

Эволюция поземельных отношений в России второй половины XX века*

Под поземельными отношениями понимаются отношения между владельцами (собственниками) земли и землепользователями, возникающие в процессе и по поводу хозяйственной деятельности и имеющие значимые для общества социально-экономические и политические последствия.

В основе сложившихся в СССР после 1917 г. поземельных отношений лежали законодательные акты об отмене частной собственности на землю и ее национализации. Вся земля вместе с ее недрами, лесами и водами стала государственной собственностью («всенародным достоянием»). К середине 1930-х гг. сложились главные формы советского землепользования. Одна часть земли использовалась государством непосредственно через государственные организации, учреждения и предприятия (совхозы, фабрики, заводы и т.д.). Другая, значительная часть была передана в пользование колхозов (сельхозартелей). Земля закреплялась за сельхозартелями в бессрочное и бесплатное пользование, а колхозный двор мог иметь в личном пользовании приусадебный участок земли в размерах, установленных Примерным Уставом сельхозартели 1935 г. Все последующие законодательные и нормативные акты (в том числе Основы земельного законодательства СССР, утвержденные в 1968 г.) исходили из признания права государственной собственности на землю и права землепользования различных категорий хозяйствующих субъектов.

Правовая база поземельных отношений советского периода истории России в главных, сущностных чертах казалась абсолютно консервативной, неизменной по их типологии, структуре и качественным характеристикам. Однако действующие во второй половине XX столетия правовые основы землевладения и землепользования не отражали реалий поземельных отношений советского общества. Советские правовые акты, как правило, фиксировали идеологически желаемые параметры перемен в обществе и поэтому «отставали» от реальных социально-экономических процессов.

Попытаемся выявить и проанализировать направленность динамики поземельных отношений в России второй половины XX века, учитывая правовые, социальные и экономические параметры перемен.

* Работа выполнена при финансовой поддержке научной программы «Университеты России 2002-2003». Проект УР 10.01.005.

Прежде всего, отметим, что в этот период четко определились две модели землепользования. Первая - касалась земель сельхозназначения, вторая – несельскохозяйственных земель, а также земель специального назначения. Остановимся лишь на первой модели, поскольку именно она отражает одну из важнейших сторон изменений поземельных отношений.

Советское законодательство второй половины XX века определяло следующие виды сельскохозяйственного землепользования: землепользование колхозов (общественное и приусадебное), совхозов, МТС (до 1958 г.), землепользование рабочих и служащих, землепользование единоличных крестьянских хозяйств. Причем колхозное и совхозное (государственное) землепользование до 1990-х гг. занимало практически все площади сельхозугодий России. Но соотношение этих форм во второй половине XX века менялось.

До 1960-х гг. землепользование колхозов являлось основным в землях сельхозназначения. Так, в 1955 г. 76% сельхозугодий составляли сельхозугодья колхозов и лишь 15 % - совхозов. К 1965 г. площади сельхозугодий колхозов и совхозов были примерно равными. К началу 1980-х гг. доля сельхозугодий совхозов в землях сельхозназначения РСФСР составила 58%, увеличившись с 38 млн га в 1955 г. до 128 млн га в 1980 г., а колхозов – 41%, сократившись за этот же период со 189 млн га до 89 млн га¹.

Таким образом, поземельные отношения до середины 1960-х гг. определялись характером взаимоотношений государства как собственника земель с колхозами как основными землепользователями. На рубеже 1960 - 70-х гг. ситуация меняется в сторону преобладания в сельхозугодьях государственного землепользования, что определяет важную черту трансформации поземельных отношений. К середине 1990-х гг. произошли крупные перемены в землевладении и землепользовании. На долю колхозов и совхозов (изменивших свою сущность) к 1995 г. приходилось лишь 23% сельхозугодий, еще 3% землепользователей составляло приусадебное землепользование вместе с коллективным садоводством и огородничеством. Остальные 74% сельхозземель перешли в собственность предприятий рыночно-капиталистических организационно-правовых форм (АО, кооперативов, фермерских хозяйств)².

Формальные границы указанных изменений в сельскохозяйственном землепользовании отражают рубежные этапы эволюции поземельных отношений в России во второй половине XX века, при этом земля оставалась также средством и местом актуализации всех общественных отношений. Можно выделить три таких

этапа. Первый этап начинается с 1930-х гг. и завершается к началу 1960-х гг.. Вторым этапом охватывает период второй половины 1960-х – 1980-е гг.. Третий этап начинается с конца 1980-х гг. Однако необходимо отметить, что изменения в разных сферах общественной жизни и мировоззрении людей внутри этих этапов происходили несинхронно - некоторые оставались незавершенными, поэтому указанные хронологические рубежи в определенной мере условны.

1 этап (1930-е - начало 1960-х гг.). Основная черта этого этапа - *«принудительность»* землепользования. В 1932 г. земля, находящаяся в пользовании колхозов, была законодательно «закреплена» за ними, а любые переделы земли между хозяйствами запрещались³. Конституция СССР 1936 г. провозгласила бесплатность и бессрочность пользования колхозов предоставленной землей. Передача государством земли в пользование колхозу сопровождалась вручением акта на бессрочное (вечное) пользование. Визуально границы своего землепользования колхоз должен был обозначить утвержденным типом межевых столбов длиной 1,5 м и диаметром 20 см, на верхнем конце которых было положено делать затес и выжигать буквы «СССР», а также изображение серпа и молота⁴. Такие столбы ставились через каждые 500 м.

Колхозный строй характеризовался сочетанием крупного и мелкого землепользования. Государство предоставляло землю в пользование колхозам, а те в свою очередь – колхозным дворам (на правах производного землепользователя). Таким образом, землепользование было «иерархичным»: земля становилась объектом неоднократно накладывающихся друг на друга прав, влекущих соответствующие «тягловые» обязанности землепользователей. Можно сказать, что подобные поземельные отношения близки к отношениям арендного типа. Арендная плата с колхозов и колхозных дворов взималась государством в натуральной и денежной формах. К натуральной форме относились обязательные поставки государству сельхозпродуктов, платежи натурой МТС (из доли валового продукта); к денежной - сельхозналог, по сути дела не выходящий за рамки натуральных платежей. Колхозный двор нес обязательства перед колхозом, главным из которых было выполнение отработочной повинности в общественном хозяйстве с выработкой обязательного минимума трудодней. Зависимость между размерами приусадебного участка и активностью участия в колхозных работах неоднократно подтверждалась крупными законодательными актами (1939 г., 1946 г., 1956 г.)⁵.

Другой характерной чертой поземельных отношений этого периода была уникальность соединения земли и сельскохозяйственного капитала. До 1958 г.

колхозам запрещалась продажа крупной сельхозтехники, она оставалась во владении государства. Аналогично этому колхозные дворы (с 1939 г.) были лишены возможности иметь в собственности лошадей и могли получать их как средство обработки приусадебного участка и передвижения только от колхоза. Таким образом, система поземельных отношений 1930 - 1950-х гг. позволяет говорить о наличии «разделенной» земельной собственности, когда право владения землей и основными средствами производства оставалось у государства, но часть полномочий собственника – распоряжение и пользование - передавалась основному землепользователю – колхозу. Этот тип поземельных отношений определял существование особой формы политической власти, опирающейся на систему «внеэкономического» и, в гораздо меньшей мере, экономического принуждения. «Разделенная» собственность давала государству возможность властвовать над личностью: этой цели служила паспортная система 1932 г., «прикреплявшая» крестьянина к земле, многочисленные акты, распоряжавшиеся работником на земле (через систему оргнабора, переселений, привлечения к различным неzemледельческим повинностям и т.д.). Часть функций властвования передавалась в низовые органы. Так, по Уставу сельхозартели 1935 г. правление колхоза обладало правом наложения взысканий на колхозника и т.д.⁶

Монополия государственной собственности на землю жестко охранялась законодательством. Еще в 1937 г. была запрещена сдача в аренду земель сельхозназначения и земель побочных видов землепользования (сенокосов, пастбищ и др.)⁷. К нарушителям землепользования применялась административная и уголовная ответственность. Наиболее известна историкам документация о длительной борьбе государства с «захватчиками» приусадебных земель в 1930-1960-е гг.

Примат земли в идеологической структуре советского общества во многом определял общественное устройство страны, «втягивая» в орбиту сложившихся поземельных отношений и неzemледельческие слои населения. Земля для советских людей была сакральной, не обладала характеристиками вещи, не имела стоимости.

Указанные особенности позволяют утверждать, что в 1930-1950-е гг. в России был сконструирован особый тип поземельных отношений, включавший в себя достаточно много архаичных черт, присущих традиционным (аграрным) обществам. Такое поземельное устройство определялось спецификой российской модернизации и «нового первоначального накопления», проходившего на базе аграрного общества.

Тем не менее, нельзя говорить о неизменно архаичном характере существовавших поземельных отношений. Их динамика к середине 1950-х гг.,

связанная с возрастанием отчуждения крестьянина от основного средства производства – земли (за исключением ЛПХ), замедлением темпов освоения сельхозугодий «вширь» (последний рывок – освоение целины), кризисом системы «сдач» (нетоварных отношений в сельском хозяйстве), свидетельствовала о наступлении нового этапа эволюции поземельных отношений.

Направленность эволюции поземельных отношений достаточно четко прослеживается **на втором этапе** их развития (вторая половина 1960-х – 1980-е гг.). Изменения охватывали сущностные характеристики поземельного устройства.

На данном этапе система поземельных отношений становится более «свободной», земля освобождается от тягловых обязательств. С 1958 г. были отменены обязательные государственные поставки сельхозпродуктов колхозами, колхозными дворами, хозяйствами рабочих и служащих, а также натуроплата колхозов за работы МТС⁸. С 1965 г. от обязательных поставок сельхозпродуктов государству освобождались единоличные крестьянские хозяйства и хозяйства кустарей⁹.

«Освобождение» земли неотвратимо влекло за собой и освобождение крестьян от земли. Экспроприация «разрывала» связь сельского труженика с землей. Начало ей во второй половине XX века положила государственная политика по сокращению количества колхозов, преобразованию их в совхозы, укрупнению землепользования. Количество сельхозартелей с 1950 по середину 1960-х гг. сократилось с 68 тыс. до 16 тыс., а к 1980 г. – до 12 тыс. В то же время численность совхозов увеличилась с 3 тыс. в 1950 г. до 12 тыс. в 1980 г. В результате резко возросла площадь сельхозугодий, приходящаяся в среднем на одну сельхозартель, – с 1,1 тыс. га в 1945 г. до 6,2 тыс. га в 1960 г. и 7,3 тыс. га в 1980 г.¹⁰ Изменение формы собственности приводило к тому, что бывший колхозник оказывался «отчужден» от земли де-факто, а в укрупненном хозяйстве был к тому же удален от принятия хозяйственных решений. Более того, в 1956 – 1964 гг. делались попытки «обезземеливания» крестьян-колхозников путем ограничения, а местами и ликвидации приусадебного землепользования. «Разрыв» системной связи с землей углубил переход в 1966 г. на гарантированную оплату труда колхозников, которая резко ослабила жесткую зависимость между результатами труда на земле и обеспеченностью крестьянской семьи средствами существования. Уже к 1970 г. денежная часть дохода колхозника РСФСР за работу в колхозе приближалась к 50 % всего совокупного дохода семьи, а с середины 1970-х гг. стабильно превосходила этот показатель¹¹. Пришел конец «старой» форме поземельной зависимости. Образ жизни на земле стремительно менялся. Крестьянствование как род занятий распадалось

на группы профессиональной специализации. В 1959 г. было зафиксировано 25 сельскохозяйственных специальностей (в 2 раза больше, чем в 1939 г.)¹².

Завершающим этапом «освобождения от земли» крестьян-колхозников можно считать решение вопроса о «личной свободе» и свободе передвижения – с 1974 г. на колхозников распространялась новая паспортная система. Социальные последствия «освобождения» от земли вели к «размыванию» главных характеристик крестьянства, ускорались в развитии все составляющие процесса раскрестьянивания. Незавершенность пролетаризации колхозников и других сельских тружеников обуславливалась лишь сохранением многих черт крестьянского мировоззрения, а также института личного подворья.

Еще одно крупное изменение в поземельных отношениях на втором этапе связано с реорганизацией МТС в 1958 г. Продажа сельхозтехники колхозам означала новую форму «соединения» основных средств производства с землей, был сделан революционный шаг к консолидации ранее «разделенных» прав собственности. Это повлекло за собой частичный переход титулов права земельной собственности к первичным землепользователям. Менялась иерархическая структура поземельных отношений, они становились более однородными. Две основные формы землепользования – колхозная и совхозная – быстро сближались. Происходило устранение связанности оборота земель – государственное законодательство с 1954 г. разрешало обмен земельными участками между колхозами, совхозами, другими землепользователями¹³. Согласно Основам земельного законодательства СССР 1968 г. колхозы и совхозы самостоятельно могли передавать часть своих сельхозугодий во временное пользование. Пользование такой землей было не безвозмездным – временный пользователь обязывался возместить затраты сельхозпредприятию¹⁴. Таким образом, к концу 1960-х гг. частично и легально нарушалась монополия государственной земельной собственности. Большинство вопросов хозяйственной деятельности решались руководителями колхозов и совхозов, что означало сосредоточение в их руках основных функций собственника – владения и распоряжения средствами производства хозяйства (частично это распространялось и на землю). В обществе шло становление нового протокласса, заинтересованного в легальном и полном осуществлении прав собственности на землю.

Важнейшей чертой второго этапа эволюции поземельных отношений стало усложнение системы их функционирования. «Освобождение» земли сделало возможным увеличение вложений капитала в землю. Капиталовложения государства в

сельское хозяйство за 1966 - 1975 гг. составили 61,8 млрд руб., что равнялось 64% от всей суммы вложений в эту отрасль¹⁵. Вкладываемый в землю капитал самовоспроизводился через «мероприятия по повышению плодородия земель» – мелиорацию, химизацию и т.д. (с 1965 г. – основное, а с 1975 г. почти все улучшение земель производилось за счет госбюджета)¹⁶. Долгосрочное кредитование колхозов Госбанком (основная форма ссуды капитала в сельское хозяйство) возросло с 839,7 млн руб. в 1965 г. до 2482,7 млн руб. в 1975 г.¹⁷

Товарность и рентабельность становятся основными показателями работы сельхозпредприятий. В сельском хозяйстве продолжается дальнейшая концентрация, возникают договорные формы по совместной эксплуатации предприятий – межхозяйственные объединения. В 1966 г. в РСФСР их насчитывалось 1365 (объединяли 16,6 тыс. хозяйств), а в 1980 г. – уже 4034 (объединяли 57,2 тыс. хозяйств, около 70% из которых составляли колхозы)¹⁸.

Все оформляющиеся «вокруг земли» товарно-денежные отношения неминуемо вели к тому, что земля, втягиваясь в них, сама приобретала характеристики товара. Не случайно в конце 1960-х - 1970-е гг. советские экономисты обосновывали мнение о необходимости стоимостной, денежной оценки земель¹⁹. Логика развития экономики привела к тому, что в 1974 г. было принято правительственное решение о возмещении убытков землепользователям при отводе земель (стоимости зданий, насаждений, незавершенного производства и т.д.)²⁰. В 1977 г. Совет Министров СССР постановил начать разработку государственного земельного кадастра²¹. По сути дела, теперь до постановки вопроса об открытом обороте земли оставался буквально один шаг. Тем более что в советском обществе всегда существовали «ниши» скрытой и даже открытой товаризации земли. Сделать такой вывод позволяют материалы документов правоохранительных органов о «грубых нарушениях принципов социалистического землепользования». Покупка, продажа приусадебных участков, сенокосов, сдача их внаем «исполну» являлись в жизни сельчан весьма обычными сделками. Подобные «земельные сделки» с середины 1970-х гг. стимулировались горожанами, получившими разрешение покупать дома в деревне, что подразумевало и «продажу» приусадебного участка²².

Третий этап эволюции поземельных отношений, начавшийся с конца 1980-х гг., стал по сути дела периодом правовой легализации нового земельного строя, связанного с рыночным характером поземельных отношений. В 1990 г. в законодательство о земле введен новый титул – пожизненное наследуемое владение, а также право аренды земли.

В 1993 г. указом Президента РФ о регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы установлено, что земельные фонды сельхозпредприятий должны быть разделены на индивидуальные пай, внутри коллективов разрешался оборот земли. Эти процессы были более выражены в отношении земель ЛПХ, которые с 1992 г. передавались в собственность со всеми полномочиями, включая право продажи, аренды и залога.

Таким образом, в 1990-е гг. законодательно ликвидирована государственная монополия собственности на землю, а вместе с ней и базисный элемент «старой» системы поземельных отношений. Окончательное формирование буржуазного права земельной собственности (полной, неограниченной, исключительной и вечной) связано со вступающим в действие с конца 2002 г. федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Сельская элита, владеющая сейчас большей частью сельхозземель на правах аренды (в ряде регионов к 1998 г. бывшие колхозники и рабочие совхозов - собственники земельных долей - сдали в аренду от 50 до 70% земельных долей²³), начнет вторичное перераспределение земли посредством земельного рынка. Рыночный оборот земель приведет к становлению бессословной и «консолидированной» земельной собственности и, следовательно, к новому типу и формам поземельных отношений, основанным на взаимодействии новых социальных групп – землевладельцев и «новых пролетариев», основным средством существования которых будет работа по найму или различные формы платного землепользования.

Во второй половине XX века поземельные отношения в России пережили глубокую трансформацию. Основное содержание этой эволюции определялось переходом от одного типа поземельных отношений, характерных для земледельческих (традиционных) обществ, к типу, свойственному обществам индустриальным, прошедшим этап первоначального накопления капитала. Специфика российского исторического пути состояла в том, что социалистический строй, по сути, стал этапом массированного использования ресурсов уходящего аграрного общества, а затем - попыткой преодоления кризисных моментов его развития, оказавшейся в связи с наступлением предела роста аграрного социума невозможной.

¹ Подсчитано по: Народное хозяйство РСФСР. Статистический сборник. М., 1957. С. 127; Народное хозяйство СССР в 1965 г. М., 1966. С. 278 – 279; Сельское хозяйство СССР. Статистический сборник. М., 1981. С. 36 – 37.

² Россия в цифрах. Краткий статистический сборник. М., 1996. С. 315.

³ Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР (1917 – 1954). М., 1954. С. 483.

⁴ Там же. С. 542.

-
- ⁵ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917 - 1967). Т.2. М., 1967. С. 707 – 713; Там же. Т.3. М., 1968. С. 336-341; Там же. Т.4. М., 1968. С. 290-297.
- ⁶ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т.2. С. 528.
- ⁷ Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР (1917 – 1954). С.558.
- ⁸ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. (1953 - 1961 гг.). М., 1968. С. 349, 428.
- ⁹ Решения партии и правительства по сельскому хозяйству (1965 – 1971). М., 1971. С. 18.
- ¹⁰ Подсчитано по: Народное хозяйство РСФСР. Статистический сборник. М., 1957 г. С. 125; РСФСР за 50 лет. Статистический сборник. М., 1967 г. С. 79 – 80; Народное хозяйство РСФСР в 1975 г. Статистический ежегодник. М., 1976 г. С. 149; Сельское хозяйство СССР. Статистический ежегодник. М., 1981. С. 383, 384, 453; Сельское хозяйство СССР. Статистический сборник. М., 1971. С. 484, 584.
- ¹¹ Бюджеты рабочих, служащих и колхозников за 1970, 1975 – 1979 гг. М., 1980. С. 91.
- ¹² История крестьянства СССР. Т.4. М., 1988. С. 296.
- ¹³ Сборник законодательных актов о земле. М., 1962. С. 44.
- ¹⁴ Там же. С. 370.
- ¹⁵ Народное хозяйство РСФСР за 60 лет. Статистический ежегодник. М., 1977. С. 201.
- ¹⁶ Решения партии и правительства по сельскому хозяйству (1965 – 1971). М., 1971. С. 30; Ленинская аграрная политика КПСС. М., 1978. С. 472.
- ¹⁷ Народное хозяйство РСФСР за 60 лет. С. 354.
- ¹⁸ Народное хозяйство РСФСР за 60 лет. С. 162; Сельское хозяйство СССР. Статистический сборник. М., 1981. С. 440.
- ¹⁹ См., например, Карнаухова Е.С. Дифференциальная рента и экономическая оценка земли. М., 1977.
- ²⁰ Решения партии и правительства по сельскому хозяйству (1965 – 1974). М., 1975. С. 905.
- ²¹ Ленинская аграрная политика КПСС. М., 1978. С. 583.
- ²² См., например: Ленинская аграрная политика КПСС. М., 1978. С. 634 – 635.
- ²³ Шмелев Г.И. Аграрная политика и аграрные отношения в России в XX веке. М., 2000. С. 246.