УДК 332.2

ПОЛИКАРПОВА Т.Н., ПЫНЬКО И.И., МИРОНЕНКО Н.В.

Институциональные трансформации реализации земельной реформы в России

В данной статье рассмотрены институциональные трансформации реализации земельной реформы. Проведен анализ влияния земельной реформы на экономику страны, проанализированы издержки, сопровождающие трансформацию проводимой реформы. Выявлена и обоснована значимость реализуемой реформы.

Ключевые слова: земельная реформа, институциональная трансформация, трансакционные издержки, оппортунизм, формальные нормы.

Институциональные изменения и трансформации, безусловно, развертываются в эволюционном и исторически последовательном порядке, что послужило основой возникновения так называемой эволюционной теории, гипотезу которой выдвинул А. Алчиан[1].

«С течением времени неэффективные институты отмирают, а эффективные – выживают, и поэтому происходит постепенное развитие более эффективных форм экономической, политической и социальной организации»[2]. Способом регулирования институциональных изменений в агропромышленном секторе выступают реформы.

В конце XX – начале XXI века в сельском хозяйстве России произошли радикальные изменения, и ряд экспертов[3], производя объективную их оценку, выделили следующие трансформации: во-первых, это позитивные изменения, связанные с преодолением полного огосударствления аграрной экономики, появлением многоукладности в сельском хозяйстве; во-вторых, это противоречивые результаты в области земельной реформы, хотя разрешена купля-продажа земли, осуществлены денационализация большей части земельных угодий и расширение землевладений, подъема сельскохозяйственного производства не произошло, в-третьих, это изменения дестабилизирующего характера – не повышается уровень жизни сельского населения, уменьшается доля экономически активных и профессионально подготовленных специалистов, занятых в аграрно-промышленном производстве, тормозится развитие цивилизованной кооперации, снижается социальный статус крестьянства.

Нами структурированы результаты институциональных трансформаций проведения земельной реформы в России, что представлено в таблице 1.

Таким образом, мы видим, что среди основных трансформаций реализации земельной реформы – изменение агентских отношений акторов землепользования.

В настоящее время отсутствует научно обоснованная концепция реализации земельной реформы, что становится существенным препятствием для достижения целей земельных преобразований в России. Впрочем, и вопрос эффективности использования земель по-прежнему остается крайне актуальным.

Таблица 1

Результаты трансформации агентских отношений в результате реализации земельной реформы

Мероприятия	Период	Результаты трансформации агентских отношений
Приватизация земли: для дачного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, земель колхозов и совхозов.	1993 - 2001 гг.	Посредством заключения классического контракта государства с населением впервые в России появился эффективный собственник, созданы условия для оборота земельных участков граждан. Однако земля колхозов и совхозов была поделена не на участки, а на доли, при этом эффективный собственник на этих землях так и не появился.
Возможность оформления права собственности на земельные участки различного целевого назначения. Установление правил определения границ земельных участков и их учета в государственном кадастре.	2001 - 2010 гг.	Заключение агентского контракта государства с населением качественных изменений не принесло. Государство отдало на откуп бюрократии вопрос об обмене долей на участки, и рынок земли так и не сформировался.
Увеличение срока договора аренды земельных участков, а также определение порядка принудительного прекращения бессрочного пользования землей и изъятия земельных участков на присоединенных к Москве территориях.	2010 - 2013 гг.	Согласно заключенному классическому контракту земельные участки, арендуемые на срок менее 1 года, не регистрируются. Введена плата за изменение вида разрешенного использования земельных участков для строительства.

Следует отметить, что совершенствование правового регулирования порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям, а также создание условий для развития малых форм хозяйствования на земле – основные направления государственной земельной политики на каждом этапе реализации земельной реформы. Вследствие этого за малыми формами хозяйствования на территории Российской Федерации на 1 января 2011 г. закреплено 68,7 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, и данные формы хозяйствования производят более половины валовой и 40% товарной продукции сельского хозяйства[4].

Недостаток продовольствия собственного производства вызывает необходимость принятия неотложных мер по повышению эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения.

На протяжении долгого времени Россия являлась аграрной страной, да и сейчас обладает высоким потенциалом, чтобы занять лидирующие позиции в этой отрасли. Однако трансформации последних двадцати лет привели к смене экономических, правовых и институциональных взаимодействий[5].

В этой связи вопрос о законодательных и организационных мерах в земельных отношениях остается актуальным и требующим нового инструментария. Земельные реформы проводились в разное время и при разных экономических системах и формах управления. Уже после распада СССР в России насчитываются три земельные реформы.

Впрочем, и в настоящее время социально-экономическая ситуация такова, что не вызывает сомнения необходимость проведения очередной реформы для решения следующих проблем:

– превращение большинства граждан страны в ответственных собственников земли и налогоплательщиков;

– резкое увеличение доли «среднего класса» в обществе;

– создание комфортных условий жизни на селе;

– введение земли в экономический оборот и ее доступность;

– справедливый переход земли от неэффективного собственника (современного государства) к эффективному (человеку);

– рост площадей пахотных земель вместо их нынешнего сокращения;

– ликвидация практики контроля коррумпированной бюрократии, неподотчетной обществу, паразитирующей на использовании земельных ресурсов.

На этапе экономической перетрансформации важную роль приобретает формирование институциональной среды, нужны системные изменения институтов, которые будут отвечать новым условиям хозяйствования. В ходе подобных изменений зачастую

возникают ситуации симбиоза и противоборства разнокачественных, порой несовместимых по своей природе институтов, двойственного взаимодействия формальных и неформальных институтов, превалирования неэффективных институтов, т. е. «институциональных ловушек».

Необходимость проведения реформы объясняется тем, что в России сосредоточено 9% мировой продуктивной пашни и более 50% черноземов, однако обеспеченность государства продовольствием собственного производства составляет всего 67%. При этом площадь земель сельскохозяйственного назначения продолжает сокращаться, о чем свидетельствуют официальные статистические данные. Только за период с 1990 по 2009 г. площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 1,9 млн. га, сокращение площади земель, используемых под пашню, составило более 10,8 млн. га[6].

Проблемы институциональных изменений реализации земельной реформы России обсуждаются в связи с потребностями экономического роста, изменением контрактных отношений[7], необходимостью рационализации институтов и их дифференциацией, национальной интеграцией, психологической адаптацией к новым контрактным отношениям населения, повышением уровня социальной мобилизации всех акторов земельной реформы.

Основным фактором реализации земельной реформы, безусловно, является капитал, способный транслировать социальные технологии, ценности и нормы и в итоге преодолеть низкие стандарты потребления, низкий уровень жизни.

Также до сих пор остается нерешенным вопрос о земельных долях. В результате реализации земельной реформы в Российской Федерации ориентировочная численность собственников земельных долей составила более 12 млн. человек. К настоящему времени из них только 1,4 млн. человек, или 12% от общего числа собственников, осуществили государственную регистрацию прав[8].

Кроме того, не разработана единая концепция системы охраны земель сельскохозяйственного назначения – только за 2011 г. в Российской Федерации были выявлены нарушения земельного законодательства на 3, 37 млн. га земли, было обнаружено 38, 7 тыс. га нарушенных земель с нанесением вреда почвам[9].

Необходимость современной земельной реформы обусловлена тем, что данная реформа является залогом развития и модернизации России[10] (рис. 1).

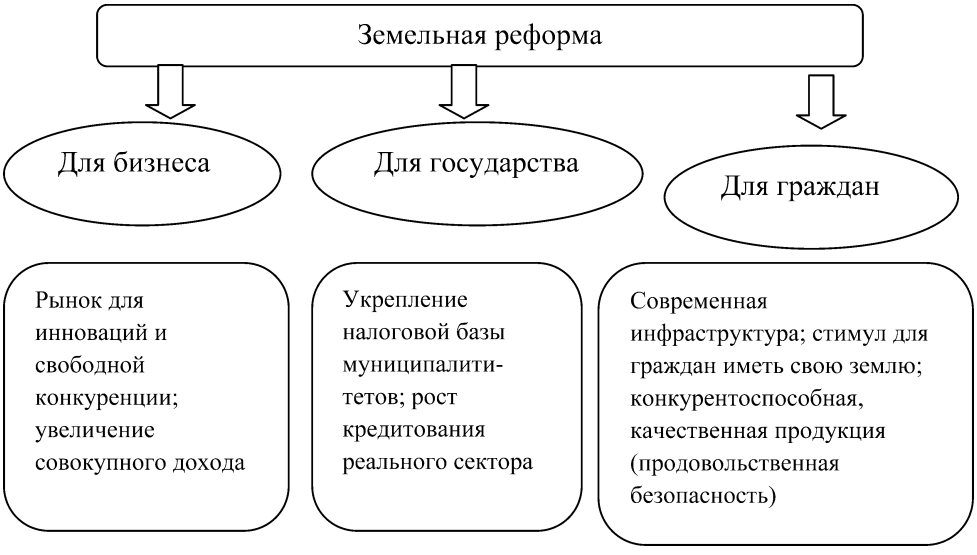


Рисунок 1. Результаты проведения реформы по формированию земельного рынка

Как видно из рисунка 1, земельная реформа может иметь несколько экономически значимых результатов.

В частности, особую актуальность приобретает вопрос продовольственной безопасности России, то есть ее независимость в продуктовом вопросе от других государств и, как следствие, сокращение оттока капитала за рубеж.

Реализация земельной реформы включает меры институционального характера, направленные на повышение обеспечения экономической и продовольственной безопасности на основе создания благоприятного инвестиционного климата.

В этой связи базовыми являются институциональные императивы формирования системы обеспечения экономической безопасности России, основными из которых являются:

– идентификация экономических приоритетов на основе ментально сложившихся потребностей граждан;

– выявление и диагностика внутренних и внешних угроз;

– разработка инструментария обеспечения соответствующими силами и средствами комплекса мер по устранению существующих и потенциальных угроз и формирование на этой основе адаптивной политики в сфере экономической безопасности;

– реализация планов и решений с учетом их тактической корректировки в зависимости от ситуации.

Еще одним следствием является стимул граждан иметь землю, что, в свою очередь, позволит использовать территории брошенных земель и увеличит налоговые поступления в бюджет. Рынок для инноваций также будет иметь развитие и совершенствование, поскольку роль государства в земельных вопросах снизится и создадутся условия совершенной конкуренции. Из всего этого вытекает рост кредитования реального сектора, что позволит создать современную инфраструктуру. Передача части полномочий на уровень муниципалитетов также благоприятно отразится на их бюджете и укрепит налоговую базу.

Если вышеперечисленные результаты рассмотреть более конкретно, то можно проследить цепочку зависимости экономических показателей в результате проведения земельной реформы, что представлено на рисунке 2[11].

Также следует отметить, что примером институциональных изменений реализации земельной реформы станет нивелирование трансакционных издержек, что выражается в снижении расходов на регистрацию земельного участка; снижении расходов, связанных с постановкой на кадастровый учет; расходов, связанных с услугами банка при получении ипотечного кредита на участок; юридических расходов, налогов.

Это говорит нам о том, что с экономической точки зрения земельная реформа



Рисунок 2. Результаты земельной реформы

нужна и важна, поскольку позволит привлечь дополнительные средства в бюджет, а также даст почву для роста объемов производства сельскохозяйственной продукции, это, в свою очередь, увеличит объем инвестиций, а рынок совершенной конкуренции – земли – сократит коррупцию и теневой сектор.

Еще одним положительным результатом земельной реформы может стать упрощенная реализация программы «Доступное жилье». А именно земельная реформа предусматривает, что любой работающий гражданин страны, желающий построить дом для себя или семьи, может получить от государства целевой кредит, если у него есть земля в собственности, при этом размер кредита, сроки его предоставления и условия различаются по регионам. Обязательным условием является обеспеченность участка всей необходимой инженерной инфраструктурой, в том числе дорогой. Это условие должно будет реализовываться по программе государственно-частного партнерства. Это является плюсом как для граждан, частных предпринимателей, так и самого государства.

Однако нельзя сказать, что реформа принесет только положительные результаты. Во многом проблемы могут начаться на пути внедрения этой реформы в жизнь, не говоря уже о результатах. Отметим, что государство потратит существенные суммы на реализацию данной реформы, а она не оправдает себя, к тому же, сделав анализ, можно заметить, что подобная реформа предусматривает результаты, несоизмеримые с первоначальными затратами государства.

Например, в случае признания садовых товариществ и дачных поселков населенными пунктами, государство автоматически берет на себя обязательства по обеспечению граждан данного населенного пункта необходимыми социальными объектами и инфраструктурой. При этом на сегодняшний день остается достаточно большое количество населенных поселков без должных условий, то есть из всех удобств есть только электричество. Поэтому государство не станет брать на себя новые обязательства, не выполнив уже существующие. По мнению экспертов, «с переходом участков в черту населенных пунктов выдается свидетельство о собственности на землю на территории населенного пункта, однако прописанное целевое использование участков остается прежним – «садоводство». Для оформления формальных норм, приведения их в соответствие с действующим законодательством потребуется много сил и времени от граждан, которые и не были инициаторами данного перевода земель»[12].

Аналогичным образом критике подвергается и передача земли в частную собственность эффективному пользователю, поскольку до сегодняшнего дня вся переведенная в частную собственность земля не освоена и тем более ни к какому притоку инвестиций в страну это не привело. Положительные примеры развитых сельхозпредприятий есть, но их достаточно мало по сравнению с масштабами территорий.

Таким образом, в процессе исследования нами выявлено, что на уровне институциональной среды формирования земельного рынка институциональные изменения являются спонтанными и преимущественно выражаются в медленной эволюции неформальных институтов.

Если рассматривать земельные отношения в рамках теории агентских отношений, то взаимодействия, возникающие между уровнями государственного устройства в рамках реализации земельной реформы, в которых принципалом выступает национальный уровень власти, а агентом – региональные уровни власти.

Очевидно, основной проблемой в данном случае является поиск наилучшего партнера, наилучшего пользователя земельных ресурсаов.

Соответственно принципалу необходимо выбрать из множества агентов хорошего.

Институциональная среда земельных отношений имеет организационно-правовую и экономическую основу в рамках трансформации отношений собственности на землю, регулирующих целесообразность налогообложения, кредитования, субсидирования землевладельцев и землепользователей.

Но результаты реализации реформы, как мы рассматривали выше, затрагивают и население. И в контексте агентских отношений можно рассмотреть, когда в роли принципала выступает государство, а роли агента – население по поводу распределения и эффективного использования

земельных ресурсов. Подобного рода отношения складываются в виде трансакции сделки, которая служит для осуществления фактического отчуждения государством прав собственности на землю и присвоения этих прав частным лицом. Осуществляется по обоюдному согласию сторон и основывается на экономическом интересе каждой из сторон, а именно государство преследует цель национального экономического благосостояния, а человек – личного.

Институциональная составляющая реализация земельной реформы обеспечивает координационный эффект институтов. Выяснено, что функционирование того или иного института связано с текущими взаимодействиями экономических факторов, включая реформирование земельных отношений, регулирование оценки земельных ресурсов для проведения сделок налогообложения, геодезии и картографии, и не позволяет сформировать грамотные контрактные отношения использования земельных ресурсов.

Исследования[13] существующих институтов управления земельными отношениями показывают, что созданная вертикаль управления обеспечивает каждому уровню свои функции, номенклатуру, показатели, законодательную базу, которая зачастую противоречит федеральным законам, что обеспечивает определенную информационную асимметрию, а также провоцирует оппортунизм.

В заключение стоит сказать, что проведение земельной реформы важно, но носить она должна последовательный и системный характер, а в качестве первоочередных мер можно выделить: применение упрощенного порядка предоставления земельных участков под строительство наряду с общим аукционным порядком выделения земли; введение механизма привлечения застройщиков на основе концессионных соглашений, по которым застройщик будет получать земельные участки за небольшую плату и давать гарантию реализовать определенное количество жилья в собственность очередников по фиксированной цене; предоставление земельных участков на праве аренды с льготной арендной ставкой для застройщиков, которые участвуют в реализации программы «Доступное жилье»; введение упрощенного порядка изменения правового статуса земельных участков для строительства жилья, а также упрощенного процесса подготовки документов.

---

[1] Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: ФЭК «Начала», 1997. С. 112.

[2] Мироненко Н.В. Институциональные изменения на рынках сетевого информационного посредничества на основе кластерообразования. //Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2013. № 3. С. 106.

[3] Ильин И.Е. Аграрная реформа в России на рубеже XX – XXI вв.: историко-социологический анализ: автореферат дис. ... доктора ист. наук: 07.00.02. Чебоксары, 2007. 43 с.

[4] Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

[5] Тычинская И.А., Комаревцева О.О. Региональный маркетинг как технология улучшения инвестиционного имиджа региона//Регион: системы, экономика, управление. 2012. № 4 (19). С. 138–140.

[6] Доклад Министерства сельского хозяйства Российской Федерации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.mcx.ru/ (дата обращения – 05.09.2012 г.).

[7] Мироненко Н.В. Спецификация контрактных отношений на рынках информационного посредничества// Вестник Орел ГИЭТ, № 4 (26). 2013. С. 50–53

[8] Там же.

[9] Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2011 год [Электронный ресурс]. – URL: http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/doklad2011.pdf (дата обращения – 05.09.2012).

[10] Земельная реформа – национальная идея России и локомотив её развития (ФГК 27.09.2013) [Электронный ресурс]. – URL: http://civilplatform.ru/1403

[11] Земельная реформа – национальная идея России и локомотив её развития (ФГК 27.09.2013) [Электронный ресурс]. – URL: civilplatform.ru/1403

[12] Земельная реформа Прохорова нереализуема [Электронный ресурс]. – URL: http://ria.ru/economy/20130927/966339853.html#13953348431663& message= resize&relto= register&action= addClass&value= registration

[13] Газалиев М.М. Земельные отношения в сельском хозяйстве. М.: Издательство «ФГУ РЦСК», 2008. С. 340.