

3. Экспедиционный проект «Роль разных экономических субъектов в развитии сельских территорий (мониторинг адаптации предприятий АПК Алтайского края в условиях экономического кризиса)» был реализован в рамках проекта плана НИР IX.93.1.1. Руководитель – к.с.н., старший научный сотрудник отдела социальных проблем Фадеева О.П.

Экспедиционные работы осуществлялись в два этапа. Первый этап был реализован 26–29 мая 2015 г. в Мамонтовском районе Алтайского края. Исследования второго этапа состоялись 6–20 сентября 2015 г. Помимо работы в основном месте дислокации исследования – Мамонтовском районе – работа проводилась также в Ребрихинском, Михайловском, Угловском районах Алтайского края для проведения углублённых интервью с главами фермерских хозяйств.

Цели и задачи экспедиционного исследования

Основная цель данного экспедиционного исследования – продолжение мониторинга условий и результатов экономической деятельности субъектов хозяйствования АПК, их роли в развитии сельских территорий и адаптации к новым социально-экономическим реалиям.

Задачи:

◀ анализ аграрной политики на уровне отдельных сельских районов, специфика государственной поддержки для разных групп сельхозпроизводителей;

◀ выявление локальной системы земельных отношений: субъекты, условия и способы конкуренции за землю, процессы легализации земельных прав;

◀ дифференциация стратегий развития разных групп сельхозпроизводителей;

◀ особенности и последствия нового этапа реформирования институтов сельского самоуправления.

Основные результаты экспедиционного исследования

Исследование в Алтайском крае продолжило начатую в 2013–2014 гг. работу по изучению стратегий и методов экономического оздоровления обанкротившихся сельхозпредприятий, в которые пришли новые собственники (инвесторы), условий внедрения новых технологий землепользования и способов адаптации разных групп сельхозпроизводителей к меняющейся финансово-экономической ситуации, что связано с введением режимом санкций на ввоз продовольствия в Россию из ряда стран, девальвацией национальной валюты и ухудшением условий заимствования на финансовых рынках. Особое внимание на данном этапе было уделено изучению сложившейся системы землепользования и земельных отношений в Алтайском крае в целом и в отдельных сельских районах в частности.

На сегодняшний день Алтайский край располагает 11,5 млн га сельскохозяйственных земель, что составляет 12% земель Сибирского федерального округа. 6,5 млн га – это плодородные пахотные земли (в том числе чернозёмы), однако, по оценке Министерства сельского хозяйства РФ, в крае зафиксирована высокая доля неиспользуемой сельскохозяйственной земли (44%), 75% земли подвержены негативным процессам деградации почв (водная и ветровая эрозия, засоление и пр.). По сравнению с другими регионами России в Алтайском крае высока доля частной собственности граждан на землю, которая составляет 53% (в среднем по России – 29%). При этом доминирующей формой является

коллективно-долевая собственность физических лиц (порядка 89% земельной собственности граждан). В землепользовании преобладают арендные отношения (более 90%), т.е. обрабатывают землю и ведут сельское хозяйство не собственники земли, а арендаторы – сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства. Только среди фермеров достаточно велика доля тех, кто работает на собственной земле (15% обрабатываемых земель).

Почти четверть века, прошедшая с начала земельной реформы, не поставила точку в завершении процесса межевания и оформления прав собственности на сельскохозяйственные земли. В исследуемых районах доля неоформленной земли составляет от 20 до 30%. В связи с этим интересовал вопрос о том, в какой мере формальные правила (система действующих законов и практик правоприменения) способны обеспечить надёжные условия для аграрной деятельности, внедрения технологических новаций, соблюдения прав собственников и арендаторов земли. Другой вопрос – каким образом действует система неформальных правил, благодаря которой при несовершенстве имеющегося законодательства возможно устойчивое землепользование. К числу выявленных нами институциональных и организационных проблем землепользования и земельных отношений можно отнести отсутствие на местах единого центра по мониторингу состояния и движения земли; высокую долю неоформленной земли, которую, по Закону, нельзя сдавать в аренду; снятие ограничений по срокам аренды земли, находящейся в коллективно-долевой собственности; барьеры по введению «бесхозных» земель в хозяйственный оборот; удалённость и нарушение компактности земельных массивов для отдельных групп землепользователей. Для снижения рисков краткосрочной аренды и преодоления других «институциональных ловушек» сельхозпроизводители и собственники земельных долей вынуждены использовать разные способы согласования своих интересов. К их числу относятся заключение 11-месячных договоров аренды земли, которые не требуют регистрации в государственных органах; конкурентные предложения по величине и «натуральному наполнению» арендной платы; джентльменские соглашения между главами фермерских хозяйств, запрещающие переманивать друг у друга собственников земельных долей и работников; сговор при участии в аукционах по получе-

нию права аренды земли из районных Фондов перераспределения; субаренда и обмен полями по устной договоренности и др.

Большую проблему для местных органов власти составляют так называемые «невостребованные земельные доли», собственники которых не вступили в свои права землевладения. Как правило, это выехавшие на ПМЖ в другие места сельчане, которые не участвовали имеющимися у них земельными паями в формировании земельных участков в начале и середине 2000-х годов, а располагают только лишь справками о праве собственности на земельные паи (в балло-гектарах), которые они получили в результате приватизации колхозно-совхозной собственности в середине 1990-х годов. Другая причина «невостребованности» – это смерть владельцев земельных паев и отсутствие у них наследников. Для введения этой земли в хозяйственный оборот представители сельских администраций должны подготовить документы для судебного процесса по лишению данных лиц земельных прав. Для этого истцы в лице муниципалитетов должны представить в суд либо сведения о смерти этих владельцев и отсутствии у них наследников, либо нотариально заверенный отказ несостоявшихся владельцев от их прав на землю. После вступления в силу судебного решения эти земли переходят в собственность муниципалитетов и становятся дополнительным источником их доходов. Эти земли муниципалитеты могут либо продать в течение 6 месяцев без проведения аукциона, либо сдавать в аренду, но сначала они должны отмежевать участки и зарегистрировать права на эту землю в Росреестре. Отсутствие у сельских муниципалитетов ресурсов для проведения досудебных процедур по определению места жительства лиц, не вступивших в права собственности, осуществления затрат на услуги межевания, а также устанавливаемые государством тарифы на стоимость продаваемой муниципалитетами земли (в исследуемых районах она оказалась выше рыночной) и арендную плату за сдачу её в аренду (здесь расценки, наоборот, в 3–5 раз ниже рыночных) серьезно затрудняют превращение данных земель в источник собственных поступлений для сельских бюджетов. Как показало исследование, активная работа по введению данных земель в оборот возможна только при наличии реального спроса со стороны местных землепользователей или внешних инвесторов.

Проведённое исследование проблем землепользования позволяет сделать следующие предварительные выводы:

- ◆ Темпы упорядочивания земельных отношений в сельских районах повышаются по мере роста привлекательности аграрного сектора для инвестиций.

- ◆ Непоследовательность и затянутость земельной реформы создаёт высокие риски для внедрения инноваций в сельском хозяйстве, однако низкие цены аренды и покупки земли усиливают конкурентные позиции российских производителей.

- ◆ Сочетание формальных и неформальных институтов и практик обеспечивают относительную стабильность сложившейся модели землепользования, но не всегда способствуют росту эффективности сельскохозяйственного производства.

- ◆ Формализованность процедур контроля и неосведомленность контролирующих органов о реальных практиках землепользования позволяют фермерам и другим группам сельхозпроизводителей легко откупаться от их претензий и не допускать серьёзного ущерба для бизнеса.

- ◆ Использование новых технологий (no-till, mini-till) и повышение спроса на землю обеспечиваются заинтересованностью успешных фермеров в повышении доходности своих хозяйств за счёт соединения природных и рыночных факторов хозяйствования.

- ◆ Как правило, земельные инвестиции фермеры не рассматривают в контексте повышения рыночной цены своего хозяйства. Главный мотив – текущее извлечение маржи и наследование бизнеса.

- ◆ Существующие меры государственной поддержки напрямую не стимулируют внедрение новых технологий, но косвенно способствуют модернизации хозяйств.

В рамках данного экспедиционного исследования были рассмотрены проблемы трансформации действующей системы правил формирования сельских бюджетов и распределения полномочий между разными уровнями власти. В мае 2014 г. Президент РФ подписал Закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который разрешил процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Начало данного перераспределения полномочий, в том числе между муниципальным районом и муниципальными образованиями (МО), было назначено на 1 января 2015 г.

Как показало социологическое обследование ряда сельских районов Алтайского края, законодатели пошли по пути передачи части полномочий от администраций сельсоветов (МО) к районным администрациям. При этом произошло перераспределение части доходов сельсоветов в пользу района. Подобная централизация обосновывалась оптимизацией системы управления и необходимостью концентрации ресурсов на районном уровне для более эффективного использования не очень больших доходов, которые достаются сельским территориям. В связи с этим с начала 2015 г. в сельских поселениях ухудшилась ситуация с собственными источниками бюджетных поступлений. Если раньше сельский бюджет получал большую долю налогов от доходов физических лиц (НДФЛ) – 10 из 13%, то с 1 января 2015 г. доля сельсоветов в этих поступлениях упала до 2%, остальные средства были переданы в районную администрацию. Также сельсоветы лишились половины доходов от аренды «невысвобождаемой» земли. Это привело к уменьшению возможностей даже не развития, а сохранения имеющейся инфраструктуры и элементов благоустройства на уровне отдельных сёл, так как собственные доходы сельсоветов сократились на 40–45%. Сельсоветам было предписано передать ответственность за содержание ЖКХ и свалок на районный уровень. В течение нескольких лет проблемы с утилизацией твёрдых бытовых отходов на уровне поселений в целом были решены, передача же этих обязательств стала неожиданной для районных властей, которые не обладали ни соответствующей службой, ни нужной техникой.

Финансовая обеспеченность имевшихся и оставшихся у сельсоветов полномочий была и остается крайне низкой. Передача денег и функций лишь усугубило эту проблему, так как хотя фор-

мально из обязательств сельсовета часть функций ушло (например, уход за территорией кладбища или же финансирование библиотеки), но эти обязательства и не пытались взять на себя районные власти, которым эти работы затруднительно выполнять в том числе из-за удалённости территорий. При решении мелких местных повседневных проблем принцип концентрации ресурсов даже на районном уровне срабатывает далеко не всегда – лучше, чтобы за это отвечали местные органы власти, которые «хозяйским глазом» видят объёмы работ, находят лучшие способы их выполнения, привлекая технику и людские ресурсы действующих на территории сельхозорганизаций и фермерских хозяйств.

В последние годы вследствие ряда административных реформ сельсоветы во многом утратили возможности контроля над селом. Ликвидация паспортных столов и передача этих функций миграционным службам привела к тому, что на местах не всегда становится оперативно известно, кто прибыл в село на постоянное место жительства и зарегистрировал там своё пребывание. Зачастую главы поселений узнают об этом, когда случаются какие-то ЧП – и к ним из района поступает запрос на жителей их поселений, о которых до этого им ничего не было известно. Схожая ситуация сложилась и с контролем за оборотом сельскохозяйственной земли. В сельсоветах не осталось специалистов, которые занимаются землей – способствуют её правовому оформлению и регистрации договоров аренды, следят за общей земельной ситуацией: вся ли земля юридически оформлена, обрабатывается и пр.

На основании интервью с главами администраций муниципальных образований можно сделать вывод, что возможности участия местных властей в развитии сельских территорий невелики и всё более сокращаются в связи с очередным витком «оптимизации» функций и централизации властных полномочий. «Вертикальная оптимизация» ломает сложившуюся систему жизнеобеспечения и усиливает значимость «горизонтальных контрактов» и роли самоорганизации сельских сообществ.

Использование полученных материалов экспедиционного исследования

Результаты социологических исследований были представлены на пяти научно-практических конференциях, в том числе с международным участием:

1) О. Fadeeva, L. Jelinek, A. Wust «Land Property Rights and Investment Incentives – Study from the Semi-desert Steppe Region in Russia» // IAMO Forum 2015 «Agriculture and climate change in transition economies» / Halle (Germany), Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO). June 17–19 2015.

2) Доклад О.П. Фадеевой «Земля как ресурс сельского развития» // Международный семинар «Кооперация, самоуправление, самоорганизация и продовольственная безопасность: история и современность». Москва, РАНХиГС, 24–25 сентября 2015 г.

3) Доклад О.П. Фадеевой «Формальные и неформальные земельные отношения в контексте политики по охране земель» // Международный научно-практический семинар «Государственная политика сохранения земельных ресурсов: проблемы и решения». Барнаул, Алтайский государственный университет, 12–13 ноября 2015 г.

4) Доклад О.П. Фадеевой «Земельные отношения: субъекты, правила игры, качество землепользования» // Семинар «Социально-экономические изменения, миграция и реструктуризации в сельском хозяйстве. Дискуссии проектных результатов и трансфера знаний в региональные сети в Алтайском крае». Лейпциг (Германия), Лейбниц-Институт региональной географии, 25–26 февраля 2016 г.

5) Доклад О.П. Фадеевой «Общественный договор в сельском исполнении: сибирские практики последних лет» // XXIII Международный симпозиум «Пути России. Север – юг». Москва, РАНХиГС, МВШСЭН, Междисциплинарный академический центр социальных наук Интерцентр, 18–19 марта 2016 г.