

Аграрные реформы в России: программы, воплощение, осмысление

© 2011 г. Н. Л. РОГАЛИНА *

ЗАДАЧИ И УРОКИ ИЗУЧЕНИЯ РОССИЙСКИХ АГРАРНЫХ РЕФОРМ XX века

Россия встретила XX в. как аграрная страна. Крестьянство было образом жизни большинства населения по крайней мере до середины века. Поэтому аграрный вопрос играл системообразующую роль в российской истории, продолжая оставаться одним из определяющих ее факторов и в XXI в. По мнению А.Н. Медушевского, аграрный вопрос формировался именно в Новое время и связан с неспособностью основной массы сельского населения перестроить свое сознание и экономическое поведение в соответствии с быстрым распространением рыночных отношений на сферу сельскохозяйственного производства. Соответственно он выступает как новая социально-психологическая реальность, возникающая в условиях перехода от традиционного общества к рациональному¹.

В России аграрная реформа предполагает рост рыночных отношений вместо локальной замкнутости в общинах, переход от самоснабжения и самообеспечения к товарности, от экстенсивности к интенсивности. Наличие земельного простора издавна определяло элементарное строение хозяйства, ограниченность потребностей населения. Задачи имперской экспансии вызывали подвижность народа, колониционный стиль освоения земли, а экстенсивное хозяйство не связывало крестьянина с конкретным участком. Отсюда – переделы и переселение как «бегство от культуры».

Государственная власть традиционно смотрела на крестьянство как на тягловое, податное и рекрутское сословие, отбирая у него не только прибавочный, но и необходимый продукт, обрекая на хроническое недоедание и частые голодовки. Низкая производительность труда и тяжесть обложения подавляли хозяйственную инициативу. Отсталость сельского хозяйства объяснялась не мужицкой ленью и неумением, а «нестесненным отношением внешней политики государства к внутреннему росту народа» (В.О. Ключевский). Эти роковые обстоятельства аграрные реформы всегда стремились преодолеть, но исторически сложившееся постоянное отставание аграрной сферы от потребностей народного хозяйства в целом неизменно сохранялось.

Центральным, базовым противоречием развития российской деревни на протяжении всего XX в. было противоречие между уравнительными установками общинного (а затем и колхозного) крестьянства, ориентированного на моральную экономику и этику выживания, и механизмами частной собственности и хозяйственной свободы. Конфликт этих ценностей применительно к общинному крестьянству выражен в емкой формуле известного экономиста-аграрника Л.Н. Литошенко: «Крестьянин не только был беден, но и не хотел быть богатым»². Отторжение собственности как естественной основы жизни общества присутствовало как явление стойкое, коренящееся в недрах народного бытия и сознания. Крестьянская собственность оказалась юридически не закреплена в культурных традициях и обычаях, в подходах к ведению единоличного

* **Рогалина Нина Львовна**, доктор исторических наук, профессор исторического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

хозяйства. На долгое время утвердилось отношение к собственности как к распределительно-потребительскому благу.

Философ Г.П. Федотов писал о функциях государства, которое должно сохранять за собой верховный надзор за хозяйственной жизнью не из доктринерских социалистических мотивов, а из-за слабости русских производительных сил, предпринимательского класса в прошлом и его разгромом в ходе революции³. Социальная сфера развитого государства должна состоять из трех компонентов – государственного, частного и общественного. Для России характерна мощь первого и явная недостаточность развития второго и третьего. В переходной экономике роль государства особая: происходит ломка старой и создание новой инфраструктуры через законодательство, администрацию, налоги. При этом должна расти роль государства не только в проведении самих реформ, но и в области компенсации их социальных издержек. Труднее всего реформаторами усваивалась идея о том, что аграрная реформа может быть успешной только в условиях действительной гражданской свободы. Не менее очевидны трудности переноса аграрного движения с экономической почвы на правовую. Особенно трудно творить, не подделяваясь под массовые настроения, а критически осмысливая народное сознание и нужды.

В исследовании реформирования долгое время преобладал социологический подход, но аграрная история междисциплинарна. Современный этап ее изучения характеризуется отказом от жестких классовых схем, обращением к исследовательскому наследию отечественных аграрных школ. Это стало возможным благодаря коренному пересмотру оценок аграрного развития в пореформенный (после 1861 г.) и в послереволюционный периоды. Оценивая степень конкретно-исторической изученности отечественных реформ, следует отметить ее неравномерность. А между тем каждый этап реформирования должен быть рассмотрен комплексно. Это касается реформирования начала XX в. – столыпинского и нэповского, коллективизации (как последовательного огосударствления деревни), бюрократических социалистических реформ середины и второй половины столетия, перестройки и рыночных реформ 1990-х гг. Далеко не полностью использованы возможности историко-сравнительных исследований. На фоне колоссального расширения источниковой базы выявился острый дефицит новаторских методологических разработок. На очереди – изучение «обратной связи» (т.е. крестьянского отклика на реформы), экономической, социальной и нравственной цены реформы, а также альтернатив проведенным реформам.

В России нововведения начинаются обычно не с экономики или технологий, а с институциональной среды. Поскольку все реформы содержат максимальную и минимальную программу, а реформистские замыслы часто изменяются в процессе их реализации, необходимо анализировать механизм принятия хозяйственных решений в ходе реформирования. Назову основные параметры, по которым могут вестись необходимые оценки и сравнения: 1. Цель и содержание реформирования аграрной сферы; 2. Институциональная политика и характер корректировки реформ; 3. Взаимодействие экономических, социальных и правовых аспектов в процессе реформирования; 4. Хозяйственные результаты реформирования; 5. Уроки реформ⁴. В данной статье мы обратимся к некоторым существенным сторонам институциональной политики, определявшей ход аграрного реформирования и главным его урокам в XX в.

В центре аграрного реформирования всегда стояло преобразование земельных отношений. Так, реформа начала XX века, вошедшая в историю как «столыпинская», была призвана завершить начатое крестьянской реформой 1861 г. освобождение крестьянина как субъекта экономики с превращением его земли в частно-хозяйственный капитал. В этой связи необходимо подчеркнуть преемственную связь Указа 9 ноября 1906 г. с «Положениями» 19 февраля 1861 г. Сначала произошло освобождение крестьян от помещиков, а затем, почти через полвека, началось освобождение крестьян от пут мира, общины. Этому предшествовали отмена подушной подати, ограничение крестьянских переделов, ликвидация круговой поруки. Указ 9 ноября 1906 г. не содержал ни юридической, ни экономической дискриминации общины, но в целях развития личной

инициативы и ответственности стимулировал выделение дворов, решительно порывая с принципом семейной собственности, которую ранее законодательство поддерживало. Сам П.А. Столыпин в своей декларации перед II Думой подчеркивал: «Отменяется лишь насильственное прикрепление крестьянина к общине, уничтожается закрепощение личности, несовместимое с понятием о свободе человека и человеческого труда». Он провозглашал «новые начала государственного строя»: «Отечество наше должно превратиться в государство правовое... Правовые нормы должны покоиться на точном, ясно выраженном законе»⁵.

Реформа была задумана и реализовывалась как комплексная и многоплановая. Сравнительный анализ таких мероприятий, как единоличное и групповое землеустройство, переселение, кредитование, условия аренды и найма, и т.д. способствует пониманию ее глубины и системности. В процессе реформ были учтены замечания ученых о необходимости поощрять переселение в Азиатскую Россию не маломощных, а средних по уровню развития хозяйств. В итоге возвращение лишь примерно $\frac{1}{6}$ части переселившихся можно характеризовать как неоспоримый успех.

Качественные и количественные характеристики реформы показывают, что Столыпин проводил не корпоративную, а институциональную политику, направленную на рост новых хозяйственных форм в процессе органической рыночной трансформации. Премьером двигало понимание причин оскудения обоих классов сельскохозяйственных сословий, уверенность, что нужно другое хозяйство, как помещичье, так и крестьянское. При этом усиленная мобилизация крестьянских наделов и распродажа дворянских имений выступали как две стороны одного процесса – естественного разрушения общинного, натурального хозяйственного строя. Это движение не было прямолинейным и однозначным, но выглядело как выраженная тенденция. Столыпинское законодательство не являлось канцелярской выдумкой, напротив, оно пустило глубокие корни в жизни. Обновление институциональной среды вело к постепенному разрешению аграрного кризиса как кризиса натурального хозяйства и связанной с ним перенаселенности деревни. Усилилась интенсификация сельскохозяйственного производства, улучшилась его технология, росла производительность труда, дифференцировались занятия. Таким образом, власть сделала выбор в пользу эффективной экономики, неотделимой от права частного владения. А оно, в свою очередь, тесно связано с рационализацией хозяйственного поведения, с переходом от сообщества к обществу, от патримониальной системы социального деления к открытой; от сословного деления общества к профессионально-экономическим группам, от распределительных механизмов к рыночно-производительным. В итоге был создан слой предприимчивых крестьян в 2,5 млн семей⁶.

Отмечу компромисс как важнейшую черту реформирования. Он заключался в поступках общинным традициям в правовой сфере, в пересмотре программы в среднесрочном плане, т.е. в ставке на групповое землеустройство на втором этапе при продолжающемся росте единоличного – хуторов и отрубов, и наконец, в попытках сближения с агрономами и кооператорами в деле помощи трудовым крестьянским хозяйствам. Фактически, за 3–4 года был создан институт русского землеустройства, а агрономическая помощь из узко землеустроительной стала общекрестьянской. Сила реформы заключалась в том, что сочетала радикальные и умеренные идеи, сопровождалась отказом от жестких схем, учитывала состояние правосознания и менталитета, готовность к переменам различных групп и регионов.

Однако, несмотря на добровольность, реформа не успела выработать механизма саморазвития. Общегосударский подход не сумел утвердиться на месте традиционной системы крестьянского правопорядка и правосознания. Социокультурные и социально-психологические цели реформы оказались наиболее трудно реализуемыми. Они требовали не только продолжительного и целеустремленного администрирования, но и включения механизма саморегуляции общества, освобожденного от опеки и произвола структур архаичного коллективизма в поземельных, гражданско-правовых, бытовых отношениях⁷. Нехваткой времени из-за Первой мировой войны и вызванной ею революции объясняется незавершенный характер преобразования.

Новая экономическая политика как реформа явилась сознательным ограничением сферы внеэкономического принуждения, свойственного эпохе военного коммунизма. Большевицкая власть временно и тактически «переформатировала» свою экономическую программу в интересах восстановления народного хозяйства. Задача состояла не в смене методов (т.е. перенесении акцента с распределения на производство), а в «маневренном сочетании элементов хозяйства на основе рынка». Со всех партийных трибун доносилось: «на базе нэпа», «на почве товарно-денежных отношений», «учитывая экономический интерес». В то же время меры по выходу из кризиса предусматривали усиление роли госаппарата в экономике. Институциональная политика базировалась на фундаментальном признании переходности, временности товарно-денежных отношений и допуска «эксплуататорских» классов.

Анализируя основные институциональные условия нэпа, следует подчеркнуть, что новая политика вводилась с запозданием, фрагментарно, без твердых правовых гарантий. Государство сохранило в своих руках все решающие командные рычаги. Оно доминировало в производстве, торговле, определяло ценовую, налоговую, кооперативную политику. Партийные документы из года в год подчеркивали значение сельскохозяйственной кооперации как организации, «могущей существовать и развиваться исключительно на началах хозяйственной заинтересованности, доверия и добровольности», но действительность была иной. На практике кооперация рассматривалась как дополнение к заготовительному аппарату государственной промышленности, а потому была поставлена в худшие по сравнению с последней условия. Договорная система так и не вытеснила обязательные задания кооперации от государства.

Наибольшие успехи аграрной экономики в эти годы были связаны с допущением товарных отношений и функционированием – пусть ограниченным и краткосрочным – положений Земельного кодекса 1922 г. Крестьянин мог, хотя с большими оговорками, реализовать все 3 права собственника – пользования, владения, распоряжения. У него возникла определенная уверенность в стабильности собственного положения. Однако доктринальная заданность определила принципиальную половинчатость нэпа. В самом деле: краткосрочная аренда, частные общинные переделы, прогрессивная шкала обложения (вместо взимания пропорциональных налогов) и многое другое были такими тормозами развития, которые изначально снижали его привлекательность для крестьян-хозяев. Все это явственно обнаружилось к 1926–1927 гг., когда процесс восстановления сельского хозяйства исчерпал свои резервы.

Из-за сезонности аграрного производства нарастало усиление диспропорции между промышленностью и сельским хозяйством: до революции она устранялась наличием больших товарных запасов, а теперь их отсутствие каждой осенью вызывало явления кризисного порядка. Нужны были время и терпение, а главное повседневная кропотливая работа по завершению восстановительных процессов и выращиванию твердых предпосылок для модернизации экономики в виде здорового производственного накопления, нормализации рыночных отношений, приемлемой структуры и уровня цен, налогов и т.д. Однако задачи в области «планового» хозяйственного строительства определяли идеология и политика.

Политика власти была активна, наступательна, стремилась к преодолению дифференциации, имущественного неравенства, препятствовала несанкционированной хозяйственной инициативе – всему тому, что являлось реальными двигателями экономики и могло бы прочнее закрепить нэп в хозяйственной структуре и общественном сознании. Индивидуальное землепользование делалось все более бесперспективным и даже опасным. Качество институциональной среды, механизм принятия решений, практика нерационального и затратного хозяйствования закладывали будущие противоречия, накапливая предпосылки для последовательного огосударствления и централизованного планирования первых пятилеток.

«Сплошная» коллективизация стала не контрреформой в отношении нэпа, а продолжением командной экономики 1920-х гг., доведенной до логического конца. Проблема состояла в степени последовательного огосударствления сельского хозяйства. Колхо-

зы – институты, созданные вопреки воле крестьян, – выступали как локализованные общности, не связанные между собой кооперативными отношениями, а подчиненные строгой иерархии. Они явились своеобразными источниками живого труда. Опираясь на собственные ресурсы, они несли всю полноту экономической ответственности за результаты своей хозяйственной деятельности. «Колхоз означал не прогресс, не шаг вперед, а глубокий откат назад даже по сравнению с общиной, которую критиковали за консерватизм, за торможение прогресса, глушение личного интереса, сдерживание роста производительности. Колхоз сделал только одно: создал огромные по площади поля, дал простор технике. Но не человеку»⁸.

Коллективизация явилась системной реформой. Она носила не производительный характер, а выступала как метод перераспределения того, что было создано фактически бесплатным трудом колхозников. Колхозный коллективизм сочетался с системой принудительного труда. Он не был идентичен феодализму ввиду высокой социальной мобильности населения, но элементы феодального землепользования присутствовали в ней в виде наделения колхозников приусадебными участками. Социальная архаика и жесточайшие формы внеэкономического принуждения имели разнообразные проявления. Достаточно перечислить повинности российских колхозников – отработочные, денежные, дорожные, натуральные, подписки на займы и т.д. Отработочная повинность, сложившаяся к концу 1930-х гг., состояла в обязательном труде в общественном хозяйстве артели, на лесо- и торфоразработках, участии в строительстве и ремонте дорог и т.д. Натурально-продуктовые повинности, введенные в начале 1930-х гг. в форме обязательных поставок государству отдельных, а в конце 1930-х гг. почти всех основных продуктов, производимых в личном приусадебном хозяйстве, все время увеличивались и были отменены лишь в 1958 г.⁹

Насильственная коллективизация явилась главным ресурсом форсированной индустриализации. Непомерные объемы заготовок и государственные закупочные цены служили главным орудием перераспределения колхозных доходов в пользу государства. Обязательные государственные заготовки выполняли две функции: обеспечения государственных потребностей в продовольствии и перераспределения большей части доходов колхозников на общегосударственные нужды. Такая система позволяла увеличивать заготовки и закупки зерна в годы довоенных пятилеток. Если до Первой мировой войны удельный вес заготовок составлял $\frac{1}{4}$ всего фактического урожая в стране, то в 1940 г. – уже 38%. Такой рост достигался за счет не увеличения продуктивности, а изменения организационных форм. Сложившийся порядок создавал надежную базу получения необходимого минимума продуктов, сельскохозяйственного сырья и людских ресурсов для продолжения индустриализации, роста городов и содержания армии. В итоге баланс стоимостных обменов, неизменно ущербный для колхозов, государственный диктат и фактическое бесправие колхозов не позволили им стать эффективными производителями. В 1930–1970-х гг. производительность колхозного труда росла очень медленно, а сам он расходовался как изобильный, практически бесплатный.

Серьезные сдвиги в развитии колхозного производства и в положении колхозников были связаны в первую очередь с процессом десталинизации в экономической и социальной жизни. В результате была резко сужена сфера внеэкономического принуждения и расширен спектр экономических рычагов воздействия. Отмена обязательных поставок колхозами государству по принципу «первой заповеди», переход в 1958 г. к закупке сельскохозяйственных продуктов у колхозов открывали новую страницу в истории хлебозаготовительной политики Советского государства. Последовали ослабление заготовительного гнета, отмена натуральной оплаты за пользование техники МТС колхозами и устранение противоречия между двумя хозяевами на одной земле. Все это отозвалось ростом колхозного производства с середины 1950-х гг., а также в годы семилетки (1959–1965 гг.), несмотря на снижение темпов прироста сельскохозяйственной продукции.

Однако реформистский потенциал 1950–1960-х гг. был задействован частично, поверхностно и затронул лишь внешнюю сторону отношений колхозов с государством,

не коснувшись глубинного механизма функционирования государственного социализма в аграрной сфере. Общая направленность социалистических реформ шла по двум линиям: ограничение идущей сверху мелочной регламентации и совершенствование экономических отношений и материального стимулирования на местах. Это было лишь иное сочетание экономических «кнута и пряника», а не отказ от администрирования. Велась борьба со следствиями, а не с фундаментальными причинами слабости колхозной системы.

«Вторая коллективизация» была связана с индустриализацией сельского хозяйства в середине 1960-х гг., приведшей к трансформации крестьянства в малоквалифицированный сельскохозяйственный пролетариат. В результате произошел качественный сдвиг от преимущественно доиндустриальной крестьянской к маргинальной полукрестьянской-полугородской жизни и культуре. В итоге «и города из нас не получилось, и навсегда утрачено село».

Так на плечах и костях русского крестьянина состоялась социалистическая модернизация страны и ее превращение во вторую сверхдержаву мира. Советские колхозы явились несущей конструкцией системы государственного социализма в СССР. Принципы и установки государственного социализма на протяжении советской истории действовали по-разному. Они постепенно эволюционировали от грубых, примитивных, откровенно дискриминационно-грабительских по отношению к колхозам, характерных для «сталинского социализма» 1930-х – начала 1950-х гг. к более «щадящим» и ограниченным формам и методам эксплуатации городом деревни в последующие десятилетия. Социальные результаты такого развития выражались в неоправданном и недопустимо глубоком разрыве в уровне и темпах социального развития города и села, в огромной доле физического, преимущественно ручного труда, низком уровне благосостояния и дискомфортном быте.

Поэтому целью аграрного реформирования в последнее 15-летие XX в. стал переход к экономике децентрализованных решений и товарно-денежных отношений. Он, как и все реформы в России, был осуществлен сверху. Радикальная реформа аграрно-продовольственного комплекса (АПК) к началу 1990-х гг. выступала как острая национальная проблема. С огромным опозданием необходимо было приступить к введению более эффективных производственных отношений в продовольственном комплексе, снижению давления АПК на бюджет¹⁰.

Заключительный этап перестройки был связан с приватизацией земли и реформированием сельскохозяйственных предприятий еще в рамках союзного государства и законов РСФСР 1990–1991 гг. В конце 1991 г. вышел указ Б.Н. Ельцина «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»¹¹. Он положил начало радикальной аграрной реформе в постсоветской России, нацеленной на продолжение разгосударствления. Отмечу, что аграрная реформа не тождественна земельной реформе. Последняя выступала как исходный пункт первой и предполагала создание институциональных условий для эффективного использования земли как основного средства производства.

На первом этапе реформы целью правительства было перераспределение земельного фонда в пользу граждан и создание индивидуальных фермерских хозяйств. Правительственное постановление «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» обязывало их преобразоваться в любую стандартную форму ассоциации: товариществ с ограниченной ответственностью (ТОО), акционерных обществ (АО), ассоциации крестьянских хозяйств (АКХ), малых предприятий (МП), смешанных товариществ и др. В течение 1992 г. колхозы и совхозы обязаны были провести реорганизацию и перерегистрацию. Работники колхозов и совхозов, в том числе ушедшие на пенсию, получили право на бесплатный земельный и имущественный пай в общей совместной (долевой) собственности в пределах среднерайонных норм. Эти нормы устанавливали органы местной исполнительной власти. Приватизация сельскохозяйственных земель и иной собственности коллективных хозяйств осуществлялась на основе уравнительного распределения, в рамках которого предусматривалась передача на безвозмездной

основе в собственность членам трудовых коллективов, а также работникам социальной сферы села и пенсионерам усредненных земельных долей и имущественных паев. Номинально собственниками долей стали 12 млн крестьян и работников совхозов.

В 1992–1993 гг. большинство колхозов и совхозов получили основные фонды и землю в собственность, разделили их на паи между членами коллективов и перерегистрировались в товарищества или акционерные общества. Практически все сельскохозяйственные предприятия получили государственные акты, в которых были указаны площади переданных им земель, в том числе в коллективную (долевую или совместную) собственность. Хотя к актам прилагались списки собственников, администрация хозяйства продолжала пользоваться землей как юридическое лицо. Столь формальное проведение приватизации объяснялось сжатыми сроками, отсутствием информационной работы среди населения, опасением руководителей, что передача земли и имущества членам хозяйств приведет к дроблению предприятий¹².

В итоге быстрый переход к новой рыночной системе не состоялся. В обстановке нараставшего социального недовольства правительство вынуждено было изменить свои первоначальные планы и позволить сельскохозяйственным предприятиям сохранять прежние формы. Углубление раскола российского общества шло в условиях тяжелых рыночных реформ и отсутствия политического консенсуса. Основные законодательные нормы 1992–1993 гг. были изданы в условиях противоборства между исполнительной и законодательной ветвями власти. Федеральных законов не было, и регулирование земельных отношений продолжалось на основе указного права. В октябре 1993 г. президент издал указ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России». Согласно указу владельцы долей должны были получить официальные документы, удостоверяющие их права на земельные участки, принять решения об их производственном использовании¹³. Открывалась возможность без согласия других участников общей долевой собственности передавать земельную долю по наследству, получать земельные участки в натуре при выходе из хозяйства, вносить их в уставной капитал сельскохозяйственных предприятий, сдавать в аренду, продавать или покупать. Земельно-имущественные паи из колхозно-совхозного имущества выделялись с учетом трудового стажа и специальности. Предусматривался добровольный выбор между выходом с паем для ведения единоличного хозяйства, созданием акционерного общества закрытого типа или сдачей в аренду (продажей) пая. Последний вариант был призван защитить права детей и пенсионеров.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила многообразие форм собственности на землю. Формально земельный вопрос в России был решен. Частная собственность стала фундаментом всего государственного устройства. Однако для реализации этой нормы нужен был соответствующий правовой механизм, который устанавливал бы условия и порядок пользования землей. В законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации право собственности граждан на землю отсутствует. В итоге региональные законы явно противоречат федеральным. Реорганизация колхозов, ставших по закону сельскохозяйственными производственными кооперативами, и совхозов, оформившихся как сельскохозяйственные коллективные или государственные предприятия, завершилась к началу 1994 г. Свой статус изменили 66% коллективных хозяйств России, а 34% использовали право оставаться колхозами и совхозами, изменив уставы. В колхозах были определены земельные и имущественные паи, введена коллективно-долевая форма собственности.

Институциональная основа реформирования выразилась в разгосударствлении собственности и ее приватизации. К концу 1990-х гг. в корне изменилась система землепользования: между пользователями было перераспределено более 130 млн га сельскохозяйственных угодий. Примерно 14 млн га передано фермерам, почти вдвое увеличились площади хозяйств граждан. За 10 лет количество сельхозпредприятий сократилось на 23%, доля хозяйств с государственной собственностью составляла менее 10%. Возникла сложная переходная структура земельной собственности: собственниками земель являлись трудовые коллективы бывших колхозов и совхозов, а пользователями, часто

бесплатными, выступали сами сельскохозяйственные предприятия: земель владели коллектив согласно списку, а пользовалось ею сельскохозяйственное предприятие как лицо юридическое. Взаимоотношения собственника и пользователя никак юридически не были урегулированы. В результате собственник дохода от своей собственности не получал, а пользователь мог лишиться земли в любой момент. В отсутствие беспристрастного закона о земле, содержащего единые, четкие и однозначные нормы ее рыночного оборота, земельными делами в основном стало заправлять разрозненное и нередко коррумпированное «землеустроительное» и прочее чиновничество¹⁴. От лица деревни выступал директорский корпус.

Большое значение приобрел территориально-региональный аспект реформирования. Во-первых, обнаружилась разная степень экономической и политической готовности регионов участвовать в реформе. Во-вторых, выявилось значение селективного отбора хозяйств при реализации программы¹⁵. Разработчикам реформ приходилось перестраиваться с учетом изменений как в законодательной базе, так и общей экономической обстановки в стране, от многого отказываться ввиду местных условий проведения экспериментов, настроений трудовых коллективов и т.д. Законодательные и исполнительные органы не смогли последовательно провести в жизнь социально-ориентированную схему приватизации государственной земельной собственности. «Постоянное запаздывание с правовым обеспечением, низкий уровень разъяснительной работы среди населения, развитие нелегального земельного рынка – вот факторы, оказавшие отрицательное влияние на проведение земельной реформы и ее результаты»¹⁶. После принятия Земельного кодекса 2001 г. «найти подлинный консенсус, судя по последовавшей реакции в обществе, к сожалению, не удалось. Отношение к документу остается неоднозначным»¹⁷.

Первое десятилетие преобразований в постсоветском селе нельзя назвать успешным. Государство не выполнило своей организаторской роли в становлении и развитии рыночных отношений. В большинстве регионов сельскохозяйственное производство было не рентабельно, независимо от того, велось оно в колхозе или на ферме. Земельный рынок принял уродливый характер. Вместо мелких крестьянских акционерных обществ появились агрохолдинги. Но они, как и бывшие колхозы, потребовали государственной помощи. Системный кризис российского общества и неэффективная социальная политика – это фон, на котором протекало реформирование сельского хозяйства при явном снижении уровня жизни, – таково общее мнение как защитников, так и критиков реформы. По наблюдениям социологов, на смену неэффективному государственному сектору пришел неэффективный частный сектор¹⁸. Расширение мелкоотварного производства в ущерб крупному свидетельствовало о натурализации хозяйства, развитии примитивных бартерных форм обмена, о снижении технологического уровня развития сельского хозяйства, что делало его архаичным и еще менее конкурентоспособным. Уменьшался спрос, росла конкуренция со стороны импортной продукции. Вместо зерна Россия стала ввозить продовольствие. Увеличение объема импорта, по мнению ряда ученых, создавало угрозу продовольственной безопасности страны¹⁹.

Сложившуюся модель аграрных отношений можно назвать «навязанным компромиссом». Выясняя, почему «реформа зависла», мы должны иметь в виду, что в 1990-х гг. сельское хозяйство не являлось базовым сектором формирования бюджета. На его долю приходилось 6% валового национального продукта, в нем сосредоточено 13% основных производственных фондов страны, 14% трудовых ресурсов; в нем было занято всего 7.3 млн чел. (вдвое меньше, чем в промышленности). Оно не могло стать двигателем экономических реформ в СССР, что, судя по всему, вполне сознавало руководство страны. Несмотря на громогласные декларации, аграрная проблема в качестве общенациональной не была поставлена. Постсоветское аграрное реформирование носило вынужденный и спонтанный характер. Государство не могло далее поддерживать неэффективную аграрную сферу. Доля бюджетных инвестиций упала с 21% в 1990 г. до 0.8% в 2001 г. Крестьянские организации были разобщены, а политические партии не имели массовой поддержки. Они оказались не способны успешно отстаивать интересы

тружеников перед лицом бюрократии. У институтов гражданского общества не было реального фундамента.

К концу 1990-х гг. выявились незавершенность приватизации и институциональных преобразований, нацеленных на создание эффективных собственников и резкое повышение производительности сельскохозяйственного труда. Специалисты, изучающие переходные процессы, отмечают объективные и труднопреодолимые препятствия на пути реформирования. Ведь находящееся в кризисе государство должно решать одновременно задачи восстановления и поддержания экономического роста, структурной перестройки экономики и улучшения социальной ситуации. Слабость государства проявлялась в постоянных колебаниях экономического курса и в множественности конкурировавших друг с другом центров власти, в отсутствии сложившихся и устойчиво функционирующих политических институтов, понятных и устоявшихся «правил игры». Слабое государство накладывает отпечаток на характер осуществления приватизации, выдвигая на передний план этого процесса решение политических (стабилизация власти) и фискальных задач, а не задач экономического развития²⁰. Государство стоит перед объективной необходимостью проведения реформ и одновременно перед угрозой утраты стабильности. В условиях ослабления государственной власти невозможно было принятие непопулярных, но экономически необходимых решений, таких, как реформа ценообразования, налоговая реформа, приватизация. Реформирование не могло опереться на широкую социальную базу или устойчивый социальный консенсус. Оно вынуждено лавировать и прибегать к компромиссам²¹.

Вероятно, в постсоветском аграрном обществе решающую роль сыграли стартовые условия реформирования и неспособность должным образом профинансировать рыночные реформы. Деревня входила в рыночную экономику «частями» и пребывала на разных ее стадиях, переживая сложные перераспределительные процессы. Однако уже в который раз «крестьянское хозяйство проявило удивительную жизненную силу и способность к таким трансформациям в товарной экономике, которые не изменяют его семейно-трудового базиса и ориентации на семейное потребление как на цель хозяйственной деятельности»²².

Как изжить затянувшуюся «переходность»? Необходимо добиться согласования позиций исполнительной и законодательной властей, федерального центра и регионов по таким ключевым вопросам, как перераспределение земли и реализация прав собственности. К концу столетия общество устало от перемен, затосковало по стабильности и порядку. На смену «демократизации» пришла «стабилизация» и консервация режима. Таким образом, заключительная в XX в. аграрная реформа приняла незавершенный характер, и решение извечного аграрного вопроса перешло в третье тысячелетие.

В целом же, все российские аграрные реформы в XX в. были вынужденными. Они часто ускорялись и радикализировались по политическим мотивам, подстегивались кризисными ситуациями. А это порождало спешку и хаотичность. Преобладание внешних или сиюминутных задач над органическими и постепенными не позволяло государственной власти последовательно развязывать узел накопившихся проблем, т.е. разложить реформы на ряд составляющих и взаимосвязанных мероприятий. Любое реформаторское действие рождало противодействие, связанное с наличными и вновь возникавшими социокультурными противоречиями. Отсюда – переходность, неустойчивость и быстротечность процессов и явлений, с которыми каждый раз связывались срывы преобразований.

Отечественный опыт показал, что воссоздание частного права оказывается сложнейшей задачей, с которой реформы не справлялись в полной мере. Проблема не сводится к обеспечению продовольственной безопасности страны. Нужна необходимая мера сочетания открытости и протекционизма. Рост производительности труда и повышение доходов сельскохозяйственных производителей возможны лишь при создании равных и взаимовыгодных отношений с другими секторами народного хозяйства. Исключение сельского хозяйства из числа национальных приоритетов в конце XX в. нанесло стране огромный ущерб. Задача ответственной демократической власти со-

стоит в обеспечении твердых правовых норм и проведении их в жизнь. Важно отдавать предпочтение эволюционным, включающим преемственность, постепенным изменениям. Проигрывая в скорости преобразований, реформаторы получают широкие возможности для адаптации и коррекции в процессе естественного развития институтов²³. Необходимо, чтобы реформа не свелась к земельной, а стала действительно аграрной, институциональной, сопровождалась улучшением культуры земледелия, интенсификацией, ликвидацией ценового диспаритета. Нельзя допускать институционального вакуума, как случилось с последней аграрной реформой XX в.

Эволюционный характер аграрных преобразований не умаляет роли государственного управления реформами. Напротив, он усиливает значение стратегических целей реформирования. Речь идет о сильном государстве. «Единственной разумной альтернативой фундаментальным социальным кризисам является осуществление радикальных реформ, применяемых по инициативе государства, способного на современном этапе ввести изменения в правовое русло и минимизировать социальные издержки переходного периода»²⁴. Создание точек прорыва достигается, как показывает отечественный и мировой опыт, льготным кредитованием, освобождением от налогов, гарантированными поставками по твердым ценам топлива, удобрений, техники. Нашему крестьянству, как и обществу в целом, нужна хозяйственная инициатива и ее прочная правовая защита. Да еще трезвое понимание, что социально-экономические болезни, имеющие глубокие исторические корни, не вылечиваются быстро и частичными реформами. Для успешного реформирования важен деидеологизированный взгляд на экономику. Продуктивен методологический подход, не отрицающий значения коллективизма, но как вторичного, производного от самостоятельной индивидуальной деятельности, основанной на частной собственности. Для преобразования агропромышленного комплекса нужен не монопольный, а реально свободный рынок, связанный с освоением современных производственных технологий.

Отечественный и мировой опыт экономических реформ обнаружил неизбежность переходных периодов, продолжительность которых зависит от социально-экономических условий и глубины реформирования²⁵. Экономика аграрного сектора находится в состоянии переходности, когда дореформенные механизмы уже разрушены, а новые еще не созданы. Здесь нужна не шоковая терапия, а стратегия выращивания («доращивания») институтов. Пока новые институты не вырастут, старые не следует ликвидировать, приходится поддерживать естественную эволюцию институтов (бывших колхозов и совхозов).

Поиск новых путей развития крестьянских хозяйств в XX в. сопровождался яростными, непримиримыми спорами. Известный аграрник А.В. Пешехонов писал в начале столетия, что аграрная проблема трудна не только для ума, но и для сердца, поскольку «экономическая проблема так тесно переплеталась с правовой и культурной, денежное хозяйство – с натуральным, крепостные формы – с капиталистическими»²⁶. В конце XX в. появилась возможность, о которой писал в изгнании философ И.А. Ильин: «Важно не то, чтобы не было имущественного неравенства, а то, чтобы в стране не было хозяйственно беспочвенных, бессильных, безработных, бесперспективных людей. Каждый такой человек должен испытываться всеми как национально-хозяйственная рана, вредная и опасная для всего народа. Важно, чтобы у каждого был хозяйственно-отправной пункт; чтобы подъем к благосостоянию не был искусственно затруднен; чтобы полезный и продуктивный труд реально обогащал трудящегося; чтобы масса живо чувствовала поощряющее влияние частной собственности, а также успешность и почетность честного труда»²⁷.

Сельское хозяйство – это восполнимый и рукотворный, в отличие от сырьевого сектора экономики, ресурс. Сегодня большинство развитых стран испытывают дефицит плодородной земли; каждый десятый гектар такой земли в мире приходится на Россию, притом что в стране проживает всего 2.4% населения земли. Выясняется, что земельными ресурсами мы обеспечены не хуже, чем энергетическими: у нас земли сельскохозяйственного назначения составляют 23.6% территории страны. Половина

черноземов планеты, многообразие природно-климатических зон позволяют производить самые разнообразные продукты. Уже сейчас Россия имеет шансы выйти в лидеры по производству зерновых и масличных культур. Для этого аграрный проект должен выступить как национальный приоритет; от его реализации зависит, будет ли аграрная сфера базой преобразований или останется зоной застоя, грозящей поглотить реформаторские усилия. Только освоение современных технологий позволит обеспечить улучшение социальной и экологической обстановки в сельской местности. Недопустимо мириться с состоянием продовольственного кризиса при заброшенности лучших сельскохозяйственных угодий. Еще важнее повышение престижа сельского образа жизни и восстановление культурного генофонда общества. Это – задачи высокой сложности, и современное реформирование должно найти адекватные способы их решения.

Примечания

¹ Медушевский А.Н. Стратегии решения аграрного вопроса в России // Отечественные записки. 2004. № 1. С. 32–33.

² Литошенко Л.Н. Кооперация, социализм и капитализм // Экономист. Пг., 1922. № 2. С. 198.

³ Федотов Г.П. И есть и будет. Париж, 1932. С. 155.

⁴ См. подробнее об этом: Роголина Н.Л. Власть и аграрные реформы в России XX века. Учебное пособие. М., 2010.

⁵ Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. М., 1991. С. 52.

⁶ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX вв.). М., 1995. С. 90.

⁷ Вронский О.Г. Государственная власть России и крестьянская община в годы «великих потрясений». М., 2000. С. 215.

⁸ Никонов А.А. Указ. соч. С. 232.

⁹ См.: Безнин М.А., Димони Т.М. Повинности российских колхозников в 1930–1960-е годы // Отечественная история. 2002. № 2. С. 96–111.

¹⁰ Серова Е.В. Аграрная экономика. Учебник. М., 1999. С. 394.

¹¹ Аграрное законодательство Российской Федерации: сборник нормативных правовых актов и документов. М., 1999. С. 203–206.

¹² Аграрная реформа в России. Концепции, опыт, перспективы. М., 2000. С. 106.

¹³ Аграрная реформа в странах Центрально-Восточной Европы и России. М., 2003. С. 226–227.

¹⁴ Буздалов И.Н. Земельная реформа: взгляд сквозь призму замысла // Вопросы экономики. 2008. № 10. С. 126.

¹⁵ Многоукладная аграрная экономика и российская деревня М., 2001. С. 151; Выбор пути: дискуссии на полях Земельного кодекса России. М., 1998. С. 181.

¹⁶ Аграрная реформа в России... С. 93.

¹⁷ Собственность на землю в России: история и современность. М., 2002. С. 515.

¹⁸ Калугина З.И. Парадоксы аграрной реформы в России. Новосибирск, 2001. С. 173.

¹⁹ Аграрные преобразования и сельское хозяйство Сибири в XX веке. Новосибирск, 2008. С. 239.

²⁰ Мау В.А. Государство и становление рыночной экономики в России // Общественный сектор в экономике России. Теория и практика реформ. М., 2008. С. 19.

²¹ Медушевский А.Н. Проекты аграрных реформ в России. XVIII – начало XXI века. М., 2005. С. 517.

²² Крестьянство и индустриальная цивилизация. М., 1993. С. 8.

²³ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. Уроки исторического опыта. М., 2007. С. 57, 135.

²⁴ Медушевский А.Н. Проекты аграрных реформ... С. 613.

²⁵ Аграрная реформа в России... С. 25.

²⁶ Пешехонов А.В. Земельные нужды // Нужды деревни. СПб., 1904. С. 5.

²⁷ Русская философия собственности. XVIII–XX вв. СПб., 1993. С. 131.