

Исследование проведено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта № 12-02-00108а

**И.Н.Буздалов, акад.РАСХН, гл. науч. сотр. Всероссийского
института аграрных проблем и информатики имени А.А.Никонова**

Современная аграрная политика есть политика продолжающегося реформирования и совершенствования аграрных отношений. Достижение желательных результатов реформы, т.е. формирование развитого социального рыночного хозяйства в агропродовольственной системе в огромной степени зависит от ее «перманентного» информационного обеспечения, широкого ознакомления занятых в этой системе, прежде всего, в сельском хозяйстве, с мотивами, целями, задачами и результатами социально-экономических преобразований. Выдающийся российский государственный деятель и реформатор С.Ю.Витте, оценивая подготовку и ход Крестьянской реформы 1861 г., отмечал особую значимость того, чтобы принимаемые властями политические, экономические и организационные решения и меры по ее проведению неожиданным образом не «свалились» на головы тех, кого непосредственно затрагивают назревшие или, наоборот, преждевременные изменения в сложившихся формах жизнедеятельности и методах хозяйствования.

Как известно, при подготовке этой реформы в комитетах и комиссиях основополагающим был курс на эволюционную стратегию преобразований, последовательность и длительность их осуществления, учет региональных особенностей, особенно отношения к реформам самих реформируемых. «В таком жизненно важном деле, как сельское хозяйство, – подчеркивал Витте, – едва ли целесообразно предпринимать какие-либо меры, не спросив мнения тех, кто близко стоит к земледелию и кому лично известны его слабые стороны и насущные требования». К тому же по своему характеру аграрные преобразования – это работа «бесконечной сложности и здесь недопустимо проводить «спешно и огульно».

В царском Манифесте от 19 февраля 1861 г. учитывающая эти требования общая концептуальная сторона системного подхода к намеченным преобразованиям дана в следующей политической целевой установке: «да утвердится и совершенствуется ея (России) внутреннее благоустройство; правда и милость да царствует в ея судах; да развиваются повсюду и с новой силой стремление к просвещению и всякой полезной деятельности, и каждый под сенью законов, для всех равно справедливых, равно покровительствующих, да сохраняется и улучшается общественная нравственность, сей вернейший залог порядка и счастья». Эти, присущие социальному государству принципы нашли свое отражение во всей сложной и масштабной работе по реформированию, начиная с организации самой подготовки грядущих преобразований, определения стратегии и системы мер по освобождению крестьян от крепостной зависимости, развитию просвещения, установлению справедливого правосудия и т.д.

В течение ряда лет население страны широко информировалось о работе официально утвержденных комитетов, комиссий, рабочих групп, в которых принимали участие просвещенные государственные деятели, видные экономисты, юристы, социологи, среди них Н.Х.Бунге, Н.А. Милютин, Я.А. Соловьев, Я.И. Ростовцев, Ю.Ф. Самарин, П.А. Валуев и многие другие, включая прогрессивных членов царской семьи, прежде всего Великой Княжны Елены Павловны, которая одна из первых в мае 1859 г. освободила 15 тысяч собственных крепостных, а позже непосредственно участвовала в работе редакционной комиссии. Предварительно за три года до радикальных изменений аграрной политики (1858–1860 гг.) намечавшиеся государственные решения широко обсуждалась в прессе, в научных и общественно-политических журналах и специальных изданиях, причем материалы этих обсуждений использовались и учитывались в указанных комиссиях и комитетах. Только Н.Г. Чернышевский в журнале «Современник» за эти годы опубликовал 53 научных рецензий на статьи многих ученых и практиков, помещенных в журнале «Сельское благоустройство», «Журнал земледельцев», «Русский вестник» и т.д. Обоснования и предложения по крестьянской реформе затрагивали практически весь комплекс вопросов ее последовательного системного осуществления в течение определенного (примерно 20-летнего) переходного периода. Проверенная опытом хода аграрной реформы позитивная практика преобразований нашла свое отражение в основательно подготовленной «Настольной книге для русских сельских хозяев» с изложением в ней всего комплекса вопросов рационального хозяйствования на земле.

На всем этом фоне говорить о серьезной концептуальной и практической подготовке, о необходимом информационном обеспечении современной аграрной реформы не приходится. Сейчас трудно даже назвать ее конкретных ответственных разработчиков, поскольку принципиальные решения в спешке принимали малоизвестные или забытые ныне реформаторы-чиновники. Правовые акты по соответствующим изменениям аграрной политики во многом являлись плодами компромиссов, противоречивых подходов, не отвечали принципу системного, эволюционного хода осуществления преобразований. В конце 1991 г. был издан «рамочный» Указ

Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», а в соответствии с ним 29 декабря принято Постановление Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и совхозов». Согласно постановлению, эта реорганизация должна быть осуществлена в кратчайший срок, практически в течение 1992 г., причем на разработку, как сказано в постановлении, соответствующих «инструкций» и создание комиссий по приватизации земель отводился месячный срок.

По сути это один из основополагающих документов о проведении реформы насчитывает 14 кратких тезисных пунктов и занимает 3 страницы машинописного текста. Региональная или какая-то другая конкретизация, необходимая при системном подходе к проблеме, в документе отсутствовала. Составленный на компромиссах закон «О сельскохозяйственной кооперации» (1995 г.) оказался с очевидной «колхозной» и совсем надуманной «коопхозной» начинкой, в связи с чем в системе АПК пока не получило должного развития настоящее, объединяющее самостоятельных крестьян-собственников, кооперативное движение. Крестьяне и до сих пор в своей массе слабо информированы о своих правах на землю, а поэтому не чувствуют себя осведомленными и свободными в сложившейся системе земельных отношений.

Сейчас, по сути, выделяются два, во многом не «стыкующихся», канала информационного обеспечения проводимой политики рыночных реформ: официальный, ведомственный и научный, к сожалению, нередко содержащий неоднозначные или явно противоречивые оценки и умозаключения. Например, одной из важных сторон этой политики считается приоритетное развитие сельского хозяйства. В общих целеустановках, высказываниях высших должностных лиц государства, эта сторона находит постоянное подтверждение, но в сравнении с объективными научными информационными обобщениями действительной протекционистской поддержки села она представляется малоубедительной.

Так, в известной статье Д.А. Медведева «Россия, вперед!» говорится, что село, его социальная сфера является и «всегда будет оставаться нашим приоритетом», иначе говоря, предпочтением, первой обязанностью государства. Наоборот, бывший министр финансов А. Кудрин в принципе придерживаясь догмы о сельском хозяйстве, как «черной дыре» при подготовке и обсуждении бюджета страны на 2010 г. «указал», что социальные проблемы села для нас вообще «менее важные». В полном соответствии именно с этим указанием, а не позицией Президента, и без того эта символическая составляющая в целом мизерного по своим параметрам аграрного бюджета (1,2% на 27% населения страны) была основательно сокращена, что в сравнении с передовой зарубежной практикой свидетельствует о декларативности официальных заявлений о приоритетности сельского хозяйства. Наоборот, продолжает действовать пресловутая «перекачка». По расчетам на товарную продукцию государство и субъекты монопольного окружения сельского хозяйства «присваивают» за последнее время до 1,3 трлн руб. в год созданного крестьянским трудом национального дохода, а возвращается на сельское развитие 1/10 часть этой перекачки. Как видно, официальная, ведомственная и научная информация о реализации принципа приоритета сельского хозяйства принципиально различается.

Далее. Опираясь на цифры экспорта зерна, власти пытаются представить чуть ли не радужную картину использования земли и вместе с тем общего положения дел в сельском хозяйстве, не замечая масштабных диспропорций и деформаций в развитии отрасли. Зерно экспортировалось и в годы «социалистических» преобразований в деревне, сопровождавшихся подрывом кормовой базы и общим плачевным состоянием животноводства, недоеданием, а то и голодом самого крестьянства, т.е. признаками острейшего аграрного кризиса. И нынешний экспорт зерна (из доходов от которого самому селу ничего не достается) осуществляется на фоне подрыва базовых условий развития животноводства (падение уровня производства в нем к 1990 г. составляет почти 40%) и беспрецедентного импорта замороженной и часто залежалой животноводческой продукции (в 2011 г. на сумму свыше 600 млрд руб.). Поэтому о благополучии в сельском хозяйстве можно будет информировать общественность и население страны, когда на технически и социально обустроенном земледелии и структурной сбалансированности оно станет экспортером и продукции животноводства, особенно мясного скотоводства. Пока же отрасль далеко не вышла из глубокого системного кризиса во многом вследствие неупорядоченности структуры земельных угодий, приведшей, в частности, к резкому сокращению посевов кормовых культур (за 1990–2011 гг. в 2,4 раза), а также производства комбикормов. И в этой части информационное обеспечение официальная версия страдает серьезными изъянами. Перечень этих изъянов можно продолжить, в частности, на примере осуществления земельной реформы.

Восторженных заявлений об успехах этой реформы власти, правда, в последнее время не делают, видимо полагая, что здесь особых проблем нет. Однако на деле положение в системе земельных отношений, а потому в результатах использования земли, мягко говоря, сложное и эта тема требует объективной информации, предметного обсуждения и устранения явных перекосов в этой системе.

С начала ориентированных на рыночные, демократические принципы преобразований земельных отношений, определенных Законом РСФСР от 23.11.1990 г., а затем Земельным Кодексом РФ от 25.04.1991 г. прошло более 20 лет. Такого срока, судя по аналогичным преобразованиям в мировой практике для системной реализации стратегии земельной и аграрной реформы в целом, вполне достаточно. Однако фактические достижения, особенно в главном – предоставлении реального права собственности на землю непосредственно тем, кто ее обрабатывает, явно, не

отвечают этим принципам и целям реформирования.

Крестьяне в основной своей массе не стали подлинными хозяевами на земле. Многие нормы указанных и последующих правовых актов о более рациональном использовании и охране земли повисли в воздухе. Десятки миллионов гектаров прежних посевных площадей вообще выпало из оборота, а оставшаяся в обработке земля «интенсивно» теряет плодородие. Севообороты нарушены почти на всей площади пашни, резко сократились площади орошаемых земель. В то же время активно развиваются процессы эрозии и деградации земель, опустынивания и зарастания прежней пашни кустарником, мелколесьем, обычным чертополохом. Вместо предполагавшегося роста продуктивности земли произошло его сокращение, а объемы импорта продовольствия за последние годы перешагнули все разумные границы и превышают объем товарной продукции отрасли. Налицо ряд явных причин, приведшим к таким неутешительным результатам новой попытки решить «земельный вопрос», представляющий собой исходную методологическую основу рационального построения современной системы аграрных отношений, формирования и профессионального осуществления социально ориентированной аграрной политики.

Ведущий замысел преобразования земельных отношений, которым руководствовались реформаторы, исходил из проверенных мировым опытом основополагающих принципов: личной свободы, экономической дееспособности, социальной справедливости, составляющих суть современной концепции социального рыночного хозяйства. Однако общий лейтмотив реформы: «землю крестьянам» в основном был реализован формально. Земли бывших колхозов и совхозов были распределены в частное владение, но не в «натуре», а в виде условных долей, т.е. на бумаге. Многие виртуальные земельные участки оказались невостребованными (на 1.01.2012 г. около 23% от общего числа), что привело к общему обвалу сельскохозяйственного производства и создало реальную угрозу продовольственной, а, следовательно, общей национальной безопасности страны.

То же самое подтвердил венгерский и болгарский опыт поспешной земельной приватизации, вызвавший резкое падение сельскохозяйственного производства и его продуктивности. В российских же условиях, во-первых, крестьяне не были заранее информированы, а главное, не были готовыми в своем большинстве стать «культурными» хозяевами на собственной земле и не хотели рисковать. Во-вторых, происходило не системное преобразование, а односторонняя реорганизация коллективных хозяйств в ожидании более взвешенных решений по земельному вопросу. Пока же право частной собственности на землю бывших членов колхозов и работников совхозов стало реализовываться путем закрепления за ними их условной земельной доли в общем фонде земли, а не путем выделения соответствующего участка в натуре.

Такая реорганизация хотя и сохранила многие крупные хозяйства, но она сопровождалась дезорганизацией внутрихозяйственных отношений, а часто прямым расхищением имущества. Страсть наживы, быстрого обогащения путем обретения права собственности на землю, особенно плодородную и выгодно расположенную близко к городам или транспортным путям, охватила не столько самих земледельцев, сколько предприимчивых дельцов-спекулянтов и чиновников, не имеющих часто прямого отношения к земле и сельскому хозяйству. Кроме того, отсутствие уверенности в успешном развитии фермерских хозяйств в условиях деформированных, криминализованных рыночных отношений склоняло многих сельских тружеников к продолжению работы в крупных товариществах, кооперативах или акционерных обществах.

Правда, желающие завести свое фермерское хозяйство стали получать реальные земельные наделы из прежних обобществленных угодий. Сейчас их около 260 тыс., т.е. немногим более 2% из почти 12 млн земельных дольщиков. К(Ф)Х являются собственниками 21% посевных площадей, на которых в 2011 г. производилось 22,1% зерновых, около 30% технических культур, определенные объемы других видов сельскохозяйственной продукции. Несмотря на все невзгоды стихийно-шокового реформирования некоторые из них, как правило, находящиеся в благоприятных условиях производства и сбыта, получающие высокие рентные доходы, оказались устойчивыми и жизнеспособными, хотя и работающими в несовершенной и нездоровой рыночной среде. Однако в целом рыночное преобразование земельных и всей системы аграрных отношений осуществлялось бессистемно не по проверенному в мире концептуальному замыслу, а по сценарию, подобному ваучерной приватизации.

В основной своей массе работники «реорганизованных» СХО вскоре столкнулись с ущемлением своих имущественных прав. Начали происходить массовые спекулятивные сделки и другие злоупотребления в отношениях между собственниками земельных участков на бумаге и их партнерами по земельному обороту на региональном и местном уровнях. В процессе такого «оборота» под разными предлогами, вплоть до прямого обмана формальные владельцы земли – физические лица лишались реального права собственности на нее. Соответственно ослабевала мотивация к производительному труду и заинтересованность в улучшении состояния и использования земли. Вместо беспристрастного закона о земле с едиными, четкими и однозначными нормами действительно рыночного ее оборота, земельными делами в основном стало заправлять и сейчас продолжает заправлять разросшееся бюрократическое, во многом коррумпированное «землеустроительное» и прочее чиновничество. Выручаемые миллиарды долларов от продажи сельскохозяйственных земель, особенно в пригородных зонах, идут в карман кому угодно, только не труженикам самого сельского хозяйства. Давно ли объявлена «дачная амнистия», а бедные садоводы по-прежнему страдают от хождения по кабинетам чиновников и поборов.

Сейчас, например, в Московской области 4/5 всех земельных долей под указанными предложениями, слабо информированными об их правовом статусе, в том числе в отношении права владения и распоряжения землей, практически вместе с крестьянами закупили всего 25 физических лиц – владельцев гигантских холдингов. Приобретенные, часто за бесценок, земельные доли превратились в огромные имения-латифундии земельных олигархов. Рыночная цена за 1 га земли в Подмоскowie доходит до 180–230 тыс. долл. И хотя по закону сельскохозяйственные земли должны использоваться по прямому назначению, при «посредничестве» того же чиновничества часть их (до 100 тыс. га в год за последнее время) открыто переводилась в другие категории и предоставлялась под коттеджи, виллы, охотничьи домики и другие, не связанные с ведением сельского хозяйства, нужды земельных и прочих олигархов. На 20 млн населения Москвы и Подмоскowie не осталось ни одной птицефабрики. На продовольственных прилавках в основном импортная продукция или завезенная из других регионов. В этом же направлении процессы преобразования земельных отношений развиваются и в других субъектах РФ.

В то же время в социальном статусе крестьянина как бывшего наемного работника в советской системе аграрных отношений в ходе реформ мало что изменилось, если, конечно, не считать возросшего его бесправия и незащищенности. Причина этого в том, что монополия государственная сменилась монополией земельных магнатов, посредников, чиновников, а всякая монополия, как известно, ведет к загниванию, подавлению конкуренции, предпринимательской деятельности, разгулу коррупции. Масштабы взяточничества нередко просто «захватывают дух». В начале 2011 г. при получении взятки в 1 млн 300 тыс. долл. был задержан советник главы Солнечногорского района Московской области В. Третьяк за незаконное предоставление московскому олигарху под коттеджное строительство 3 га земли. В 2010 г. были арестованы три сотрудника администрации Пушкинской администрации, включая замглавы Д.Соломатина за присвоение земельных участков, оцениваемых в 500 млн руб. Только в I полугодии 2011 г. органы прокуратуры Московской области выявили более 1500 махинаций с землей (а сколько не выявлено?). Но и по этим махинациям возбуждено всего семь уголовных дел. Одним словом, хотели как лучше, а получилось не только как всегда, а во многих случаях еще хуже. Вместо показательных судов над мошенниками появляется скудная информация о тех или иных фактах произвола и коррупции с неизвестными последствиями для виновных.

В итоге за время проводимых таким образом «преобразований» земельных отношений на 70,5 млн га посевной площади полностью нарушены севообороты, а на площади 11,5 млн га прежде осушенных и орошаемых земель прекратилось осуществление необходимых агротехнических и мелиоративных мероприятий. На огромных сельскохозяйственных территориях РФ площадью 24 млн га интенсивно развиваются процессы эрозии и других видов деградации почв, усиливаются опустынивание этих территорий (в Республике Калмыкия возникла первая в Европе пустыня). За время осуществления земельной реформы более 3 млн га пашни вообще заросло кустарником, мелколесьем.

Бессистемный характер проведения земельной реформы путем проб и ошибок, сопровождается запущенностью необходимых землеустроительных работ, хотя с 2001 г. действует Федеральный Закон «О землеустройстве», определивший порядок и неотложные меры по выполнению этих работ. До сих пор не проведена инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения, не осуществлено разграничение земельных участков, используемых индивидуальными собственниками и СХО на различном праве. Соответственно, эти участки не зарегистрированы и не поставлены на кадастровый учет, а земли фонда перераспределения, равно как земельные доли, не выделены в натуре.

Все это приводит к тому, что в целом отсутствуют необходимые организационно-территориальные условия и для развития цивилизованного земельного рынка, купли-продажи, особенно ипотеки земельных участков. По сути, нет достоверной информации о количественном и качественно состоянии сельскохозяйственных земель, необходимой для построения действенного механизма регулирования рыночного оборота земли, обоснования размеров платежей за землю, земельного налога, контроля за использованием земель.

Крайняя неупорядоченность системы землеустройства ведет к нарушению его устойчивости и компактности, порождает парцелляризацию земельных участков, череполосицу, волокиту с оформлением землеустроительной документации. Затрудняется привлечение инвестиций в сельское хозяйство, отработка действенного механизма целенаправленного регулирования землепользования, а, следовательно, всей системы земельных отношений.

Поистине плачевное состояние и неэффективное, часто явно бесхозяйственное использование земель сельскохозяйственного назначения – во многом результат отсутствия действенной правовой защиты земли и ее владельца, прежде всего индивидуального, частного земельного собственника. По форме земельное законодательство, представленное уже сотнями правовых и нормативных актов, является избыточным. Но именно эта избыточность, это – по словам М.Е. Салтыкова-Щедрина – «сумрак законов», в условиях крайне медленного продвижения нашего государства к независимости судебной системы, жесткости и волевых действий представителей нынешней «вертикали» власти, вседозволенности «административного» ресурса и порождает так называемый правовой нигилизм, в земельных и всей системе аграрных отношений.

В целом подведена противоречивая, а в существенных моментах, по сути, антиконституционная юридическая база для разного рода чиновничьих и монополистических манипуляций на рынке земли, свободы действий руководителей гигантских земельных конгломератов, включающих в производственный каркас сверхкрупного, трудно управляемого объединения предприятия различного несельскохозяйственного направления, а также сельскохозяйственные организации, фактически покупаемые земельными монополистами за символические вознаграждения или заманчивые обещания. В последние годы такие конгломераты получили развитие в разных регионах страны, о чем часто с восторгом сообщают местные руководители, некоторые средства массовой информации и экономисты-аграрники, путающие гигантоманию с оптимально крупным производством, полагая, что именно такие объединения выведут на путь возрождения деревни и подъема сельского хозяйства. В социально-экономическом плане эти восторги представляются больше эмоциональными, а прогнозы, с точки зрения рациональной социальной структуры аграрного сектора России, по меньшей мере, сомнительными.

Иное положение было бы с правовым регулированием земельных, а вместе с тем всей системы аграрных отношений и иным было бы состояние, качество, продуктивность земли, если бы в рамках преодоления правового нигилизма это регулирование осуществлялось четко прописанными нормами единого, детально проработанного «Закона о земле» или Земельного кодекса с основным его разделом сельскохозяйственного землевладения и землепользования. Необходимость единого государственного правового акта о земле прямого действия с включением в него четких и одиночных норм ответственности за использование земли и ее экономической защиты государством вытекает из особых функций и особого значения земли как общенационального достояния, как базовой основы всей жизнедеятельности человека, прежде всего производства продуктов питания – этого, по словам классика «самого первого условия жизни непосредственных производителей и всякого производства вообще».

Важно также поднять престиж и уровень общегосударственного лоббирования интересов крестьянства и насущных нужд села на политическом поле страны, соответственно, в системе законодательной власти. В одном из своих выступлений в ноябре 2010 г., Президент РФ Д.А. Медведев говорил, что для становления в России настоящей демократической политической системы должно стать нормой, чтобы в обществе был слышен голос самых малых социальных групп, а в идеале – каждого человека. Пока голоса 40-миллионного крестьянского населения в этой системе и обществе в целом практически почти не слышно, особенно по глобальным вопросам радикального изменения нынешнего его социально-экономического положения.

Хотя слабым, но услышанным в обществе голосом был голос крестьянских депутатов в царской Государственной думе. Пусть формально, но в советском Верховном Совете депутатами были рядовые крестьяне, механизаторы, доярки и т.д. В нынешней Думе заявляют о своих сообществах и артисты, и спортсмены, но почти незаметно представительства целого класса, занятого в важнейшей базовой отрасли экономики. В начале аграрных преобразований возникла и быстро ушла в небытие Крестьянская партия. На задворках политического пространства недолго просуществовала слабая Аграрная партия, которая, судя по числу народных избранников, не внушала доверия у самих сельских жителей и, в конце концов, без остатка растворилась в рядах правящей партии. А судя по голосованию за аграрный бюджет, глобальные вопросы возрождения села, на которые пытаются обратить внимание в Госдуме представители мало что решающих оппозиционных партий, эту партию не особенно интересуют. Собиралось поднять во весь рост эти вопросы намечавшееся три года назад российское аграрное движение, но, видимо, из-за этого «дерзкого» замысла сейчас ничего не слышно, ни о реальных делах, ни о самом существовании этого движения.

И вообще основная масса населения села, а тем более проживающего на обширной территории сельской глубинки живет в условиях ограниченного информационного поля или вообще находится в информационной изоляции. В одной трети сельских поселений отсутствует телефонная связь. Телефон в доме имеют менее 30% жителей деревни. Нетелефонизированной остается почти половина организаций социальной сферы и торгово-бытового обслуживания.

Очевидно, что при такой изоляции крестьянства из политической жизни и информационного поля страны рассуждения о становлении развитого гражданского общества, правового государства, о выполнении им социальных обязательствах перед селом, о приоритете последнего в экономической политике и т.д., остаются больше декларациями о намерениях, общими пожеланиями, обрекающими сельское хозяйство на выживание, а его главный – трудовой потенциал – на социальную «второсортность» и дальнейшую деградацию.

Источники

1. Абалкин Л.И. Аграрная трагедия России// Вопросы экономики, 2009. – № 9.
2. Буздалов И.Н. Условия и направления экономической модернизации сельского хозяйства России// АПК: экономика управление. 2010. – № 5.
3. Витте С.Ю. Воспоминания. – М., Мысль, 1991.

4. Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение и использование земель сельскохозяйственного назначения// Агропродовольственная политика России, 2012. – № 1.
5. Рыбаков А. Кто остановит махинации с землей? //Российский фермер, январь 2012.
6. Узун В.Я. Аграрная реформа в России: мифы и реальность// Вопросы экономики. 2008. – № 10.

[Назад в раздел](#)

Поделиться...



© «Битрикс», 2001-2006