было сложной задачей, решать эту задачу должны были сами крестьяне. В великорусских (и не только) губерниях крестьянские земли не были переданы в индивидуальную собственность производителям. Они были предоставлены *крестьянским общинам*, которые производили распределение пашни, а также сенокосных и других угодий между своими членами [1]. Вопрос об индивидуальной собственности крестьян на землю был оставлен «на потом». Постоянные переделы (обычно через 12 лет) резко снижали культуру земледелия. Перед каждым переделом уменьшалась вывозка на поля навоза, ослабевала борьба со злостными сорняками, и т.д. Переделы прямо препятствовали коренным улучшениям земли.

Крестьянин не мог самовольно распорядиться полагающимся ему наделом — например, продать его — даже если он больше не желал или не мог заниматься земледелием. Правда, он мог сдать его в аренду соседу. Но если арендатора не находилось, то участок нередко забрасывался, превращаясь в так называемый пустырь.

Поиски более эффективного использования земли крестьянами не прекращались. В середине XIX века Министерство государственных имуществ в виде опыта поселило несколько сотен семей государственных крестьян в Симбирской губернии на условии постоянства владения

землём каждым хозяйством. Хотя после 1861 г. этот опыт не был продолжен, он показал в целом положительные результаты по сравнению с окружающим крестьянским населением, практиковавшим переделы земли [2].

Закрепление крестьянских земель за отдельными дворами на постоянной основе стало возможным с момента начала Столыпинской аграрной реформы, которую относят к 1906 году (эта реформа не была доведена до конца ввиду начавшейся Мировой войны и событий 1917 года). Хотя общинная собственность на землю в глазах тогдашних идеологов была одним из столпов государственного устройства, но под влиянием революционных событий 1905 года от неё решили отказаться. В ходе революционных событий во многих земледельческих уездах крестьяне захватывали принадлежавшие помещикам луга, рубили помещичьи леса.

По условиям реформы, превращение общинной собственности в частную собственность, так называемое *разверстание* земли, могло происходить по трём повышающимся ступеням:

1. Желаящее домохозяйство закрепляло за собой те пахотные полоски, которыми оно обладало на день подачи заявления о разверстании. Угодья оставались в общинной собственности, и хозяйство, выделявшееся со своей пашней, продолжало пользоваться ими по-прежнему. Большинство крестьян, из числа закрепивших за собой свою пахотную землю, остановилось на этой ступени.

2. Выделявшееся хозяйство могло потребовать нарезать ему пахотный участок в *одном месте*, то есть за счёт соседних полос. Взамен оно отдавало общине свои полоски в других местах, при этом в разверстание вовлекались также угодья. Причитавшаяся данному хозяйству площадь угодий присоединялась к его пашне. В результате получался цельный участок, носивший название *отруб*.

3. Если отруб находился вдалеке от селения, то предполагалось, что хозяин отруба перенесёт туда свою усадьбу, устроив там *хутор*. Отсюда дополнительное требование к каждому нарезаемому отрубам, чтобы там был водный источник.

Владельцам отрубов, создававшим хутора, в некоторых случаях полагались пособия от казны на *мелиоративное устройство* доставшейся им земли. Например, это устройство выражалось в осушении переувлажнённых участков (обычно — в лесной зоне) и в создании прудов в южных

районах. Содействовать или даже выполнять эти работы должен был местный персонал отдела земельных улучшений. Этот отдел был, создан ещё в составе Министерства государственных имуществ и земледелия (с началом Столыпинской аграрной реформы, которое было преобразовано в Главное управление землеустройства и земледелия). Столыпин считал, что за 20 лет такой работы он преобразует сельскую Россию. До 1917 г. примерно десятая часть всех крестьянских хозяйств, входивших в земельные общины, закрепила за собой свои пахотные наделы.

Попытки возродить элементы частной собственности на землю наблюдались и в СССР в 1920-х годах, где вся земля юридически принадлежала государству. Тем не менее, Белорусский Водно-земельный кодекс (1928 г.) закреплял земельные участки из состава Гослесфонда или Госземфонда за теми освоителями, которые их осушили и привели в культурное состояние своими силами. Подобные же нормы были включены в Украинский земельный кодекс 1922 г. Земельный кодекс РСФСР, вступивший в действие в 1923 г, относился отрицательно к включению в переделы тех участков, на которых предыдущие владельцы выполнили коренные улучшения. Если же по местным условиям такие участки всё-таки поступали в передел, то новый владелец был обязан возместить прежнему землепользователю «стоимость неиспользованных или особых затрат». Сады, огороды, застроенные участки, а также конопляники (под которые вносили высокие дозы удобрений) не должны были поступать в переделы.

Как известно, все такие правовые нормы были нарушены в ходе последовавшей коллективизации сельского хозяйства, поскольку при отводе и закреплении земель за колхозами заслуги отдельных лиц или их групп по освоению новых или коренному улучшению уже используемых земель не принимались во внимание. Во многих местах фактически оказалось отменённым и право земледельца на ведение индивидуального хозяйства.

Как известно, в начале 1990-х годов большинство колхозов и совхозов были ликвидированы. Земли этих хозяйств в виде долей перешли в собственность их работников, а также специалистов на селе, занятых в государственных учреждениях. По мысли реформаторов, частная собственность на землю должна была стать той волшебной палочкой, которая быстро двинет

вперёд сельское хозяйство страны.

Но раздел земли крупных хозяйств на индивидуальные доли был произведен только на бумаге, без привязки к местности. Фактически упомянутые лица получили лишь право участия в общей собственности на выделенную им землю. Осуществления своего индивидуального права на землю они могли добиваться только путём требования выделить (за свой счёт) причитающиеся им доли земли в натуре. Для многих из них это право осталось не реализованным [3]. Не ясными остаются и «натуральные права» владельцев долей. Ещё в колхозный период в Нечернозёмной зоне России немало хозяйств не обрабатывали всей закреплённой за ними пашни. Часть пашни и естественных кормовых угодий зарастала лесом. С ликвидацией многих бывших колхозов и совхозов процесс забрасывания отдалённых и (или) малоплодородных участков пашни только усилился. Как считается, только в этой зоне брошено больше половины прежних посевных площадей. В настоящее время запутанными оказались не только границы пашни и угодий, но и многие земельные права. Крупные и средние хозяйства, использующие чужую землю, находятся в юридически мало приемлемом положении, ибо любой «отзыв» земельных долей, которыми они пользуются (со стороны лиц, имеющих право на эти доли), грозит подорвать стабильность их производства.

Земельные реформаторы 1990-х, стремились к тому, чтобы поскорее передать государственную землю в частную собственность. Но они не продумали, как обставить эту грандиозную земельную реформу с организационно-правовой стороны. Начиная с 1990-х годов, сельскохозяйственные органы потеряли свою *землеустроительную службу*, (при которых она состояла прежде). Эта служба была передана в кадастрово-регистрационную систему — нынешний «Росреестр». Последняя же (как известно) земельным устройством не занимается.

Необходимо также признать, что одна, даже надлежаще оформленная частная собственность на землю, не является панацеей. Новые собственники, так называемых, земельных долей в массе своей не превратились в фермеров по той причине, что у них не было средств для приобретения техники, удобрений, семян для ведения хотя бы мелкого хозяйства. Во многих семьях для этого не хватало и рабочих рук. Нельзя игнорировать и такое обстоятельство: за 60 лет го-

сподства в СССР крупного сельского хозяйства бывшие крестьяне превратились в основном в *работников*. К этому же добавился и такой мало видимый недостаток, как историческое падение престижа трудиться на земле.

В настоящее время существует задача отстроить систему собственности на сельскохозяйственную землю — с учётом как имеющихся прав на неё, так и фактического состояния землеводства и землепользования. Но без землеустроительной службы при органах сельского хозяйства эту задачу решить невозможно. Без помощи этой службы нельзя наладить и адекватную информацию о том, что делается в сельском хозяйстве страны вообще, и в её земельном хозяйстве, в частности.

Без содействия землеустроительной службы невозможно выполнить другую большую работу — по разграничению *публичных земель*, принадлежащих соответственно России, местным и региональным властям. В 1920-х годах в РСФСР (как и в других союзных республиках) публичные земли, как и другие природные богатства, были успешно разделены между республиканским Центром, с одной стороны, а также губерниями, автономными республиками и областями — с другой [4]. Аналогичную работу требуется провести и в настоящее время.

Из неудачного опыта земельной реформы 1990-х годов вытекает и другой важный вывод. Он заключается в том, что невозможно диктовать *единые* земельные правила для всех сельскохозяйственных районов огромной России. Во многих регионах и их частях не одинаковы почвенно-климатические условия, не однородна демография, существуют несходные традиции ведения сельского хозяйства, неодинаковые хозяйственные условия. Попытаться единообразно регулировать земельные отношения на пространствах России с помощью Земельного кодекса РФ и общероссийских законов, как это делается сейчас — по меньшей мере, неразумно. Право регулировать земельные отношения на своих сельскохозяйственных землях должны иметь все регионы страны.

Что касается хуторского расселения сельского населения, то в ближайшие годы вряд ли оно будет определять лицо «негородской» России. Однако в системе сельского хозяйства отдельных регионов оно может стать важным звеном аграрного развития, которым не следует пренебрегать в современной и обширной России.

Библиографический список

1. *Христофоров И. А.* Судьба реформы. Русское крестьянство в правительственной политике до и после отмены крепостного права (1830–1890 гг.). Москва. 2011. С. 179.
2. *Дружинин И. М.* Киселёвский опыт ликвидации общины // Сборник: Академику Грекову ко дню 70-летия. Москва. 1952.
3. *Нефёдова Т. Г.* Десять актуальных вопросов о сельской России. Ответы географа. Москва. 2013.
4. Сборник законодательных постановлений и ведомственных распоряжений по неналоговым доходам.— Наркомфин СССР, 1927.
5. *Риттих А. А.* Зависимость крестьян от общины и мира. Москва. 2016. (перепечатка)
6. *Шейнин Л. Б.* «Постоянство владения землёй в России «История мировой экономики» 2016, вып. 5. Изд. Институт экономики, Москва.
7. *Чупров А.* Уничтожение сельской общины в России // Вопросы экономики 2010, № 10, с. 135–146. (Перепечатка).
8. *Кофод А. А.* 50 лет в России. Москва. 1997.

Поступила в редакцию 25.09.2018