ФЕОКТИСТОВА**Ксения
Игоревна**

Старший преподаватель
Дальневосточный
федеральный университет,
п. Аякс, 10, о. Русский,
Владивосток, Россия, 690922

FEOKTISTOVA**Kseniia
Igorевна**

Senior lecture
Far Eastern Federal University,
10, Ajax Bay, Russky Island,
Vladivostok, Russia, 690922

feoktistova.ki@dvfu.ru

ORCID: 0000-0003-2470-0020

УДК 332.2

**ПРИВАТИЗАЦИЯ «ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ
ГЕКТАРОВ»: ПОЧЕМУ (НЕ) ОСВАИВАТЬ?**

В статье представлены результаты исследования текущей приватизации земли в рамках программы «Дальневосточный гектар». Предпринята попытка, основываясь на положениях неoinституциональной экономической теории, объяснить незначительный фактический объём частных инвестиций при большом количестве заявок на получение бесплатной земли. Для выявления особенностей института собственности на землю на российском Дальнем Востоке, меняющегося под влиянием анализируемой программы, проведён выборочный опрос участников, экспертные интервью и анализ кейсов. Полученные результаты являются частью исследования Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, посвящённого естественному эксперименту приватизации, протекающей в ДФО с 2016 г.

Институт собственности, титул собственности, приватизация, мотивация, Дальний Восток, «Дальневосточный гектар»

**PRIVATIZATION OF «FAR EASTERN
HECTARES»: WHY (NOT) DEVELOP?**

The article presents the results of the study of the current land privatization under the program «Far Eastern Hectare». An attempt was made based on the provisions of the neoinstitutional economic theory, to explain the insignificant actual amount of private investment with a large number of applications for free land. To identify the features of the ownership of land at the Russian Far East, changing under the influence of the program being analyzed, a selective survey of participants, expert interviews and analysis of cases were carried out. The results obtained are part of the study of the School of Economics and Management of the Far Eastern Federal University dedicated to the natural experiment of privatization flowing in the FEFD since 2016.

Property institution, title, privatization, motivation, Far East, «Far Eastern Hectare»

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 20-310-90025 «Регулярность поведения и эффекты приватизации: эксперимент программы «Дальневосточный гектар».

© Феоктистова К.И., 2021

Введение

В Стратегии пространственного развития РФ¹ (далее – Стратегия), утверждённой российским правительством в феврале 2019 г., сформированы 12 макрорегионов, в том числе Дальневосточный. Дальний Восток является одной из приоритетных геостратегических территорий, поэтому в Стратегии определены направления его опережающего социально-экономического развития и ряд специальных мер, среди которых – создание инфраструктуры для компактного размещения земельных участков в рамках программы «Дальневосточный гектар» (далее – Программа). Программа была запущена в середине 2016 г. по инициативе Минвостокразвития России. Первоочередной целью было заявлено решение демографической проблемы региона, в частности создание дополнительного преимущества для жизни и работы на Дальнем Востоке, привлечение граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа и др.² Идея потенциального переезда получателей гектара на выделенную землю сложилась в результате интерпретации опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения в 2015 г., который показал, что 20% опрошенных (в основном в возрасте до 24 лет) готовы переехать на бесплатно выделенный «дальневосточный гектар». Но, несмотря на тенденцию к сокращению оттока населения, людей, имеющих прописку в пределах ДФО, с каждым годом становится всё меньше³.

В ходе реализации Программы фокус сместился в сторону экономического развития. Как отмечают эксперты АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике»⁴ (далее – АРЧК), «целью является, во-первых, вовлечение земли в хозяйственный оборот, землепользование, во-вторых, дополнительные ресурсы для реализации экономических и социальных проектов граждан»⁵. Также в долгосрочной перспективе не исключается положительный эффект в демографических процессах, однако в краткосрочном периоде совершенно очевидна неготовность участников Программы к переезду. Предоставленный гектар может послужить «якорем» для уже проживающих в ДФО, но малоинтересен жителям остальной России. Доля граждан, проживающих за пределами Дальнего Востока, составляет менее 20% от общего числа оформивших гектар. Тем не менее интерес к Программе проявили более 100 тыс. российских граждан и к концу 2019 г. было оформлено более 75 тыс. участков⁶.

Однако с учётом целей Программы, очевидно, что показателем эффективности развёрнувшейся приватизации⁷ должны стать привлечённые инвестиции, нежели площадь оформ-

¹ Распоряжение Правительства РФ № 207-р от 13 февраля 2019 г. «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463> (дата обращения: март 2021).

² Дальневосточный гектар. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/razvitie-msp-i-konkurentsii/dalnevostochnyy-gektar/> (дата обращения: март 2021).

³ Коэффициент межрегиональной (внутренней) миграции на 10000 населения. URL: <https://showdata.gks.ru/report/274822> (дата обращения: март 2021).

⁴ Подлежит ликвидации по Распоряжению Правительства РФ № 3710-р от 31 декабря 2020 г. «Об институтах развития».

⁵ По экспертным оценкам, полученным автором данной статьи в интервью с представителями АЧРК в мае 2019 г.

⁶ «Дальневосточный гектар» получили более 75 тыс. человек. URL: <https://tass.ru/v-strane/7447605> (дата обращения: март 2021).

⁷ Под приватизацией в данной статье понимается передача контролируемой теми или иными государственными органами общественной собственности в частный сектор. В федеральном законе под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Источник: Федеральный закон № 178-ФЗ от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35155 (дата обращения: март 2021).

ленной земли. Целевые программные показатели содержатся в государственной программе РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»¹: количество предоставленных земельных участков (99,93 тыс. нарастающим итогом в 2025 г.) и количество деклараций об использовании земельных участков, представленных в уполномоченные органы участниками Программы (24,63 тыс. нарастающим итогом в 2025 г.). Объём частных инвестиций также является целевым программным индикатором, но его обеспечение относится к деятельности АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта»², а не АРЧК.

Действительно, учёт частных инвестиций в таких масштабах осуществить сложно. Декларации об использовании земельного участка, предоставленного гражданину (гражданам) РФ в безвозмездное пользование (по форме, утверждённой Минвостокразвития России³), которые по истечении трёх лет с момента оформления земли в пользование сдают участники Программы, содержат лишь информацию общего характера: сведения о гражданине (гражданах), назначении земельного участка, фактически осуществляемой деятельности и освоенной площади (например, площадь земельного участка, на котором произведены работы по возделыванию сельскохозяйственных культур). Притом что на реализацию Программы тратятся значительные государственные административные⁴ ресурсы, эксперты ожидают невысокий процент (не более 50%) освоения предоставленных участков⁵, опираясь на опыт приватизации земли в европейской части России⁶. Действительно, несмотря на значительное количество заявок на гектары⁷, фактически их осваивают менее половины участников Программы⁸.

В настоящем исследовании предпринята попытка ответить на вопрос, почему граждане, соглашаясь на участие в Программе, не соблюдают главное требование по освоению земельного участка для дальнейшего оформления права собственности на него?⁹ Основой исследо-

¹ Постановление Правительства РФ № 308 от 15 апреля 2014 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа». URL: <https://base.garant.ru/70644078/> (дата обращения: март 2021).

² Также подлежит ликвидации по Распоряжению Правительства РФ № 3710-р от 31 декабря 2020 г. «Об институтах развития».

³ Приказ Минвостокразвития России № 63 от 16 апреля 2018 г. «Об утверждении формы декларации об использовании земельного участка, предоставленного гражданину (гражданам) Российской Федерации в безвозмездное пользование».

⁴ Ненужный гектар: почему россияне не едут за бесплатной землёй на Дальний Восток. URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2018/10/29/175003/> (дата обращения: октябрь 2019).

⁵ Освоение дальневосточных гектаров: новые меры государственной поддержки. Деловая программа V Восточного экономического форума, 4–6 сентября 2019 г., г. Владивосток. URL: <https://forumvostok.ru/archive/2019/programme/?day=05.09.2019> (дата обращения: март 2021).

⁶ «Дачная амнистия» действует в РФ с 1 сентября 2006 г. См. Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственной регистрации недвижимости».

⁷ В РФ за первый день подали 2,5 тыс. заявок на «дальневосточный гектар». URL: <https://www.interfax.ru/russia/548110> (дата обращения: март 2021).

⁸ По данным выборочного опроса участников Программы, результаты которого будут представлены далее.

⁹ По условиям Программы выделенный земельный участок перейдёт в собственность участника в том случае, если он будет освоен в соответствии с назначением земли и выбранным видом хозяйственной деятельности. На первом этапе между гражданином (ссудополучателем) и, например, администрацией муниципального района (ссудодателем) заключается договор безвозмездного пользования. Предметом договора является предоставляемый земельный участок, который должен быть возвращён ссудодателю в надлежащем состоянии. Прекращение договора безвозмездного срочного пользования земельным участком или права безвозмездного срочного пользования земельным участком регулируется ст. 9 Федерального закона № 119-ФЗ от 1 мая 2016 г. «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

вания является новая институциональная экономическая теория (НИЭТ), которая напрямую связывает экономический рост с развитостью института частной собственности. Результаты теоретического осмысления особенностей и эффективности функционирования института прав собственности на землю в условиях реализации Программы через призму НИЭТ были представлены автором ранее [2]. Фокусом данной работы является мотивация участников Программы, являющаяся неотъемлемой частью института собственности на землю и задающая паттерны в отношении (не)освоения полученной земли.

Статья состоит из трёх разделов. В первом разделе сформулированы ключевые предпосылки изучения приватизации земельных ресурсов в научной экономической литературе; во втором – дана характеристика института собственности на землю, трансформирующегося при реализации анализируемой Программы, в третьем – представлены результаты эмпирического исследования (выборочного опроса / интервью с участниками Программы, интервью с экспертами института развития, анализа кейсов) и анализа нормативно-правовой базы.

Титул собственности: за и против¹

Земля является одним из самых важных активов любой страны. В РФ 20 крупнейших собственников владеют 7,9 млн га стоимостью 471,6 млрд рублей². В США стоимость только жилых земельных участков составляет 22 трлн долларов³. Поэтому земельному вопросу уделяется максимум внимания. Изучая процесс принятия решений об использовании земли, экономисты выделяют две группы факторов: физические и институциональные [16]. Физические факторы касаются природных характеристик и накладывают определённые ограничения на пользование земельным участком, изменить такие характеристики в основном не представляется возможным. Институциональная составляющая – это вариативная часть, над «правильностью» которой работают не только учёные, но и политики. Это правила игры в обществе, которые складываются из ограничений, созданных человеком. Государство активно развивает процессы регулирования земельных вопросов. В частности, на протяжении всей новейшей истории наблюдаются попытки передачи земли в законную частную собственность, которую большинство экономистов признают как наиболее эффективную с точки зрения экономического развития [7; 10; 17; 20; 21; 22 и др.].

Эффекты приватизации, или, по-другому, присвоение титула (оформление права собственности, Land titling) являются предметом широкой научной дискуссии. В начале 2000-х гг. огромный вклад в развитие этого направления внёс перуанский экономист, экс-

Это единственный пункт, «обещающий» передачу земельного участка в собственность при выполнении определённых условий, которые при этом не прописаны в самом договоре. Источник: Федеральный закон № 119-ФЗ от 1 мая 2016 г. «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427 (дата обращения: март 2021).

¹ Теоретический обзор подготовлен автором данной статьи по результатам участия в программе стажировок работников и аспирантов российских вузов и научных организаций в Научном исследовательском университете «Высшая школа экономики» на базе департамента прикладной экономики факультета экономических наук в 2020 г.

² Попов И., Плешков М., Ляликова А. Хозяева земли русской: 20 самых дорогих землевладений России. Рейтинг Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/milliardery-photogallery/378069-hozyaeva-zemli-russkoy-20-samyh-dorogih-zemlevladiy-rossii-reyting> (дата обращения: май 2020).

³ Turner M. The Economics of Land-Use Regulations. URL: <https://www.perc.org/2015/01/12/the-economics-of-land-use-regulations> (дата обращения: февраль 2020).

советник Президента Республики Перу Э. де Сото, показавший на примере республики, как сложности на пути к узакониванию земельных владений ведут к бедности и отставанию в экономическом развитии [11]. В свою очередь, легализация неформального сектора, юридическая защита и вовлечение теневой собственности способны значительно стимулировать развитие. Существует мнение, что именно визиты Э. де Сото в Россию, в частности его встреча с Президентом РФ В. Путиным¹ в июле 2001 г., стали ключевым фактором запуска в 2006 г. «дачной амнистии», продлённой до 2026 г.

Исследования также обнаруживают связь между присвоением титула и развитием человеческого капитала. Естественный эксперимент, проведённый в бедном пригороде Буэнос-Айреса (Аргентинская Республика), обнаружил, что переход домохозяйств из прав узурпатора к полной собственности существенно увеличил не только инвестиции в дома, но и в образование детей собственников при снижении рождаемости [14]. И всё-таки доминирующая предпосылка в этой дискуссии заключается в том, что у легального собственника открывается доступ к кредитным продуктам, увеличиваются стимулы к инвестированию в землю, нажитое превращается капитал, и, следовательно, повышается производительность труда и доходы. Однако эффект, выделенный Э. де Сото, возникает не всегда: присвоение титула не стимулирует экономическое развитие, если институты собственности развиты недостаточно. Например, исследование освоения фронта бразильской Амазонии показало, что в наиболее отдалённой от центра местности неформальное хозяйствование было удобнее и выгоднее хозяйствующим на ней жителям [18]. То есть важно не только закрепление формального титула собственности, но и осознание собственником выгоды от этого закрепления. В случае бразильского фронта издержки на охрану удалённых участков были малы, и у пользователей этой земли не было потребности в установлении формального титула и даже наоборот.

Согласно данным Исследования делового климата (The Business Environment Survey), оформление российскими индустриальными фирмами титула собственности на занимаемую ими землю влечёт дополнительные риски, например, рейдерских захватов [12]. В развивающихся странах с высоким уровнем преступности и слабыми институтами фирмы имеют мало интереса к формальному праву собственности. «Собственнику» выгоднее незаконно хозяйствовать на земле, чем присвоить титул. Издержки государственного инфорсменты оказываются выше затрат на самостоятельную защиту своего участка.

Таким образом, успешность проведения приватизации земельного ресурса в основном зависит от степени развития территории [9] и сложившегося института собственности на землю. При этом становление этого института происходит по совершенно разным сценариям и под воздействием уникальных культурных особенностей, которые кардинально разнятся от территории к территории [15]. Поэтому инструменты и способы успешной приватизации в одной стране не гарантируют успех в другой; трансплантация эффективных институтов не работает.

Приватизация земель, расположенных на окраине единой территории, то есть фронтиров, также имеет свои особенности. В большинстве эти вопросы касаются установления прав собственности *de-jure*, вытекающих из неформальных требований и частных стимулов [8]. Другие сосредотачиваются на затратах и выгодах установления требования правительства или прав собственности: приграничная стоимость земли может быть намного ниже, чем ожидаемая выручка после затрат на принудительное исполнение [13]. Д. Норт следует той же логике.

¹ Владимир Путин встретился с бывшим экономическим советником Президента Перу, главой Перуанского института свободы и демократии Эрнандо де Сото. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/42104> (дата обращения: февраль 2020).

Затраты должны быть обоснованы и осуществляться в соответствии с ожидаемыми доходами [19]. Политика государственного землепользования зависит от целей правительства по доходам.

Таким образом, для понимания современных процессов приватизации необходимо учитывать эволюцию и специфику сложившегося института собственности, который состоит не только из формальных законов и правил, но и когнитивных моделей, систем правил, убеждений, норм, определяющих регулярность поведения. Пользуясь сравнительно-историческим подходом А. Грейфа, который считает, что для объяснения и характеристики сложившихся институтов необходимо изучить контекстуальную, историческую информацию, задающую стимулы [1], предпримем попытку охарактеризовать особенности института собственности на землю на Дальнем Востоке и на их основе объяснить, почему не осваиваются дальневосточные гектары.

Как «Дальневосточный гектар» меняет институт собственности на землю?

Чтобы проанализировать возможные варианты реализации Программы необходимо ответить на вопрос о том, насколько развит институт собственности на землю на Дальнем Востоке. Разумеется, что нельзя рассматривать Дальний Восток в отрыве от остальной территории России. Единое законодательство, похожая ментальность населения, общая история – это те факторы, которые позволяют принимать опыт приватизации европейской части РФ¹ для реализации практик в Дальневосточном макрорегионе. Анализируя российскую историю, её экономический аспект, большинство учёных приходят к выводу, что в России частной собственности никогда не было, по крайней мере в «западной» форме. Отсутствие чёткого понимания главного принципа собственности, который по Г. Гегелю заключается в уважении и неприкосновенности собственности другого, не позволило сформировать институт частного права как предельной формы гражданско-правового сознания. Попытки трансплантации западного частного права без учёта имманентных свойств существующего института привели к тому, что фактически часть российской экономики остаётся вне поля действующего законодательства [3].

Искажённые имущественные отношения постсоветского пространства, которые сложились в результате исторических потрясений и изменений в государственных режимах, показаны в работе [15]. Автор описывает коллективизацию, сопровождавшуюся полным нарушением прав собственности и деколлективизацией в 1990-е гг., когда сельские жители лишились мер социальной поддержки. Ключевым постулатом в работе является утверждение о том, что упрощённые модели землевладения (как и другие формы собственности) без учёта социальных, моральных факторов, традиций и культурных обычаев неадекватны, их слепое применение часто приводит к увеличению социальных и операционных издержек и не соответствует ожиданиям целевых социальных групп. Таким образом, стимулы жителей постсоветского пространства к оформлению титула собственности намного слабее таковых по сравнению, например, с эталонной в этом смысле Англией [4; 5]. Недавняя история демонстрирует лёгкость экспроприации и низкие гарантии сохранения прав владения при внезапной смене режима или по другой причине.

Недоверие и скепсис к приватизации наблюдались в «дачной амнистии» в 2000-е гг. Исследование Т. Власовой, Л. Лимонова, Л. Полищука и Е. Хмельницкой показало: большая часть

¹ Определённый опыт был получен в ходе реализации «дачной амнистии», а также масштабных мероприятий столыпинской аграрной реформы в начале XX в.

опрошенных «дачников» полагают, что, даже если права собственности будут оформлены надлежащим образом, они всё равно могут лишиться своих владений в случае заинтересованности какого-либо застройщика или инвестора, имеющего поддержку крупного бизнеса или государства. Затраты на оформление титула, по их мнению, – пустая трата времени¹. «Дачная» инициатива не увенчалась успехом, потому как для неформальных собственников затраты на процедуру приватизации дач, несмотря на «амнистию», оставались слишком высокими, а прошлый опыт порождал недоверие к формальным институтам.

Помимо прочего, Дальний Восток как российская периферия с огромными неосвоенными территориями, безусловно, имеет свою специфику. Программы переселения людей в удалённые восточные регионы существовали с имперских времён. Переселенцев не стесняли в выборе земельных наделов, бескрайние территории это позволяли. Исследования показывают, что это способствовало формированию тенденции к захватам [4]. Большое число сельских жителей интересуются объектом права собственности только в случае, если на захваченный участок начинает претендовать кто-то ещё. Сложившаяся система землепользования основана на слабой и противоречивой правовой системе земельных отношений: процесс легализации связан с большими издержками [6].

Для более чёткого понимания процессов, происходящих в ходе реализации Программы, все предоставляемые гектары можно разделить, во-первых, на новые (границы участка «рисует» сам участник) и существовавшие (границы были заданы на кадастровой карте), во-вторых, на освоенные и неосвоенные. Сложность заключается в том, что не всегда новые участки являются неосвоенными, а существующие – необязательно освоены. Так, во время интервью выяснялось, что на участках с заданными на кадастровой карте границами встречались чистые поля, а на «свеженарисованных» – многолетние дачи. Реализация Программы во многих случаях тормозится именно этим фактором. Кроме того, сам процесс порождает споры, в том числе судебные, когда гектар предоставляется из числа не легализованных ранее земель, при этом пустующие земли остаются невостребованными.

Другой значимой проблемой для земельных реформ в Дальневосточном макрорегионе является множество *неточностей кадастровой карты*, которую планируют обновить и цифровизировать в ближайшие годы². Наведение порядка в кадастровой карте, по мнению экспертов АЧРК, займёт длительное время, и Программа во многом способствует ускорению этого процесса³. Получается, что затраты на реализацию Программы и инвестиции в инфраструктуру во много раз превышают ожидаемый доход в виде налогов / сборов, взимаемых с владельцев, и других видов государственных доходов, в том числе потому, что большая часть земли, передаваемой в пользование гражданам, имеет практически нулевую рыночную стоимость. Эксперты считают, что, даже если половина выделенных участков останутся неосвоенными, это всё равно является хорошим результатом: неосвоенные земли превратятся в оформленные участки. Вопрос теперь будет заключаться в том, кому эту собственность передать⁴. То есть формирование «прозрачного» земельного фонда с понятными собственниками – одна из задач, которая стоит в рамках дальнейшей реализации Программы. При этом экономический эффект

¹ Дачная амнистия: замыслы и результаты. URL: <https://spb.hse.ru/news/67803601.html> (дата обращения: октябрь 2019).

² Росреестр: Американцы плачут при виде российских карт. URL: <https://nsn.fm/interview/rosreestr-amerikantsy-plachut-pri-vid-rossiiskih-kart> (дата обращения: март 2020).

³ По экспертным оценкам, полученным автором данной статьи в интервью с представителями АЧРК в мае 2019 г.

⁴ Освоение дальневосточных гектаров: новые меры государственной поддержки. Деловая программа V Восточного экономического форума, 4–6 сентября 2019 г., г. Владивосток. URL: <https://forumvostok.ru/archive/2019/programme/?day=05.09.2019> (дата обращения: март 2021).

проводимых мероприятий выносятся за скобку: в обозримом будущем его оценивать не планируется.

Таким образом, говоря об особенностях сложившегося на Дальнем Востоке института собственности с точки зрения стимулов, воздействующих на поведение землевладельцев, следует выделить, во-первых, *недоверие к формальным институтам* собственности и процедурам присвоения титула, во-вторых, *захватную ментальность*. Обе особенности сложились под влиянием специфичных историко-культурных особенностей региона. При анализе Программы в заданных теоретических рамках к её участникам остаётся много вопросов. Что движет гражданами, которые решают получить бесплатный гектар? И почему они решают (не) осваивать предоставленную землю?

Изучение мотивов людей, проживающих на Дальнем Востоке и принимающих решение участвовать в Программе, является важным пунктом на пути к эффективному распоряжению землёй и успешной приватизации. Это позволит, во-первых, понять, почему существуют сложности в её реализации, во-вторых, «настроить» правила и структуры приватизации для эффективного достижения программных целей.

Мотивация участников Программы: результаты выборочного опроса / интервью

Характеристика выборки. Опрос проводился в феврале – мае 2019 г. Так как существовала необходимость установления контакта с небольшой специфической совокупностью при затруднённом доступе к респондентам опрос был проведён методом «снежный ком». Генеральную совокупность составляли около 80 тыс. человек (по данным на 2019 г.), выборочную – 205 человек. По ключевым характеристикам (месту жительства и половозрастным характеристикам участников, а также выбранному ими виду использования земли) выборочная совокупность соответствовала генеральной¹ (*табл.*). Отклонение в структуре итоговых показателей по выборочной совокупности колеблется в пределах 0,2–7,8%.

Таблица

Распределение респондентов – участников Программы в зависимости от места жительства и выбранного вида разрешённого использования земельного участка, %

Место жительства	Строительство индивидуального жилого дома	Сельское хозяйство	Реализация проектов в туристической отрасли	Другое	Итого
Дальний Восток	36,2	26,6	16,0	11,2	90,0
За пределами Дальнего Востока	5,0	2,0	1,0	2,0	10,0
Итого	41,2 (41,0)	28,6 (26,0)	17,0 (12,0)	13,2 (21,0)	100,0

Примечание. В скобках приведены итоговые показатели по генеральной совокупности из информационной базы АРЧК.

Источник: составлено автором.

¹ Брагин П. Два года реализации программы «Дальневосточный гектар». URL: <https://minvr.ru/press-center/news/15869/> (дата обращения: октябрь 2019).

Среди участников Программы почти 60% мужчин. Распределение по возрастным группам следующее: до 25 лет – 3,5%; 25–35 лет – 24,1%; 36–50 лет – 35,9%; старше 50 лет – 36,5%. Большая часть участников (48,8%) оценивают своё материальное положение как *«могу позволить вещи длительного пользования, а вот крупные покупки (машина, квартира) затруднительны»*, меньшая (33%) – как *«денег на еду и одежду хватает, а покупка вещей длительного пользования затруднительна»*. Ни в чём себе не отказывают только 10% участников Программы, а остальные – находятся в затруднительном материальном положении. По виду экономической занятости респонденты на момент опроса / интервью являлись: менеджерами / специалистами (35%); предпринимателями (23%); представителями рабочих профессий (12,6%); руководителями высшего звена (7,2%); пенсионерами, студентами, самозанятыми и другими (22,2%).

Таким образом, типичный участник Программы – это житель Дальнего Востока в возрасте 35 лет со средним уровнем дохода. Идеальным участником в концепции реализуемой Программы как раз является тот, кто желает *«сменить галстук на хозяйство»* в пригороде / сельской местности. Подобные примеры действительно есть, но они составляют малую долю наблюдаемых сценариев. По результатам опроса, более половины участников не используют полученные земельные участки. В целом успешные истории освоения гектаров¹ – это в основном истории малого предпринимательства (предприниматели – участники Программы в 2019 г. представляли «Дальневосточную деревню» на выставочной набережной V Восточного экономического форума в г. Владивостоке) или строительства индивидуального жилого дома (самый популярный вид разрешённого использования гектаров (см. *табл.*). Получается, что реализация бизнес-идеи или возведение дома – самые эффективные и желаемые направления использования земли как с позиции государства, так и с позиции участников Программы.

Освоение земли участниками Программы. Так что же сдерживает процесс освоения земельных участков? Исходя из предпосылки, что стимулы определяют поведение людей, влияют на выбор и действия, была предпринята попытка найти зависимость между мотивацией участников и этапом освоения гектара. Несложно предположить, что участники Программы стремятся получить участок земли. Но с какой целью? Многие жители Дальневосточного макрорегиона используют Программу для легализации уже освоенных земельных участков. Восемь процентов респондентов указали, что взяли гектар рядом со своим участком или охарактеризовали его как «мой». Часть таких участков уже освоена, соответственно, можно говорить о легализации захваченной ранее земли. Это, в свою очередь, несколько не противоречит программным целям и положительно оценивается экспертами². Оформление собственности сопровождается дальнейшей уплатой налогов, уточнением кадастровой карты и формированием рынка недвижимости.

Остальных респондентов можно условно разделить на участников с сильной и слабой мотивацией. К первым относятся люди, решившие взять землю, потому что давно хотели приобрести свой участок земли для личных нужд (строительство индивидуального дома, подсобных помещений, возделывание огорода и т. п.) или имеют интересную бизнес-идею (сельское хозяйство, туризм и т. д.), для реализации которой необходим земельный участок. Ко вторым – те, кто берёт землю впрок (надеются на рост стоимости земли; взяли, потому что многие в их окружении сделали это).

¹ Освоение дальневосточных гектаров: новые меры государственной поддержки. Деловая программа V Восточного экономического форума, 4–6 сентября 2019 г., г. Владивосток. URL: <https://forumvostok.ru/archive/2019/programme/?day=05.09.2019> (дата обращения: март 2021).

² По экспертным оценкам, полученным автором данной статьи в интервью с представителями АЧРК в мае 2019 г.

При ответе на вопрос «Почему Вы приняли решение о том, чтобы подать заявку на Дальневосточный Гектар?» (Оцените значимость, где 1 – наименее значимо; 7 – наиболее значимо; 0 – затрудняюсь, отказываюсь отвечать) фактор «Есть интересная идея, для которой как раз нужен гектар» выбрали как значимый 37% опрошенных. Среди них существенные доли менеджеров (38%) и предпринимателей (27%). Фактор «Давно хотел(а) приобрести свой участок земли» (исключая повторы среди тех, кто оценил предыдущий фактор как значимый) оценили значимым 23%. Таким образом, 60% респондентов, предположительно, имеют сильную мотивацию.

Структура ответов респондентов на вопрос «Как Вы используете Гектар в настоящее время?» характеризует этап освоения предоставленных им участков (рис. 1).

Рис. 1. Распределение респондентов – участников Программы в зависимости от ответа на вопрос «Как Вы используете Гектар в настоящее время?» (N = 181), %

Источник: составлено автором.

Фактическим освоением гектаров занимаются только 35% опрошенных, включая «прокладываю коммуникации», «веду активное строительство» и «собираюсь переезжать».

Распределение респондентов в зависимости от степени мотивации и активности в освоении земельных участков представлено на рисунке 2.

Действительно, среди опрошенных участников Программы с сильной мотивацией чаще встречаются те, кто занимается активным освоением участка (уровень показателя выше на 10%). Тем не менее эта разница слабо объясняет оппортунистическое поведение¹ тех, за-

¹ Под оппортунистическим поведением в данной статье понимается отклонение от записанных в контракте условий. Применение термина к контексту, однако, затруднено тем, что в договоре безвозмездного срочного пользования земельным участком не установлены критерии, обязательные к соблюдению для передачи гектара в собственность. Эти критерии весьма расплывчато устанавливает федеральный закон. Так, лица, получившие

ключив договор пользования земельным участком с целью его освоения, не выполняют своих обязательств и тем самым препятствуют достижению программных целей.

Рис. 2. Распределение респондентов – участников Программы в зависимости от степени мотивации и активности в освоении земельных участков (N = 180), %

Источник: составлено автором.

Допустимое объяснение формирующегося типа экономического поведения участников Программы заключается в их опасениях относительно отсутствия титула собственности и гарантий его получения. Этот сдерживающий фактор может влиять на стимулы участников Программы к освоению земельных участков. По договору безвозмездного срочного пользования земельным участком «Ссудополучатель» (участник. – *Прим. авт.*) обязуется «своевременно возратить его (земельный участок. – *Прим. авт.*) по истечении срока настоящего договора. Участок передаётся в безвозмездное пользование сроком на 5 лет»¹. Во время интервью с участниками Программы проявлялся скепсис и недоверие к передаче земельного участка в собственность по истечении пяти лет. Исходя из этих наблюдений, респондентам задавался вопрос «Вызывает ли у Вас опасения тот факт, что на Ваш участок не оформлено право собственности?» (*рис. 3*).

Доминирующее большинство респондентов имеют опасения относительно статуса оформленного земельного участка и его дальнейшей судьбы, что может сдерживать процесс освоения. Какая же доля «осторожных» участников Программы, фактически осваивающих

земельный участок в рамках Программы, вправе получить ранее предоставленный им в безвозмездное пользование земельный участок в собственность до истечения пяти лет со дня предоставления земельного участка в случае, если на данном земельном участке расположен объект индивидуального жилищного строительства, который принадлежит им на праве собственности и соответствует требованиям к минимальным параметрам объекта индивидуального жилищного строительства, предусмотренным критериями использования земельных участков. Источник: Федеральный закон № 119-ФЗ от 1 мая 2016 г. «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427 (дата обращения: март 2021).

¹ Договор безвозмездного срочного пользования земельным участком был предоставлен респондентом – участником Программы автору данной статьи в аналитических целях.

свой участок, и какова доля «осваивающих» среди тех, у кого нет опасений по поводу статуса выделенной земли? (рис. 4).

Рис. 3. Распределение респондентов – участников Программы в зависимости от ответа на вопрос «Вызывает ли у Вас опасения тот факт, что на Ваш участок не оформлено право собственности?» (N = 203), %

Источник: составлено автором.

Рис. 4. Распределение респондентов – участников Программы в зависимости от наличия / отсутствия опасений и активности в освоении земельных участков (N = 185), %

Источник: составлено автором.

Результаты опроса показывают, что среди респондентов, имеющих опасения по поводу отсутствия титула собственности, в два раза меньше тех, кто активно осваивает участок. В то время как среди участников Программы, доверяющих существующим правилам, активных пользователей гектаров более половины.

Структура ответов респондентов на вопрос «В случае, если на полученный участок было оформлено право собственности, Вы бы более активно осваивали участок?» представлена на рисунке 5.

Рис. 5. Распределение респондентов – участников Программы в зависимости от ответа на вопрос «В случае, если на полученный участок было оформлено право собственности, Вы бы более активно осваивали участок?» (N = 205), %

Источник: составлено автором.

Доля опрошенных участников Программы, подтвердивших свою готовность к более активному освоению участков при оформлении права собственности, равна доле опрошенных, которых беспокоит отсутствие титула (см. [рис. 3](#)), что ожидаемо.

Заключение

С точки зрения формальных целевых показателей программа «Дальневосточный гектар» реализуется успешно: ажиотажный спрос на землю, отлаженная федеральная информационная система «НаДальнийВосток.РФ», более 80 тыс. заключённых договоров безвозмездного пользования земельными участками государственной и муниципальной собственности. Органы исполнительной власти делают особый акцент на законченности самого электронного сервиса предоставления услуги по выдаче земельных участков гражданам¹. Действительно, федеральная информационная система работает намного лучше, чем в 2016 г., и в целом можно говорить о её уникальности и комфортности для пользователя. Однако на этом «бесшовный» этап реализации Программы заканчивается. Решения требуют куда более серьёзные и сложные вопросы, связанные с собственностью. Реализация идеи найти хозяев на зачастую невостребованные земельные участки встречает на своём пути множество преград, одной из которых являются особенности института собственности на землю, сложившегося на Дальнем Востоке. Это не только формальные нормативные документы, специфичная кадастровая

¹ Освоение дальневосточных гектаров: новые меры государственной поддержки. Деловая программа V Восточного экономического форума, 4–6 сентября 2019 г., г. Владивосток. URL: <https://forumvostok.ru/archive/2019/programme/?day=05.09.2019> (дата обращения: март 2021).

карта и т. д., но и прежде всего сформировавшаяся ментальность жителей макрорегиона. Отличительными чертами института является, во-первых, восприятие земельного ресурса как не имеющего ценности, а захвата, в свою очередь, как укоренившейся нормы имущественного поведения в малонаселённых территориях. Во-вторых, существует сложившееся в результате исторических переделов недоверие к самому формальному институту собственности. Качественный анализ опыта участников Программы показал, что реальные практики получения земельных участков отличаются от редко встречающихся идеальных вариантов, а доминирующее большинство респондентов не осваивают предоставленную в пользование землю.

Проведённый выборочный опрос, экспертные интервью и проанализированные кейсы позволили оценить мотивацию участников Программы и их опасения относительно инвестирования в дальнейшее развитие земельных участков. Предположение о существенном влиянии участников, берущих землю впрок без инвестиционных намерений, на результаты освоения земли не подтвердилось. Участники, взявшие земельный участок по Программе для осуществления предпринимательской деятельности, находятся в активной фазе освоения практически с такой же частотой, как и те, кто не имел чётких планов на гектар. Доля активных пользователей земельных участков остаётся низкой и составляет всего 35%.

Значительно острее оказались опасения опрошенных участников Программы относительно дальнейшей судьбы их «недособственности». Большинство респондентов опасаются вкладывать собственные средства в землю, правила приватизации которой неочевидны. Таким образом, ожидания играют важную роль в фактическом освоении земельных участков. Прецедент перехода гектаров в частную собственность в 2021 г. внесёт ясность в состав критериев и отразит реальную практику. В случае если процедура окажется жёсткой, это, с большой долей вероятности, вызовет поляризацию в паттернах поведения граждан. Те, кто уже потратил собственные средства, будут стараться инвестировать ещё, чтобы сохранить вложения, а те, кто не вкладывал, вероятно, вовсе передумают из-за страха так называемой экспроприации. Изменения в отношении к использованию гектаров после запуска данной процедуры представляют интерес для дальнейших исследований.

Кроме этого, установление определённого «фильтра» на входе в Программу позволило бы сократить количество заявок, не подкреплённых реальными намерениями. Например, в американском Гомстед-акте (Homestead Act), таким фильтром был регистрационный взнос в размере 10 долларов¹. Для стимулирования граждан к переходу в активную фазу освоения гектаров важно учитывать сложившиеся стереотипы и опасения, непосредственно влияющие на их экономическое поведение. Первые *де-юре* собственники дальневосточных гектаров появятся уже в 2022 г. по истечении пятилетнего срока безвозмездного пользования. При выполнении условий освоения гектарам присвоят титул частной собственности, и фактически произойдёт приватизация муниципальной / федеральной земли. Насколько жёсткими будут правила, сейчас судить сложно. С одной стороны, существует стремление государства к обеспечению реального освоения пустующих земельных участков, с другой стороны, – показатели эффективности Программы, измеряемые количеством приватизированных участков. На данном этапе можно судить только о существовании опасений (относительно формальных аспектов процесса перехода земли в собственность граждан), сдерживающих частные инвестиции.

¹ Ненужный гектар: почему россияне не едут за бесплатной землёй на Дальний Восток. URL: <https://www.news1.ru/vlad/2018/10/29/175003/> (дата обращения: октябрь 2019).

Список литературы

1. Грейф А. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 536 с. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1732-1>
2. Журавская Т.Н., Феоктистова К.И. Программа «Дальневосточный гектар»: институциональный подход // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 2. С. 92–109. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2019.2.092-109>
3. Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? (вероятные сценарии развития бизнеса) // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 144–157. <http://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2006-1-144-157>
4. Рыжова Н.П., Гузей Я.С., Карбаинов Н.И. Институт собственности на землю: захваты, «ресурсное изобилие» и особенности инфорсменты на российском Дальнем Востоке // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 1. С. 114–122. <http://dx.doi.org/10.24866/1998-6785/2019-1/114-122>
5. Рыжова Н.П., Журавская Т.Н. Идея о частной собственности и «реальные» захваты земли // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2020. № 1. С. 31–40. <http://dx.doi.org/10.24866/1998-6785/2020-1/31-40>
6. Фадеева О.П. Земельный вопрос на селе: наступит ли «момент истины»? // Экономическая социология. 2009. Т. 10. № 5. С. 50–71. <http://dx.doi.org/10.17323/1726-3247-2009-5-50-71>
7. Acemoglu D., Johnson S. Unbundling Institutions // Journal of Political Economy. 2005. Vol. 113. № 5. Pp. 949–995. <https://doi.org/10.1086/432166>
8. Alston L.J., Harris E., Mueller B. De Facto and De Jure Property Rights: Land Settlement and Land Conflict on the Australian, Brazilian and U.S. Frontiers. URL: <https://www.nber.org/papers/w15264> (дата обращения: март 2021).
9. Alston L.J., Mueller B. Property Rights and the State // Handbook of New Institutional Economics. Ed. by C. Menard, M.M. Shirley. Boston: Springer, 2005. Pp. 573–590.
10. De Long B.J., Shleifer A. Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution // The Journal of Law and Economics. 1993. Vol. 36. № 2. Pp. 671–702. <https://doi.org/10.1086/467294>
11. De Soto H. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. London: Black Swan, 2001. 275 p.
12. Dower P.C., Malkov E., Polishchuk L., Pyle W. Costs and Benefits of Land Ownership: The Case of Russian Firms. WP BRP 107/EC/2015. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2686562>
13. Dye A., La Croix S. The Political Economy of Land Privatization in Argentina and Australia, 1810–1850: A Puzzle // The Journal of Economic History. 2013. Vol. 73. Issue 4. Pp. 901–936.
14. Galiani S., Schargrodsky E. Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling // Journal of Public Economics. 2010. Vol. 94. Issues 9–10. Pp. 700–729. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.002>
15. Hann C. Introduction: Decollectivisation and the Moral Economy // The Postsocialist Agrarian Question. Property Relations and the Rural Condition. Münster: Lit Verlag, 2003. Pp. 1–46.
16. Hubacek K., Vazquez J. The Economics of Land Use Change. URL: https://www.researchgate.net/publication/229015272_The_Economics_of_Land_Use_Change (дата обращения: март 2021).
17. Johnson S., McMillan J., Woodruff C. Property Rights and Finance // American Economic Review. 2002. Vol. 92. № 5. Pp. 1335–1356. <https://doi.org/10.1257/000282802762024539>
18. Libecap G.D. Contracting for Property Rights. New York: Cambridge University Press, 1990. 144 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664120>
19. North D.C. Institutions // Journal of Economic Perspectives. 2011. Vol. 5. № 1. Pp. 97–112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
20. North D.C. Institutions Matter. URL: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411004.pdf> (дата обращения: март 2021).

21. North D.C. Structure and Change in Economic History. New York: Norton, 1981. 239 p.
22. North D.C., Thomas R.P. The Rise of the Western World: A New Economic History. New York: Cambridge University Press, 1973. 180 p. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511819438>

References

1. Greif A. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Moscow, 2018. 536 p. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1732-1> (In Russian)
2. Zhuravskaya T.N., Feoktistova K.I. The Program «Far Eastern Hectar»: Institutional Approach. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2019. Vol. 15. No. 2. Pp. 92–109. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2019.2.092-109> (In Russian)
3. Popadyuk N. Is Private Property in Russia Really Private? (Possible Scenarios of Business' Development). *Voprosy ekonomiki = Voprosy Ekonomiki*. 2006. No. 1. Pp. 144–157. <http://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2006-1-144-157> (In Russian)
4. Ryzhova N.P., Guzej Ya.S., Karbainov N.I. Property Right over Land: Seizures, «Recourse Abundance» and Features of Enforcement in the Russian Far East. *Oykumena. Regionovedcheskie issledovaniya* [Ojkumena. Regional Researches]. 2019. No. 1. Pp. 114–122. <http://dx.doi.org/10.24866/1998-6785/2019-1/114-122> (In Russian)
5. Ryzhova N.P., Zhuravskaya T.N. The Idea of Private Property and «Real» Captures of Land. *Oykumena. Regionovedcheskie issledovaniya* [Ojkumena. Regional Researches]. 2020. No. 1. Pp. 31–40. <http://dx.doi.org/10.24866/1998-6785/2020-1/31-40> (In Russian)
6. Fadeeva O.P. Land Issues in Rural Areas: Could a Moment of Truth Ever be Reached? *Ekonomicheskaya sotsiologiya = Journal of Economic Sociology*. 2009. Vol. 10. No. 5. Pp. 50–71. <http://dx.doi.org/10.17323/1726-3247-2009-5-50-71> (In Russian)
7. Acemoglu D., Johnson S. Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*. 2005. Vol. 113. No. 5. Pp. 949–995. <https://doi.org/10.1086/432166>
8. Alston L.J., Harris E., Mueller B. *De Facto and De Jure Property Rights: Land Settlement and Land Conflict on the Australian, Brazilian and U.S. Frontiers*. Available at: <https://www.nber.org/papers/w15264> (accessed March 2021).
9. Alston L.J., Mueller B. Property Rights and the State. In: *Handbook of New Institutional Economics*. Ed. by C. Menard, M.M. Shirley. Boston: Springer, 2005. Pp. 573–590.
10. De Long B.J., Shleifer A. Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution. *The Journal of Law and Economics*. 1993. Vol. 36. No. 2. Pp. 671–702. <https://doi.org/10.1086/467294>
11. De Soto H. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London: Black Swan, 2001. 275 p.
12. Dower P.C., Malkov E., Polishchuk L., Pyle W. *Costs and Benefits of Land Ownership: The Case of Russian Firms*. WP BRP 107/EC/2015. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2686562>
13. Dye A., La Croix S. The Political Economy of Land Privatization in Argentina and Australia, 1810–1850: A Puzzle. *The Journal of Economic History*. 2013. Vol. 73. Issue 4. Pp. 901–936.
14. Galiani S., Schargrodsky E. Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. *Journal of Public Economics*. 2010. Vol. 94. Issues 9–10. Pp. 700–729. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.002>
15. Hann C. Introduction: Decollectivisation and the Moral Economy. In: *The Postsocialist Agrarian Question. Property Relations and the Rural Condition*. Münster: Lit Verlag, 2003. Pp. 1–46.
16. Hubacek K., Vazquez J. *The Economics of Land Use Change*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/229015272_The_Economics_of_Land_Use_Change (accessed March 2021).

17. Johnson S., McMillan J., Woodruff C. Property Rights and Finance. *American Economic Review*. 2002. Vol. 92. No. 5. Pp. 1335–1356. <https://doi.org/10.1257/000282802762024539>
18. Libecap G.D. *Contracting for Property Rights*. New York: Cambridge University Press, 1990. 144 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664120>
19. North D.C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. 2011. Vol. 5. No. 1. Pp. 97–112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
20. North D.C. *Institutions Matter*. Available at: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411004.pdf> (accessed March 2021).
21. North D.C. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981. 239 p.
22. North D.C., Thomas R.P. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press, 1973. 180 p. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511819438>

■ ■ ■
Для цитирования:

Феоктистова К.И. Приватизация «Дальневосточных гектаров»: почему (не) осваивать? // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 3. С. 32–48. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.3.32>

For citing:

Feoktistova K.I. Privatization of «Far Eastern Hectares»: Why (Not) Develop? *Regionalistica* [Regionalistics]. 2021. Vol. 8. No. 3. Pp. 32–48. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.3.32> (In Russian)