

DOI: 10.17835/2076-6297.2015.7.2.084-098

## ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ В 1990-2000-Е ГОДЫ, ИЛИ КАК В ХОДЕ ВЕДОМСТВЕННЫХ РЕОРГАНИЗАЦИЙ «РЕФОРМИРОВАЛИ» ЗЕМЕЛЬНУЮ РЕФОРМУ\*

БАРСУКОВА СВЕТЛАНА ЮРЬЕВНА,

*доктор социологических наук,  
профессор департамента социологии НИУ ВШЭ, г. Москва,  
e-mail: svbars@mail.ru*

ЗВЯГИНЦЕВ ВАСИЛИЙ ИВАНОВИЧ,

*кандидат психологических наук,  
исполнительный директор Союза комплексного проектирования и землеустройства  
сельских территорий, г. Москва,  
e-mail: zvi@roszemproekt.ru*

*В статье дается обзор земельной реформы в новейшей истории России. Анализ земельной реформы, начавшейся в 1990 году, показывает, какие действия и какие логики привели земельную сферу в то состояние, в котором она оказалась на финише четвертьвекового реформенного марафона. Процесс реформирования не был линейным, в нем выделяются этапы, различающиеся целями и стратегиями их достижения. Земельная реформа представлена как борьба различных политических сил, что выражалось в перераспределении функций между ведомствами, в лоббировании при назначении на руководящие должности выдвиженцев различных команд. Делается вывод о постепенном вытеснении государства из регулирования земельных отношений, о целенаправленном разрушении сферы землеустройства как основы развития земельных ресурсов.*

**Ключевые слова:** земельная реформа; землеустройство; земельные ресурсы; кадастровая оценка; аграрная политика; земельные доли.

## LAND REFORM IN RUSSIA IN 1990-2000-IES, OR HOW LAND REFORM WAS "REFORMED" DURING THE DEPARTMENTAL REORGANIZATION

BARSUKOVA SVETLANA, YU.,

*Doctor of Social Sciences,  
Professor of the Department of Sociology, HSE, Moscow,  
e-mail: svbars@mail.ru*

ZVYAGINTSEV VASILY, I.,

*Candidate of Psychological Sciences,  
Executive Director of the Union of Integrated Design and  
Land Management in Rural Areas, Moscow,  
e-mail: zvi@roszemproekt.ru*

\* Исследование осуществлено с участием Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г.

*The paper provides an overview of the land reform in Russia's recent history. Analysis of land reform, which started in 1990, shows what actions and what logic led the land sector in the state in which it was at the finish line of the quarter-century reform marathon. The reform process was not linear, it highlighted the steps differing objectives and strategies to achieve them. Land reform is presented as a struggle of different political forces, which were reflected in the redistribution of functions between agencies in lobbying for appointment to senior positions promoted various commands. The authors conclude about the gradual displacement of state regulation of land relations, the deliberate destruction of the land management as a basis for the development of land resources.*

**Keywords:** *land reform; land management; land resources; cadastral valuation; agricultural policy; land shares.*

**JEL:** *D73, O13, P32, Q15, Z13.*

В официальный дискурс, посвященный земельным отношениям, неожиданно возвращено, казалось бы, прочно забытое, вычеркнутое из словарей чиновников слово – «землеустройство». Основательно выхолощенная за пореформенные годы, сведенная к реализации учетно-регистрационных процедур земельная политика снова получила право использовать слово, несущее в себе содержательное, проектное измерение. Постановлением Правительства Российской Федерации № 1652-р от 28.08.2014 г. внесены изменения в Государственную политику использования земельного фонда в Российской Федерации, четко прописана необходимость совершенствования землеустройства. Почему в итоге четвертьвекового реформенного марафона понадобилось реанимировать это понятие? Что собой представляла земельная реформа в постсоветской России с точки зрения идей и конкретных инструментов их реализации?

История реорганизации ведомств, занимающихся земельной реформой, разделение и объединение их функций, добавление и исключение полномочий земельного ведомства никогда не была чисто административной игрой, а имела под собой в качестве основания глубокие и ожесточенные дискуссии о месте и роли государства в земельном вопросе.

#### **Начальный этап земельной реформы: сдвиг от постепенной к форсированной приватизации земель (1990-1995 гг.)**

Земельная реформа в России, по замыслу, должна была привести к тотальной замене колхозов и совхозов в качестве сельскохозяйственных товаропроизводителей на сотни тысяч фермеров и самостоятельных, владеющих собственной землей крестьян. Приватизация сельскохозяйственных земель и предоставление их тем, кто хочет и может их обрабатывать, казалась очевидной необходимостью.

Реформа требовала создания нормативной базы как самой приватизации земель, так и их последующего оборота, регламентации их использования и охраны. Требовалось полностью изменить институциональную структуру земельной сферы, а также организационное и технологическое обеспечение учета, мониторинга и контроля использования земель, охраны почв, разработки и реализации проектов землеустройства. Задача грандиозная по объему и сложности.

Первая странность, которая сразу же бросается в глаза, состоит в том, что при смене аграрного и земельного строя не прорабатывался вопрос о сохранении объемов товарного производства продовольствия, которые раньше обеспечивали колхозы и совхозы. Казалось очевидным, что новые собственники земель – фермеры и крестьяне, а также новые сельскохозяйственные предприятия – быстро и без особых проблем заменят колхозы и совхозы как в плане рационального и эффективного землепользования, так и в плане товарного производства сельскохозяйственной продукции. Одной из центральных идеологем, положенных в

обоснование реформ, был миф об эффективном собственнике земель, к которому должны были в конце концов перейти приватизированные земли в результате их свободного рыночного оборота (*Липски, 2013; Узун, 2008*).

Земельная реформа нового времени в России началась с принятия 23 ноября 1990 г. Закона РСФСР «О земельной реформе» и создания Государственного комитета РСФСР по земельной реформе (Госкомзема). Первый этап земельной реформы разумно ограничить 1995 годом, когда истек срок реализации «Республиканской программы проведения земельной реформы на 1991-1995 гг.», утвержденной 18.01.1991 г. Постановлением Совета Министров РСФСР № 30. Дальнейший ход событий изменил первоначальный дизайн реформы, придав ей ортодоксальный либеральный характер. Но пока – о самом начале реформ.

Создание Комитета по земельной реформе РСФСР несло на себе характерные черты тогдашнего стиля реформенных решений. Г.А. Явлинский, будучи вице-премьером, пригласил на должность председателя комитета человека из науки – В.Н. Хлыстуна, занимавшего должность проректора по научной работе Московского института инженеров землепользования, делавшего сугубо научно-образовательную карьеру и активно выступавшего по вопросам развития земельных отношений на экспертных мероприятиях и в Государственной Думе.

Комитету по земельной реформе были переданы полномочия и ресурсы земельного главка, находившегося ранее в составе Минсельхоза и курировавшего все земельные вопросы в стране. Напомним, что в СССР Минсельхоз и входящее в его состав Главное управление землепользования и землеустройства занимался всеми землями, включая и городские, вел их учет и мониторинг, контролировал их использование (*Волков, 2013*). Руководитель главка был главным государственным инспектором по охране и контролю за всеми землями. Но поскольку главк находился в Минсельхозе, то наибольшее внимание уделялось аграрным землям, а городскими землями занимались органы архитектуры. На старте реформ специалисты земельного главка переместились в полном составе из Минсельхоза в Комитет по земельной реформе, и в аграрном ведомстве никаких полномочий, касающихся земель, соответствующих материалов и кадров не осталось.

Далее в подчинение комитету была передана система государственных институтов земельного проектирования (Гипроземов). Для земельной реформы это было, с нашей точки зрения, важнейшим знаковым событием, характеризующим качественное отличие этого этапа реформ от последующих. Это отличие состоит в понимании важности землеустройства для обустройства земельной сферы.

Комитету как госоргану, занимавшемуся реформой, нужна была армия профессиональных исполнителей на местах, которые смогут решать содержательные вопросы. И землеустроители оказались в данном случае абсолютно точным выбором. В первой половине 1990-х роль государства в земельной сфере еще не выродилась до функций регистратора и практически стороннего наблюдателя.

К слову сказать, в Советской России землеустроительное обеспечение сельскохозяйственного землепользования было одним из лучших в мире. Каждое сельскохозяйственное предприятие имело Государственный акт с координатами границ земельных участков, план землепользования с изображением контуров всех угодий и указанием их площадей, карту почвенных разновидностей, геоботаническую карту, оценку каждого отдельно обрабатываемого участка угодий по продуктивности, местоположению и технологическим качествам, проект внутрихозяйственного землеустройства с комплексом природоохранных мероприятий. Система РосНИИземпроект (Гипроземы) была той структурой, которая выполняла все эти работы и являлась источником профессиональных знаний о земельных ресурсах.

Гипроземы в то время еще оставались государственными учреждениями. На основе имеющихся у них схем землеустройства районов и проектов внутрихозяйственного землеустройства, которые ранее разрабатывались для каждого колхоза и совхоза, проектировщики-землеустроители должны были

выделять оптимальные массивы земель для фермеров.

В противоположность перестроечным изменениям в других сферах, земельная реформа *изначально не планировалась быстрой*. Предполагалось, что земли в разумные сроки, с соблюдением целого ряда предосторожностей, а также с серьезным организационным и финансовым сопровождением со стороны государства, будут переданы тем, кто реально готов стать фермером и доказал это на деле. Государство взяло на себя финансирование всей подготовительной работы по выделению и передаче фермерам земельных участков. Предполагалось, что фермерам в качестве стимула будут выделяться лучшие земли с точки зрения их плодородия и расположения.

Поскольку темп реформы не планировался высоким, возможные технические сложности, связанные с появлением большого количества новых земельных участков в результате раздела колхозных земель, а также большого количества новых собственников, не особо заботили реформаторов. Напомним, что в начале 1990-х повсеместное распространение цифровых технологий еще не стало актуальным трендом, и, как показало дальнейшее развитие событий, технологическое обеспечение оказалось в числе «неразрешимых» проблем реформы.

Первоначальный вариант приватизации предполагал создание *фонда перераспределения земель* (10% земель колхозов и совхозов), из которого выделялись земли бывшим колхозникам, пожелавшим стать фермерами. Для реализации этого варианта приватизации нужна была система землеустроительных проектных организаций, осуществляющих за государственный счет выделение земель из бывшего колхоза и их проектирование, межевание для фермерского хозяйства. На картах устанавливали границы перераспределения земель, показывая участки, остающиеся у государства, а также массивы, отводимые под долевую собственность и под выделенные фермерские хозяйства. Если кто-то из дольщиков желал создать фермерское хозяйство – ему выделяли земли из этих массивов. Проекты распределения земель утверждались местными комиссиями. Такая приватизация не разрушала существующих хозяйств, не вредила существующему землепользованию и хозяйствованию на земле.

Однако жизнь вносила свои негативные коррективы в этот, казалось бы, идеальный вариант приватизации. По замыслу, под фермерские хозяйства должны были выделять лучшие земли. Однако комиссии, опираясь на мнение общих собраний дольщиков (вчерашних колхозников), часто старались выделить фермерам, которых называли кулаками, земли похуже. Кроме того, такой вариант приватизации земель имел довольно высокий потенциал коррупционности. Случаи выдачи местными руководителями лучших земель знакомым, друзьям отмечались неоднократно.

Но дело оказалось не в этих трудностях, которые пытались преодолевать разными способами. Критичными оказались темпы и объемы земельной реформы, что решительно не устраивало ее инициаторов. Ведь умелые фермеры, способные квалифицированно обрабатывать полученную по приватизации землю, вести товарное производство, оказывались в абсолютном меньшинстве. Сохранялась угроза, что подавляющее большинство бывших колхозников, которые не хотят или не способны стать фермерами, так и останутся в колхозах, что приведет к фактическому возврату к социалистическим формам землевладения. А это в принципе не рассматривалось либеральными реформаторами в качестве допустимого варианта.

Поэтому вариант постепенной, неторопливой приватизации, просуществовавший в течение примерно полутора лет, умер уже в конце 1991 года, когда Президент Б.Н. Ельцин издал указ №323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР». Возобладал вариант форсированной приватизации земель: землю нужно раздать быстро, разделить ее между новыми пользователями одновременно. Этот сценарий означал единовременное появление на рынке миллионов новых земельных участков, что несло собственные риски, и в

Комитете по земельной реформе это хорошо понимали. Да и технически выделение такого гигантского количества участков, их межевание, постановка на учет были нереализуемы в короткие сроки. Поэтому было принято решение о введении института *земельных долей*, оформляемых специальным свидетельством. Получение «сертификата на землю», но не самой земли дало основание считать такой сценарий «полуприватизацией» (Виссер, Мамонова и Споор, 2012. С. 77).

Идея была простой: сперва люди получают документально зафиксированное право на выделение земельного участка, но не сам участок, чтобы не было дробления земель. Потом они могут договариваться, объединяться, складывать свои паи и выделять общий большой участок, пригодный для ведения хозяйства, либо несколько компактно расположенных участков. Возникает вопрос, почему этот процесс не пошел? Почему до настоящего времени около 9 миллионов земельных долей так и не были реализованы путем выделения реальных земельных участков?

Дело в том, что подавляющее большинство бывших колхозников не хотели быть фермерами. Они хотели оставаться наемными работниками в сельскохозяйственном предприятии, работать по заданию и получать зарплату. Поэтому они ни под каким видом не желали тратить время и деньги на выделение реальных участков и постановку их на кадастровый учет. Земельную долю они рассматривали как необходимый элемент социальной справедливости – возмещение морального и материального ущерба, связанного с разрушением привычной колхозной жизни. Обрабатывать же землю на свой риск, продавать продукцию, платить налоги – не хотели. К тому же процедура выделения земельных участков в счет земельных долей была сложной и дорогостоящей, что привело к недоступности для граждан получения земельных участков в собственность, а зачастую и к утрате прав на землю.

Разумно предположить, что возобладавшее после 1991 г. поголовное наделение землей (точнее не землей, а только правом ее получить) было как бы компенсацией за то, что колхозы лишились гарантированного государственного заказа, в результате чего в село пришла массовая безработица.

Выдвигался также вариант наделения «земельными ваучерами» всех граждан России и исходил он от А. Б. Чубайса и его команды. Понятно, что у горожан, получивших такой ваучер, не будет иных вариантов, кроме его продажи, причем, фактически, за бесценок, поскольку таких ваучеров на рынке должно было оказаться несколько десятков миллионов одновременно. Подобный механизм привел бы к появлению некоторого количества потенциально суперкрупных землевладельцев, которые вступили бы в ожесточенную административную борьбу за выделение в счет своих ваучеров земель вблизи Москвы, Санкт-Петербурга и других крупнейших городов. Гигантская коррупционность и социальная опасность такого варианта приватизации земель были очевидны. Несомненной заслугой руководства и экспертов Комитета по земельной реформе является предотвращение такого варианта развития событий и принятие как компромисса варианта, при котором правом на получение земельных долей обладают только сами колхозники, в том числе бывшие, а также работники местной социальной сферы.

Идея наделения селян документально закрепленным правом получить в рамках приватизации определенную площадь земель давала временную паузу между получением права и фактическим выделением участков в натуре. Любопытно, что такой вариант реформы активно поддержала КППРФ, поскольку, по мнению коммунистов, он соответствовал принципу всеобщей уравнительной справедливости. Кроме того, коммунисты полагали, что крестьяне сдадут свои доли в те же колхозы, и колхозный строй сохранится. Время показало, что товарищи коммунисты не смогли просчитать последствий такой приватизации земли.

При массовом единовременном выделении земельных участков в счет земельных долей возникают две проблемы. Первая – время и деньги, которые нужно потратить каждому отдельному владельцу доли для согласования места расположения, межевания и постановки на кадастровый учет земельного участка.

Вторая проблема – споры между претендентами на лучшие земельные участки.

Вокруг возможностей последующего распоряжения землей разворачивалась реальная борьба. Например, были предложения о запрете продавать полученную по приватизации землю. В качестве компромисса предлагали разрешить продажу через несколько (например, 10) лет пользования. В результате политической борьбы идея десятилетнего моратория на продажу земли была отвергнута, и открылись новые возможности распоряжения земельной долей: внести в уставный капитал сельскохозяйственного предприятия, продать, в том числе на сторону, если никто из своих дольщиков не покупает.

Региональные управления по сельскому хозяйству и директорский корпус (председатели колхозов, директора совхозов) препятствовали оформлению земельных долей. Они считали, что такой механизм реформ развалит сельское хозяйство. Некоторые председатели региональных аграрных комитетов держали бланки свидетельств на доли в сейфах, не выдавали хозяйствам. Когда с федерального уровня началось давление, они передали эти бланки руководителям хозяйств, а те положили их в сейфы и не выдавали людям. Однако впоследствии, когда в игру включились инвесторы с серьезными деньгами, региональные чиновники и директора увидели свою выгоду и стали явными сторонниками распродажи долей.

Против приватизации через земельные доли выступал влиятельнейший в аграрной сфере Г.В. Кулик, бывший до 1991 г. министром сельского хозяйства РСФСР, вице-премьером, а после этого депутатом Верховного совета и впоследствии – Государственной Думы. Он считал, что сценарий с плановым, постепенным выделением участков под фермерские хозяйства был правильным, тогда как приватизация через земельные доли нарушала замысел реформ.

После 1992 г. активно продолжалась либерализация земельного рынка. Миф об эффективном собственнике земель, к которому в результате рыночных сделок должны перейти земли, сыграл свою негативную роль. Либерализация земельного рынка в российских реалиях выражалась во все более полном отказе государства от функций управления земельными ресурсами. И если на старте земельной реформы в качестве приоритетной еще стояла задача сохранить земли в сельскохозяйственном обороте и построить рациональное землепользование на новых правовых основаниях с новыми собственниками, то впоследствии решения принимались исходя из других приоритетов.

Некоторое время, как бы по инерции, продолжал существовать контроль использования земель, которым занимались региональные комитеты по земельной реформе (позже преобразованные в комитеты по земельным ресурсам) под кураторством Минсельхоза. Однако со временем все выродилось до эпизодической фиксации нескольких формальных показателей. Логическим продолжением процесса деградации земельного контроля стала передача этой функции Россельхознадзору (Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору Российской Федерации при Минсельхозе России), для которого эта функция никогда не была и сейчас не является профильной. Поскольку земля является объектом, имеющим достаточно большую протяженность, для эффективного контроля нужны реально работающие, пространственно мобильные структуры на местах, укомплектованные специалистами по земельным вопросам, чего у Россельхознадзора, естественно, нет.

Минсельхоз, с его достаточно консервативной, охранительной позицией, не смог сыграть в реформе сколько-нибудь заметной роли. Все руководящие указания по ускорению приватизационных мероприятий исходили от Администрации Президента и Правительства, активную роль в земельной приватизации сыграл Комитет по имуществу, которым руководил А. Б. Чубайс.

К середине 1990-х годов сформировалось жесткое противостояние между реформаторами, находящимися в Правительстве, и аграриями. Реформаторы настаивали на дальнейшем движении к свободному земельному рынку. Аграрии,

напротив, указывали, что реформы рушат сельское хозяйство. В этот же период резко уменьшилась государственная поддержка сельского хозяйства (Абалкин, 2009). В ситуации нарастающего политического конфликта нужно было делать выбор дальнейшего пути земельной реформы.

И этот выбор был сделан. С момента фактического отказа государства в 1996 году как от финансирования, так и от организационного обеспечения и землеустроительного сопровождения земельной реформы, началась ее радикализация и примитивизация. Реформаторы негласно отказались от проекта массового формирования класса самостоятельных фермеров со своей землей, что было основной идеологемой начального этапа земельной реформы, и выдали карт-бланш проекту «лендлордов».

### **Второй этап земельной реформы: радикализация идеи и примитивизация ее реализации (1996-1999 гг.)**

Второй этап земельной реформы начался в 1996 году, когда Госкомзем (переименованный в Комитет по земельным ресурсам и землеустройству), понимая, что бросать начатое на полпути нельзя, подготовил новую программу земельных реформ. Это была попытка перезапустить процесс в новых условиях. Но эта программа не была реализована, поскольку ситуация в стране изменилась. Напомним, что в 1996 году прошли весьма сложные для Б. Н. Ельцина президентские выборы, для обеспечения выигрыша в которых властная либеральная элита уступила крупному финансовому капиталу наиболее рентабельные государственные сырьевые активы (практика «залоговых аукционов»). Те политики и бизнесмены, которые считали себя причастными к победе Б. Н. Ельцина, начали лихорадочно конкурировать в дележе бюджетных ресурсов. Когда стало понятно, что денег не хватает, уже утвержденные программы подверглись пересмотру и секвестру со стороны Минэкономразвития, в том числе программа земельной реформы, - государственное финансирование выделения паевых земель было практически прекращено.

Основные проблемы, не решенные в ходе предыдущего этапа земельной реформы, сводились к тому, что земельные доли не выделены, не консолидированы, не оформлены. Неопределенность прав собственности на землю отрицательно влияла на состояние сельского хозяйства. Нельзя было получить заемных денег, массовыми явлениями стали земельные споры, захват земель, спекуляция, мошеннические схемы, деградация, зарастание земель. Доведение реформ до логического конца представлялось жизненно необходимым.

В это время Госкомзем как раз переживал смену руководства. В 1997 г. прежнего руководителя Комитета Н. В. Комова, выходца из ученой среды (академик Российской академии сельскохозяйственных наук) и последовательного защитника интересов аграриев, сместил И. А. Южанов, соратник А.Б. Чубайса, облеченный его особым доверием. Новый руководитель Комитета был профессиональным чиновником из Санкт-Петербурга, ориентированным в земельном вопросе на либеральную парадигму, предполагающую сохранение за государством только учетно-наблюдательных функций.

В мае-августе 1998 года Госкомзем объединили с Роскартографией и ЖКХ, создав общее Министерство по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, руководителем которого назначили И.А. Южанова. В качестве новоиспеченного министра он дал интервью «Российской газете» (июнь 1998 г.), где четко определил: «Главная цель земельной реформы состоит в ликвидации монополизма государственной собственности на землю. Решающее условие – реализация экономического потенциала земли на основе регулируемого оборота земельных участков, а также ипотека».

Ввиду наличия бюджетных ограничений на министра легла ответственность выбора между двумя курсами реформ: либо продолжать и завершать земельную реформу, либо реформировать земельный кадастр. Эксперты-землеустроители

защищали земельную реформу, убеждая, что ее завершение со временем принесет доходы. Но был выбран кадастр. Выбор этот был обусловлен тем, что министр нового суперминистерства плохо представлял себе суть и назначение землеустройства. В качестве руководителя петербургского земельного комитета он занимался лишь учетом и кадастром земель, считал это основой развития институтов земельной сферы.

В этом была своя логика. Для развития земельного рынка нужен был, конечно, технологичный кадастр, позволяющий оперативно фиксировать сделки и закреплять права. Старый кадастр, ведущийся в бумажной форме и перегруженный содержательной информацией о качестве и состоянии земель, уже не справлялся с возросшим объемом количества земельных участков и частоты сделок, что тормозило рыночную динамику. Это был один из тех подводных камней, который первоначально не был учтен реформаторами.

Вторая половина 1990-х годов ознаменовалась событием, катастрофически повлиявшим на сферу земельных отношений. В 1997 г. вышло решение Правительства о приватизации системы землеустроительных проектных институтов (Гипроземов). До этого землеустроительные институты числились в перечне объектов, не подлежащих приватизации, их работа финансировалась из госбюджета. В ходе приватизации Гипроземы должны были передать свои архивы в областные земельные комитеты. Гипроземы превратили в акционерные общества и продали. Покупали их в основном в расчете на получение зданий – реального актива, которым можно пользоваться или продать. Именно этот актив чего-то стоил на рынке. Все остальное просто не бралось в расчет. Архивы – ценнейшие землеустроительные документы (карты, проекты) новыми владельцами зачастую просто вывозились на свалку. По прошествии многих лет за остатками этих материалов ведется настоящая охота.

С 1998 г., фактически, землеустройство как сфера деятельности исчезло. Весь дальнейший период являл собой непрерывную деградацию государственной земельной политики. Все содержательные вопросы – выработка и реализация приоритетов, проектирование земель, охрана плодородия, противоэрозийная защита, окультуривание, мелиорация – отошли на второй и третий план вместе с землеустройством, которое и обеспечивало решение этих задач.

Негативную роль сыграл президентский указ от 7.03.1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю», разрешивший сдавать в аренду землю, обозначенную в свидетельствах о долевой собственности на землю. Появилась возможность сдать в аренду не реальный земельный участок – отмежеванный, имеющий границы на местности и стоящий на кадастровом учете – а земельную долю, виртуальный земельный участок, имеющий только площадь, обозначенную в свидетельстве. Поскольку долевые земли не были выделены, то этот указ дал зеленый свет самозахватам земель. Хозяйства, получив доли в аренду и согласовав вопрос с местным главой, использовали земли там, где им было удобно, в любой момент меняя расположение и конфигурацию полей и уже совершенно не заботясь о сохранении земель. В такой ситуации невозможно было определить, чью конкретно землю использует сельхозпредприятие. А поэтому и ответственности за неправильное использование не нес никто. Для местных глав такое положение служило привлекательным источником личного обогащения, и они не были заинтересованы в том, чтобы земельные доли были выделены в натуре, обрели своих персональных собственников, были отмежеваны и поставлены на кадастровый учет.

Тем временем, И. А. Южанов, сделав свое дело, мог уходить. Вместе с отставкой Правительства С. В. Кириенко суперминистерство, отвечавшее одновременно за землю, строительство и ЖКХ, было расформировано. Вновь вернули к жизни земельный комитет, только назвали его более пафосно – Комитет по земельной политике. Денег на продолжение земельной реформы не было выделено.

К тому времени оппоненты растеряли свой пыл от усталости и ощущения



невозможности какого-либо продвижения в том тупике, куда была загнана ситуация с землями. После расформирования министерства в течение почти года не могли назначить руководителя восстановленного комитета – ни у кого в земельной сфере не было решающего голоса. В июне 1999 г. председателем Комитета по земельной политике был назначен С. И. Сай, бывший заместитель Южанова по петербургскому земельному комитету, который оставался на этом посту вплоть до 2004 года. В 2000 г. комитет был переименован в Федеральную службу земельного кадастра. Землеустройство, которое до этого еще оставалось в функционале комитета, в 2000 г. было исключено полностью. В этом смысле, либералы одержали полную и безоговорочную победу. Из земельной политики и функций государства в земельной сфере были полностью устранены все содержательные вопросы. Остались лишь учетные функции, ведение базы данных и контроль за соблюдением юридических процедур.

Если Европа идет к объединению функций учета земель и регистрации прав в едином ведомстве, то в России нарастало размывание функций регулирования земельной сферы между различными структурами. Госкомзем обвинили в излишней «концентрации полномочий»: и земельную реформу проводит, и кадастр ведет, и регистрирует – все в одних руках. Новые реформаторы выступали за разделение полномочий, мотивируя это необходимостью противодействия коррупции. В 1997 г. функции государственной регистрации прав собственности на земельные участки были изъяты у Госкомзема России и переданы в ведение Министерства юстиции. Разделение в ходе земельной реформы функций ведения кадастра и регистрации прав было искусственным, привело к дублированию записей, росту числа ошибок, дополнительным расходам и необходимостью обращаться к двум бюрократам вместо одного. Неудачность этого решения стала очевидна сразу же, однако потребовалось 15 лет, чтобы в 2012 году кадастровый учет был вновь объединен с регистрацией прав в кадастровых палатах Росреестра.

Активное противостояние Госкомзема и Комитета по имуществу (Росимущества) набирало силу. Покончив с массовой приватизацией предприятий, Росимущество стремилось взять под свой прямой контроль приватизацию земель. После ухода Е. М. Примакова с поста премьера политическая воля либеральной команды продавала передачу полномочий по распоряжению землей Минимуществу, а комитет по земельной политике переименовали в кадастровую службу. Минсельхозу досталась странная функция – политика в отношении сельхозземель, – с которой он не в состоянии разобраться до настоящего времени, поскольку ни реальных полномочий, ни ресурсов, ни кадров для этого у Минсельхоза нет.

Аграрии, видя, в какую сторону пошла земельная реформа, оказывали отчаянное сопротивление. Им не нравилось радикальное расширение свободы распоряжения земельными долями. Если раньше долю можно было только передать в уставный капитал сельскохозяйственного предприятия, то после президентского указа 1996 года возможности распоряжения земельными долями были приближены к возможностям распоряжения земельными участками.

### Ситуация в земельной сфере в 2000-е годы

После 2000 года, когда землеустройство в принципе было исключено из функционала государственных органов, земля как ресурс перестала существовать в качестве объекта государственной политики. Государственные органы сосредоточились на решении технических, учетных вопросов, видимо предполагая, что создадут тем самым рыночные объекты (земельные участки), оборот которых и приведет в конце концов к наиболее эффективным способам использования земель. Вопросы, касающиеся потребительских свойств земельных участков были вынесены «за скобки». Подразумевалось, что за это отвечают участники земельного рынка, это их предпринимательские риски.

В 2000 г. первым заместителем Министра имущественных отношений РФ, отвечающим за работу с землей, был назначен руководитель Нижегородского

комитета по земельным ресурсам и землеустройству Д. Б. Аратский. В 2004 г. он стал заместителем руководителя Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, которое было создано вместо Минимущества.

Д. Б. Аратский знаменит тем, что немедленно по назначении начал бескомпромиссную борьбу с земельными долями, считая этот институт вредным для развития земельных отношений в стране. Он ратовал за назначение срока, по истечении которого доли, которыми владельцы не распорядились, должны быть изъяты в пользу государства. Это был политический ход, с помощью которого Минимущество искало возможности добраться до ресурса, путь к которому был перекрыт коллективной собственностью дольщиков.

Инициативы, выдвинутые Д. Б. Аратским, воспринимались аграриями как попытка обмануть огромное количество людей – владельцев долей. Ведь именно по вине государства подавляющее большинство не смогло распорядиться земельными долями: без государственного землеустроительного и организационного сопровождения массовое выделение земельных участков в счет долей просто невозможно. Ситуация с выделением земельных участков в счет долей в натуре и постановкой их на учет сложилась крайне неравномерно по регионам России. Если на Юге, где сельское хозяйство было высокорентабельным, очень быстро все было решено, то в Нечерноземье, Сибири, на Дальнем Востоке до настоящего времени остается чрезвычайно много невостребованных, неоформленных долей. Их оформление требовало больших усилий, времени, денежных затрат. Поэтому многие владельцы на это не решались.

Идея установления жесткого срока окончания действия свидетельств о долевой собственности на землю многократно возникала и также многократно отвергалась как чреватая серьезными последствиями. Но идею скорейшей ликвидации земельных долей удалось протолкнуть через принятый 24 июля 2002 г. Федеральный Закон № 101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», разрешающий свободную куплю-продажу земли. Непосредственное участие в разработке проекта закона принимал Д. Б. Аратский. Как прокомментировала ситуацию лидер «Крестьянского фронта»: «До 2002 года крестьянам дали права на землю, после 2002 года их отобрали обратно» (*Виссер, Мамонова и Споор, 2012. С. 109*).

Этот закон, в частности, предусматривал возможность любому лицу выступать заказчиком проекта межевания земельных участков для выделения в счет земельных долей. На практике это позволило реализовать скупку земельных участков крупным капиталом. Вначале, через доверенного участника долевой собственности (обычно им был руководитель бывшего колхоза или совхоза) скупались земельные доли в количестве, необходимом для принятия решения на общем собрании участников долевой собственности. Затем инвестор обеспечивал составление проекта межевания земельных участков с выделением лучших земель. После этого земли переводились из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов, земли промышленности или в земли для ведения садоводства и дачного строительства (*Макаров и Хубиев, 2013*). По мнению экспертов, именно этот закон создал основу возникновения крупных лендлордов, сформировал механизм спекуляции земельными долями. Часть земель покупали для выстраивания крупных агрохолдингов, создания производств. Однако большую часть земель покупали для того, чтобы потом изменить категорию земель и продать значительно дороже.

Временно введенный, но существующий на протяжении жизни целого поколения институт земельных долей вместо решения земельного вопроса и создания возможностей для развития аграрного бизнеса, привел к коррупции, стагнации в земельной сфере и формированию слоя земельных спекулянтов и «лендлордов». «Если в России 1990-е годы представлены как десятилетие борьбы за собственность в промышленности и энергетическом секторе, в первом десятилетии нового тысячелетия (2000-2010) внимание к сельскому хозяйству постепенно

возрастало, то второе десятилетие (2010-2020 годы) все больше похоже на десятилетие борьбы за землю» (Виссер, Мамонова и Споор, 2012. С. 122-123). Бизнес вступил в стадию «земельной лихорадки» (Виссер, Мамонова и Споор, 2012. С. 88).

Нельзя не отметить еще одну новацию, которая служит прекрасной иллюстрацией того, как опыт, бездумно перенесенный из других стран, становится тормозом на пути развития. Речь идет о заявительном принципе кадастрового учета земель. Этот принцип, введенный законом «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г., сохраняется до сих пор. Означает он то, что государство не обязано ставить все земли на кадастровый учет. Если землевладельцу нужно поставить на учет земельный участок (внести его в кадастр), он сам за свой счет должен обеспечить проведение всех кадастровых работ (что требует дорогостоящих полевых работ с выездом специалистов на место) и сдать все документы в государственный орган, уполномоченный на ведение земельного кадастра. Для миллионов владельцев земельных паев эта процедура абсолютно неподъемна по трудовым и денежным затратам. Таким образом, возобладал принципиальный подход, что учет земель – это не то, что нужно государству, а то, что нужно землевладельцу, например, для купли-продажи, залога и т.д. Однако без сплошной инвентаризации и постановки земель на кадастровый учет, причем за государственный счет, регулирование земельных отношений, приток инвестиций, сбор налогов не могут быть обеспечены.

Результатом введения заявительного принципа оказалось резкое падение количества стоящих на учете земельных участков. К примеру, С. И. Сай, который руководил Федеральной службой земельного кадастра в 2000-2004 годах, отчитываясь перед Правительством, сообщил, что за 2 года всего 3-5% земель поставлены на кадастр. Это при том, что в 1999 году на кадастровом учете стояло 95% земель. Правда, кадастр велся на бумажных носителях, но всю информацию, пусть и в бумажных папках, можно было найти. В 2012 году Министр экономического развития А. Р. Белоусов на заседании Президиума Госсовета заявил, что на кадастровом учете стоит 30 млн. земельных участков из 60 млн. По данным Министерства сельского хозяйства, в 2012 г. только 20% земли было оформлено в собственность, 80% земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения так и не поставлено на кадастровый учет, а значит, не зарегистрированы надлежащим образом права на эти земли, земельные участки не были отмежеваны и оформлены. К такой ситуации привело законодательное установление заявительного режима постановки земельных участков на кадастровый учет, при котором ответственность за постановку возложена на владельца.

Российское государство само лишает себя мощнейшего ресурса влияния на хозяйственные процессы, объекта инвестирования, способного принять десятки миллиардов долларов. До тех пор, пока земельный участок не поставлен на кадастровый учет, его невозможно использовать ни для привлечения инвестиций, ни для сбора налогов. Постановка на кадастровый учет и землеустройство – это необходимые инициативные, стартовые действия, которые переводят аграрные земли из состояния «запаса» в состояние активного ресурса, потенциал которого может учитываться в инвестиционных стратегиях и проектах (Алакоз и Никонов, 2013). К тому же в условиях членства в ВТО учет и категоризация земель становятся важнейшим условием оказания помощи сельскому хозяйству (Барсукова, 2014).

В 2000-е годы неразбериха в земельной сфере только усилилась, земля не обрела реального собственника, широкое распространение получила спекулятивная скупка земельных долей – не для производства, а для перепродажи после перевода в другую категорию. Не только девелоперы, скупившие земли для последующего строительства жилья и промышленных объектов, но и агрохолдинги практикуют необоснованную скупку земель. В производственной деятельности они используют только лучшие земли, а остальные оставляют как стратегический запас на будущее. Это возможно только потому, что земельный налог крайне низок, а контроль за

использованием земель по целевому назначению практически отсутствует. Россельхознадзор, изначально специализированный на контроле сельскохозяйственной и пищевой продукции, получивший функции контроля сельскохозяйственных земель как бы «в нагрузку», не справляется с этой задачей, поскольку у него отсутствуют необходимые структуры, кадры и ресурсы.

По скромным оценкам Минсельхоза площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий составляет 27 млн. гектаров, то есть 1/7 часть всех сельскохозяйственных угодий страны. Оценки экспертов поднимают эту цифру раза в полтора. Но точные оценки в этом вопросе невозможны, т.к. сплошных, а тем более регулярных полевых обследований никто не проводит. Россельхознадзор не в силах проконтролировать все поля. Минсельхоз пытается использовать статистические данные, получаемые от землепользователей и данные дистанционного зондирования земли (космоснимки). Однако землепользователи склонны фальсифицировать данные об используемых площадях, поскольку на это завязаны налоги, сокрытие выращенной продукции, страхование урожая, нежелание вкладываться в противоэрозионную защиту и мелиорацию, и т.д. Методика же определения использования земель по данным космоснимков пока довольно груба, официально не утверждена, а главное, она все равно требует предварительных полевых исследований для расшифровки этих снимков.

### **Основные итоги земельной реформы в новой России**

В ходе приватизации земель в постсоветской России наряду с государственной и муниципальной сложилась частная собственность на землю. Были реорганизованы крупные коллективные и государственные сельскохозяйственные предприятия (колхозы и совхозы), а их работники и ряд других категорий жителей села (учителя, врачи, работники органов власти) получили право собственности на земельные доли из земель сельскохозяйственного назначения реорганизуемых хозяйств.

Однако закрепление земель в частную собственность не было обеспечено должными механизмами реализации прав. Поэтому переход земель из государственной и условно-коллективной (колхозной) в частную собственность по большей части стал формальным, не привел к формированию реального земельного рынка (Буздалов, 2010; 2012).

При реорганизации и приватизации сельскохозяйственных предприятий земли передавались в коллективную (долевую) собственность с выдачей свидетельств о праве собственности на земельные доли. Первоначально было законодательно установлено, что до 1 января 1993 г. собственники земельных долей (земельных и имущественных паёв) должны распорядиться полученными паями. Однако плохая информированность сельского населения и отсутствие необходимой государственной поддержки проведения земельной реформы не позволили реализовать поставленную задачу. Через двадцать с лишним лет после начала земельной реформы из 12 млн. собственников земельных долей, владеющих 115 млн. га сельскохозяйственных угодий, около 8,9 млн. участников общей долевой собственности на землю площадью 94,9 млн. га сельхозугодий не выделили свои участки в натуре и не распорядились земельными долями (Доклад..., 2013. С. 9). Площадь невостребованных земельных долей, собственники которых в установленный срок не получили свидетельства, либо, получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению, по состоянию на 2012 г. составляла 22% от общей площади паевых земель (20,9 миллионов гектаров) (Доклад..., 2013. С. 9).

В результате «ничейности» земель происходит их стремительная деградация. Ежегодно сокращаются площади земель сельскохозяйственного назначения, основной причиной чего является прекращение деятельности сельскохозяйственных организаций. Часть этих земель заброшена, зарастает лесом и кустарником, системы орошения и осушения на этих землях разрушаются. Другая часть

сельскохозяйственных угодий используется в режиме теневого рынка. Зачастую крупные собственники земельных участков, приобретавшие землю в спекулятивных целях и не сумевшие ею распорядиться, даже не знают, кто и с какой целью использует принадлежащие им земли. Работа на таких землях, включая сбор и реализацию урожая, осуществляется вне системы учета и налоговой отчетности. Оценить объемы потерь бюджета от такого использования земельных ресурса не возьмется ни один эксперт.

Возможностью купли-продажи земельных долей воспользовались девелоперы, скупающие доли в хозяйствах, расположенных в местах, удобных для строительства загородного жилья. Затем в счет этих долей выделяются земельные участки, которые ставятся на кадастровый учет. При содействии коррумпированных чиновников земли относятся к малоценным землям сельскохозяйственного назначения, меняют категорию с земель сельскохозяйственного назначения на земли для индивидуального жилищного строительства. На каждом шаге этой схемы решения принимаются путем неформального соглашения с руководителями органов власти муниципального и регионального уровней.

Данная практика легла в основу требований вообще отменить категорию земель сельскохозяйственного назначения как правовой институт. Дескать, победить коррупцию в этом вопросе невозможно, поэтому необходимо отменить такое ограничение. Вопрос о категориях земель в контексте «унификации» законодательства и приведения земельного законодательства в соответствие с общими подходами гражданского права о недвижимости, стал стержнем, вокруг которого разворачивается очередная волна земельной реформы и ведется нешуточная борьба среди законодателей, подталкиваемых различными группами интересов (Звягинцев, 2014).

Развязка интриги не за горами, на кону последний стратегический ресурс России – сельскохозяйственные земли. Аграрные политики и эксперты в области аграрно-земельной политики убеждены, что сельское хозяйство России имеет огромные перспективы, а Россия вполне способна в недалеком будущем стать великой аграрной державой. Но для этого необходимо сохранить сельскохозяйственные земли, повысить их капитализацию и инвестиционную привлекательность, что не согласуется с последними тенденциями в реформе земельного законодательства.

В результате почти 25-ти летней земельной реформы нет единого органа, разрабатывающего земельную политику и осуществляющего управление земельными ресурсами. В настоящее время не существует скоординированной, управляемой из единого центра системы институтов, обеспечивающих выработку и поддержание норм и стандартов всех видов деятельности, связанных с оборотом, использованием земель, сохранением их плодородия, учетом и оценкой. *Земельные ресурсы, фактически, перестали быть объектом управления.* Подготовка студентов в землеустроительных ВУЗах – это подготовка специалистов для несуществующего рынка. Возможности для перевода российских аграрных земель из состояния «запаса» в состояние актуального ресурса еще не утрачены окончательно, но точка невозврата не за горами.

Без воссоздания государственного центра регулирования земельной сферы, обеспечивающего ее функционирование, модернизацию и развитие, точка невозврата будет пройдена в тот момент, когда уйдут из активной работы кадры землеустроителей, получившие опыт в советское время. После этого земельную сферу России нужно будет проектировать и создавать практически с чистого листа. Как понимают здравомыслящие люди, никакой рынок в этом не поможет.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Абалкин Л. И. (2009). Аграрная трагедия России // *Вопросы экономики*, № 9, с.4-14.
- Алакоз В. В. и Никонов А. В. (2013). Землеустройство – инвестиционная карта России в аграрном секторе // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*, №4, с. 6-12.
- Барсукова С. Ю. (2014). Выделение регионов, неблагоприятных для ведения сельского хозяйства, или как в России собираются помочь сельскому хозяйству в условиях членства в ВТО // *ЭКО*, № 3, с. 89-104.
- Буздалов И. Н. (2010). Условия и направления социально-экономической модернизации сельского хозяйства России // *АПК: экономика, управление*, № 5, с. 21-34.
- Буздалов И. Н. (2012). Земельная реформа: взгляд сквозь призму замысла // *АПК: экономика, управление*, № 7, с. 3-17.
- Виссер О., Мамонова Н. и Споор М. (2012). Инвесторы, мегафермы и «пустующие» земли: крупные земельные сделки в России // *Земельная аккумуляция в начале XXI века*. Под общ. ред. А. М. Никулина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, с. 66-125.
- Волков С. Н. (2013). Землеустройство. М.: ГУЗ.
- Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Министерства сельского хозяйства Российской Федерации за 2012 год (издан в 2013 году). (<http://rosagroland.ru/monitoring/analytics/311/> - Дата обращения: 05.04.2015).
- Звягинцев В. И. (2014). И опять земельный вопрос // *ЭКО*, № 2, с. 143-152.
- Липски С. А. (2013). Земельная реформа в постсоветской России // *Экономический журнал*, № 3, с. 139-148.
- Макаров А. Н. и Хубиев К. А. (2013). Теневая экономика и реформа земельной собственности в современной России // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*. № 6, с. 29-34.
- Узун В. Я. (2008). Аграрная реформа в России: мифы и реальность // *Вопросы экономики*, № 10, с. 139-155.

## REFERENCES

- Abalkin L. I. (2009). Russian agrarian tragedy. *Voprosy Ekonomiki*, no. 9, pp. 4-14. (In Russian).
- Alakoz V. V. and Nikonov A. V. (2013). Land management – investment map of Russia in the agrarian sector. *Land Management, Cadaster and Monotoring of Lands*, no. 4, pp. 6-12. (In Russian).
- Barsukova S. Yu. (2014). Regions unsuitable for agriculture (or how Russia, being a member of the WTO, intends helping its agriculture). *ЭКО*, no. 3, pp. 89-104. (In Russian).
- Buzdalov I. N. (2010). Conditions and directions of socio-economic modernization of agriculture in Russia. *AIC: Economics, Management*, no. 5, pp. 21-34. (In Russian).
- Buzdalov I. N. (2012). Land Reform: Looking through the prism of the plan. *AIC: Economics, Management*, no. 7, pp. 3-17. (In Russian).
- Lipski S. A. (2013). Land Reform in Postsoviet Russia. *Economic Journal*, no. 3, pp. 139-148. (In Russian).
- Makarov A. N. and Hubiev K. A. (2013). The shadow economy and the reform of land ownership in modern Russia. *Land Management, Cadaster and Monotoring of Lands*, no. 6, pp. 29-34. (In Russian).
- Report on the Status and Use of Agricultural Land of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation for 2012 (published in 2013). (<http://rosagroland.ru/monitoring/analytics/311/> - Access Date: 05.04.2015).
- Uzun V. Ya. (2008). Land Reform in Russia: Myths and Reality. *Voprosy*

*Economiki*, no. 10, pp. 139-155. (In Russian).

*Visser O., Mamonova N. and Spoor M.* (2012). Investors, megafarms and "empty" land: large land deals in Russia // *Land Accumulation at the Beginning of the XXI Century*. Ed. by A. M. Nikulin. Moscow, Publ. House "Case [Delo]", pp. 66-125. (In Russian).

*Volkov S. N.* (2013). Land management. Moscow, SULM. (In Russian).

*Zvyagintsev V. I.* (2014). Again, the land question. *ЭКО*, no. 2, pp. 143-152. (In Russian).