JEL: B15, R14, K11
УДК 332.21+330.88

DOI: [10.14530/se.2019.2.092-109](https://doi.org/10.14530/se.2019.2.092-109)

Программа «Дальневосточный гектар»: институциональный подход

Т.Н. Журавская, К.И. Феоктистова

Журавская Татьяна Николаевна
кандидат социологических наук
научный сотрудник

Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск,
Россия, 680042
доцент

Дальневосточный федеральный университет, Школа экономики и менеджмента, о. Рус-
ский, п. Аякс, 10 (ауд. 320G), Владивосток, Россия, 690620

E-mail: wellshy@mail.ru

ORCID: 0000-0003-1147-1169

Феоктистова Ксения Игоревна
ассистент

Дальневосточный федеральный университет, Школа экономики и менеджмента, о. Рус-
ский, п. Аякс, 10 (ауд. 242G), Владивосток, Россия, 690620

E-mail: feoktistova.ki@dvfu.ru

ORCID: 0000-0003-2470-0020

Аннотация. В статье представлен анализ программы «Дальневосточный гектар» как институционального эксперимента, который, по мнению авторов, способен оказать существенное влияние на институт собственности на землю на Дальнем Востоке. Нечеткость декларируемых целей инициаторов программы (решение демографических проблем, ускорение экономического развития региона, повышение эффективности использования ресурсов и др.) формирует неочевидные стимулы и специфические практики, что приводит к ряду проблем реализации программы, объяснимых с позиции новой институциональной экономической теории (НИЭТ). Отталкиваясь от доминирующей предпосылки НИЭТ о том, что институты мотивируют экономических агентов, авторы рассматривают стимулы и стратегии поведения (не) участников программы, ожидания экономических агентов от ее реализации. Анализируя программу, авторы указывают на возникновение нескольких противоречий. Во-первых, проявилось внутреннее противоречие, заложенное в программу, между максимальным масштабом приватизации земли на принципах социальной справедливости, с одной стороны, и развитием института частной собственности на землю на либеральных принципах рыночной максимизации экономической ценности как инструмента стимулирования экономического роста – с другой. Во-вторых, неявное предположение о том, что освоение и развитие региона будет в определенной степени происходить на основе средств населения, блоки-

руется оппортунистическим поведением значительной части заявляющих о своем желании получить «гектар», что, в частности, проявляется в стремлении получить участки «впрок» и решить «задним числом» проблему легализации «самозахвата» земельных участков. В-третьих, продекларированное софинансирование в освоении выделяемых участков со стороны государства в форме участия в строительстве транспортной и инженерной инфраструктуры реально блокируется жесткими бюджетными ограничениями как на федеральном, так и на региональном уровнях. В-четвертых, недостоверность кадастровой информации и закрытость процедуры одобрения и / или отклонения заявок на получение земли приводят к эрозии декларируемого в программе принципа социальной справедливости и равенства.

Ключевые слова: новая институциональная экономическая теория, институт прав собственности, собственность на землю, программа, дальневосточный гектар, Дальний Восток России

Для цитирования: Журавская Т.Н., Феоктистова К.И. Программа «Дальневосточный гектар»: институциональный подход // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 2. С. 92–109. DOI: [10.14530/se.2019.2.092-109](https://doi.org/10.14530/se.2019.2.092-109).

The Program ‘Far Eastern Hectar’: Institutional Approach

T.N. Zhuravskaia, K.I. Igorevna

Tatiana Nikolaevna Zhuravskaia

Candidate of Economics

Researcher

Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhoookeanskaya St., Khabarovsk, Russia, 680042

Senior Lecturer

Far Eastern Federal University, School of Economics and Management, Isle Russian, Ajax, 10 (aud. 320G), Vladivostok, Russia, 690620

E-mail: wellshy@mail.ru

ORCID: 0000-0003-1147-1169

Kseniia Igorevna Feoktistova

Assistant

Far Eastern Federal University, School of Economics and Management, Isle Russian, Ajax, 10 (aud. 242G), Vladivostok, Russia, 690620

E-mail: feoktistova.ki@dvfu.ru

ORCID: 0000-0003-2470-0020

Abstract. The article presents an analysis of the program ‘Far Eastern hectare’ as an institutional experiment, which can have a significant impact on the land ownership in the Far East, according to the authors. The nebulosity of the declared goals of the program initiators (solving demographic problems, accelerating the economic development of the region, increasing the efficiency of resource use, etc.) creates contradictory incentives and specific practices, which leads to a number of issues with program implementation explained from the perspective of a new institutional economic theory (NIET). Proceeding from the dominant prerequisites of NIET that the institutions direct the behavior of economic agents, the authors consider the incentives and strategies of behavior of project (not)

participants, the expectations of economic agents from its realization. The analysis reveals several contradictions and problems. First, there is an internal contradiction in the program, between, on one hand, the maximal scale of land privatization based on social justice and, on the other hand, the development of private property institution based on the principles of market maximization of economic value as a tool of economic growth development. Second, the vague supposition that the development of the region would be financed partially by the population is opposed by the opportunistic behavior of a large segment of applicants. Third, the declared co-financing of land plots by the state through transport and engineering infrastructure construction is aggravated by strict budgetary restrictions federally and regionally. Besides, the mechanisms of such support are not clear, which affects the behavior of current and potential applicants. Fourth, the unreliability of the cadastral information and the opaqueness of the approval procedure lead to attrition of the social justice and equality principle, creating real or perceived advantages of some applicants.

Keywords: new institutional economic theory, Far Eastern hectare, property rights, land ownership, Russian Far East

For citation: Zhuravskaia T.N., Feoktistova K.I. The Program 'Far Eastern Hectar': Institutional Approach. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2019, vol. 15. no. 2, pp. 92–109. DOI: [10.14530/se.2019.2.092-109](https://doi.org/10.14530/se.2019.2.092-109). (In Russian).

ВВЕДЕНИЕ

История освоения и развития российского Дальнего Востока демонстрирует разные по продолжительности, интенсивности и акцентам этапы. Содержанием нынешнего этапа освоения и развития региона являются «институциональные эксперименты» в экономической и социальной сферах (Рыжова, Васильева, 2017, с. 12; Минакир, 2019). Одним из таких экспериментов является программа «Дальневосточный гектар» (далее – программа «ДВ-гектар»), инициированная Министерством РФ по развитию Дальнего Востока в 2015–2016 гг. Основная идея этой программы – передача (первоначально в пользование, а через 5 лет при определенных условиях – в собственность или долгосрочную аренду) земельных участков гражданам РФ по норме – 1 гектар на человека, изъявившим такое желание (Об особенностях..., 2016). Декларируемые разработчиками программы цели неоднозначны и претерпевали неоднократные изменения.

Первоначальная цель заключалась в привлечении населения в регион, а также в так называемом «закреплении населения», т. е. решении демографических проблем. Именно об этом сказано в пояснительной записке к законопроекту: «решение вопросов привлечения граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа, снижение оттока местного населения, а также ускорение социально-экономического развития субъектов». Основания для такого целеполагания давал проведенный в 2015 г. опрос ВЦИОМ, в рамках которого почти 20% опрошенных,

преимущественно в возрасте 18–24 лет, ответили на вопрос о готовности переехать на Дальний Восток на постоянное жительство в случае безвозмездного получения «гектара» положительно (Дальний Восток..., 2015). Но уже на этапе обсуждения круг целей расширился (Досье..., 2016).

К настоящему времени как общественные, так и административные ожидания от реализации программы «ДВ-гектар» связаны с: 1) решением демографических проблем региона; 2) ускорением экономического развития и повышением эффективности использования экономических и природных ресурсов (в том числе земельных). Как видим, декларируемые цели не ограничиваются решением демографических проблем, а напрямую связаны со стимулированием экономического роста. Более того, именно экономический рост претендует на роль основной цели в этой программе.

Вероятно, «демографическая тематика» имеет подоплекой искаженное представление об аграрной реформе Столыпина и связанном с ней масштабным переселении в регионы Сибири и Дальнего Востока. Но аналогия надумана. В случае «Столыпинской реформы» целью являлось «наделение крестьян землей», а в случае программы «ДВ-гектар» целью оказывается «наделение земли крестьянами», беспрецедентное привлечение средств граждан для экономического развития региона (Рыжова и др., 2017). Пока рано говорить о неэффективности «демографических ожиданий» (Горюнов..., 2018), в том числе и потому, что ввод новых земель в оборот все же происходит – к настоящему моменту подано 117 тысяч заявок и предоставлено около 40 тысяч гектаров (Два..., 2019), и часть этих участков выделена нерезидентам Дальнего Востока. Но, во-первых, выделение участка вовсе не означает физическое перемещение его получателя в регион, а во-вторых, миграционный оборот по-прежнему остается отрицательным для региона (Мотрич, Молодковец, 2019, с. 64). Поэтому в данной статье мы рассматриваем в качестве ключевого предположение о том, что основным фокусом программы «ДВ-гектар» является все-таки экономическое развитие, экономический рост через стимулирование предпринимательской активности, а основным инструментом – развитие института собственности на землю.

Такое предположение заставляет нас обратиться к рассмотрению факторов, определяющих экономический рост и развитие региона. Преобладающей позицией в рамках новой институциональной экономической теории (НИЭТ), которая принимается нами как базовая, является зависимость инвестиций как основы экономического роста от степени надежности институтов (Engermann, Sokoloff, 2002). Правда, существуют и иные оценки относительно фундаментальности и исключительности фактора надежных институтов. В частности, приводятся аргументы в пользу

того, что надежность институтов – далеко не основной ингредиент роста экономики (Everest-Phillips, 2008), и такие факторы, как распределение благосостояния и уровень конкуренции на финансовом рынке влияют на экономический рост в не меньшей степени (Besley, Ghatak, 2009). Но мы рассматриваем гипотезу, согласно которой наличие эффективных институтов является наиболее существенным из возможных факторов регионального роста.

В контексте программы «ДВ-гектар» это означает исследование специфики отношений собственности на землю и ее влияния на потенциал и динамику в экономике региона, что соответствует одному из ключевых постулатов НИЭТ, связывающей передачу актива в собственность с реализацией цели «ускорения развития» и «освоения территорий» (Рыжова и др., 2017, с. 41). Доминирующая точка зрения на природу и функции институтов заключается в утверждении об их способности мотивировать и направлять поведение экономических агентов (Грейф, 2013). А потому вопрос о том, какие стимулы формируются при реализации программы «ДВ-гектар» под влиянием устанавливаемых правил, представляется для нас наиболее важным. Это тем более важно, что за два с половиной года реализации программы закон уже пять раз подвергался редакции (изменялся порядок получения участков в тех случаях, когда земли не могли быть переданы согласно действующему законодательству; уточнялись условия отказа передачи участка в безвозмездное пользование; право на получение гектара получили участники программы по переселению соотечественников).

Наше исследование посвящено теоретическому осмыслению того, каковы особенности и эффективность функционирования института прав собственности на землю в условиях реализации программы «ДВ-гектар». В исследовании использованы материалы включенного наблюдения и интервью, собранные авторами в Приморском крае в 2016–2018 гг., материалы СМИ и интернет-публикации (в том числе официальные публикации реализующих программу агентов).

ИНСТИТУТ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ: РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Ключевая теоретическая концепция в социальных исследованиях заключается в том, что «собственность определяет исключительные права на вещи» (Earle, 2000, р. 39). Это, однако, не объясняет того, что собой представляет сама собственность на некий объект как общественный институт. Собственность не имеет какого-либо самостоятельного содержания, проявляясь через систему общественных отношений (экономических, политических и

др.), а именно отношений или прав субъекта к объекту собственности, между субъектами относительно объектов и их общественными полезностями и власть субъектов над субъектами, возникающую через право собственности над объектами и их общественными полезностями (Earle, 2000, p. 40–41). Существование права собственности в современной экономической теории обосновано прежде всего редкостью и ограниченностью благ, продуцируемых неким объектом непосредственно или с его помощью, необходимостью исключения из доступа других субъектов, претендующих на это материальное / нематериальное благо (Капелюшников, 2004). Эти «другие» субъекты могут при этом существовать в общем случае как реально, так и виртуально. Даже если не существует «хотя бы двух субъектов», что Демсец считает обязательным для возникновения собственности (Demsetz, 1967), она существует, если существует текущая или потенциальная ограниченность блага, связанного с определенным объектом, право на владение, пользование и распоряжение которым закреплено и защищено законом, представляющим собой некий общественный институт.

Ключевым пунктом для защиты прав собственности является наличие гарантий государства по обеспечению этих прав (легальный инфорсмент) в форме государственной законодательной интервенции (Glaeser et al., 2004). Государство располагает принудительной силой, способной обеспечить соблюдение прав собственности (Норт, 1997), что необходимо потому, что социальные правила, конструирующие отношения собственности, не являются «самоочевидными и самодостаточными» (Carruthers, Ariovich, 2004, p. 29). Некоторыми исследователями инфорсмент прав собственности рассматривается как конечная цель государственной власти, так как самостоятельная защита собственником своих прав, как правило, затратна, а механизмы государственного регулирования не только наилучшим образом способны защитить абсолютные права собственности индивидуумов (Фуруботн, Рихтер, 2005, с. 98), но и обеспечивают существенное снижение транзакционных издержек в этой области.

Таким образом, государство с точки зрения института прав собственности выполняет триединую функцию. Во-первых, оно может являться субъектом собственности или коллективным собственником, а объектом собственности в этом случае, как правило, служат общественные блага или ресурсы общего пользования, необходимые для нормального функционирования общества (Капелюшников, 2004). Во-вторых, оно является гарантом прав собственности. В-третьих, регулятором отношений собственности, определяющим, в частности, спецификацию прав.

Следовательно, в отношении экономических агентов относительно собственности на какой-либо ограниченный ресурс встраивается государство.

С точки зрения НИЭТ наиболее важной функцией государства является создание и поддержание функционирования института собственности как «правил игры», которые организуют взаимоотношения между людьми (North, 1994). Существенной характеристикой институтов при этом является то, что их сложно, но можно изменить, так как правила становятся формальными законами только если люди их принимают (Ostrom, 1986). То есть права частной собственности становятся законами (формальными правилами) не только потому, что так установлено органами государственной власти, но потому, что большинство индивидуумов желают, чтобы эти правила были узаконены и охранялись силой государственного инфорсмента.

Вместе с тем институты вообще и институт собственности в частности включают в себя не только официально принятые в государстве законы, но и неформальные нормы поведения, обычаи, традиции. При этом формальные правила могут (не)совпадать с неформальными или конкурировать с ними. Это связано как с принципиальной невозможностью обеспечить достаточно гибкое и своевременное реагирование неповоротливого государственного механизма на чрезвычайное разнообразие и быстрые изменения реальных отношений и интересов, так и с существующим недоверием к формальным институтам, часто создаваемым в интересах малых групп, контролирующих политическую власть и максимизирующих свою выгоду (Benson, 1990). Это отражается, в частности, в концепциях, отрицающих жесткую зависимость между формальным инфорсментом прав собственности и эффективностью экономики. В таких концепциях показано, что определенная доля незащищенности и изменчивости прав необходима для экономического роста и развития, например, для внедрения инноваций (Schmid, 2006), более того, оспаривается положительное воздействие системы формального частного права на экономический рост вследствие провоцирования конфликтов и увеличения уровня неравенства в обществе (Acemoglu et al., 2005).

Следовательно, появление неформальных правил и практик тесно связано с возрастанием роли государства в формировании и защите формального института прав собственности. Поэтому, изучая формирующиеся и действующие институты, необходимо не просто исследовать законы и нормы, его регламентирующие, но и анализировать реальные практики, систему сложившихся правил, по которым выстраиваются отношения экономических агентов между собой и их отношения с государством, вычленять и исследовать модели повторяющегося поведения.

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В ПРОГРАММЕ «ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ГЕКТАР»

Учитывая вышеизложенное, рассмотрим специфику функционирования института прав собственности на землю в условиях реализации программы «ДВ-гектар» через его способность мотивировать акторов (экономических агентов) к такому использованию земли, которое ведет к экономическому росту, то есть эффективному использованию ресурсов. Определим институт собственности на землю как совокупность правил, регулирующих поведение людей, вступающих в отношения по поводу владения, пользования и распоряжения ограниченными земельными ресурсами. Как отмечено выше, эти правила принимают форму формальных законов и неформальных норм, обычаев, традиций, сформировавшихся в данных культурных и социальных условиях. В данной статье мы рассматриваем преимущественно экзогенные по отношению к претендентам на получение земельных участков в пользование, а в последующем и в полную собственность (заявителям) правила, оставляя за пределами обсуждения вопрос об убеждениях, поведенческих ожиданиях и неформальных нормах, сложившихся на данный момент. В частности, мы не анализируем то, каково восприятие программы «ДВ-гектар» или каковы убеждения относительно прав собственности на землю (например, чем можно владеть, каковы допустимые в обществе формы распоряжения и пр.), оставляя эти вопросы для дальнейшей проработки.

Исходным состоянием института прав собственности на землю к моменту начала реализации программы «ДВ-гектар» являлось то, что земля, подлежащая распределению в рамках этой программы, принадлежала государству, а следовательно, проблема легального инфорсмента для частных лиц не была актуальной. Кроме того, сами земельные ресурсы в значительной степени лишь потенциально имели экономическую ценность в силу своей невостребованности и неучастия в экономическом обороте, то есть не представляли интерес как реальный объект собственности для экономических агентов. Программа «ДВ-гектар» потенциально меняет ситуацию, поскольку ее институциональным содержанием является растянутый во времени процесс приватизации земельных ресурсов – передача прав собственности от государства частным лицам (более эффективному собственнику), что вполне соответствовало отмеченному выше принципу стимулирования экономического развития / роста при передаче права собственности от государства частному экономическому агенту. Именно стимулирование рационального использования ресурса рассматривается нами, как отмечалось выше, в качестве основного экономического эффекта процесса приватизации земельных

ресурсов в регионе, хотя потенциально существуют и другие, более частные эффекты. Например, будущие налоговые сборы, взимаемые с физических или юридических лиц, в случае развернутой на этой земле предпринимательской деятельности, или поступление налогов на землю как на объект частной собственности.

Однако обязательным условием возникновения таких эффектов является приобретение передаваемыми в процессе реализации программы земельными участками экономической ценности. Она появится после того, как потенциальный хозяин полученного «дикого» земельного участка вложит в него свои труд и капитал, после чего сам участок (возможно, и земля вокруг него) уже будет интересен не только его новому владельцу. Процесс приобретения облагоустроенным участком экономической ценности, то есть появления потенциальной экономической ренты, фактически превращает юридическое формальное право государственной собственности в экономический институт частной собственности на землю. С этого момента институт собственности на землю на Дальнем Востоке начинает дрейфовать к классическому пониманию собственности как системы отношений между экономическими агентами.

Соответственно, государство из формального собственника экономически бесполезного актива превращается в субъект инфорсmenta прав собственности, гарантирующий соблюдение этих прав для экономических агентов, обеспечивающий приемлемые для собственников правила, придерживаться которых он считает необходимым в отношениях с другими людьми и выполнения которых ожидает от них (Demsetz, 1967). Вместе с тем государство становится не просто агентом, специфицирующим права собственности или осуществляющим их инфорсмент, но и активным участником всего процесса приватизации. Среди его активных «ролей»:

- снижение транзакционных издержек через повышение степени достоверности информации о возможностях получения участка, отсутствие или недостоверность которой является причиной частых отказов в удовлетворении заявок на получение земли;
- контроль и исполнение *справедливого* получения земли гражданами, поскольку программа «ДВ-гектар» особый акцент делает на равноправии;
- помощь в освоении земли и стимулирование ее эффективного использования;
- создание необходимой инфраструктуры для новых поселений.

Наиболее сложным вопросом является стимулирование процесса создания экономической ценности выделяемых участков земли, с чем связано и выполнение государством роли инвестора, предполагающей определенный уровень отдачи на вложенные средства. Сложность решения этой проблемы

обусловлена самой идеей программы и механизмом ее реализации. Предоставление права получения и освоения участков абсолютно всем желающим, что вытекает из принципа равных прав и справедливости, исключает введение в механизм предоставления участков каких-либо критериев оценки реальных возможностей потенциальных хозяев гектара. Хотя фактическое количество выданных участков составляет лишь треть от числа поданных заявок (Пастушин..., 2017), решение о передаче земли в безвозмездное пользование (а по истечении пяти лет – о передаче права собственности в частные руки) принимается не в результате оценки реальных возможностей по освоению участка, а единственно на основании правильности оформления поданных документов и очередности.

Фактически формальные правила реализации программы «ДВ-гектар» блокируют достижение декларируемых целей – превращение земли в экономический ресурс и ускорение экономического роста. Принцип справедливости не может быть реализован без формирования общественно-экономической полезности полученных участков земли. Создание экономической полезности этих участков блокируется отсутствием в механизме распределения рыночных принципов (начальной цены, оценки бизнес-планов освоения и т. п.). То есть изначально предполагается, что земля может попасть в руки заявителя, который успел быстрее других оформить участок, а не в руки того, для кого данный участок представляет наибольшую ценность, что создает реальную возможность нерационального использования земельных ресурсов. Это также означает, что по крайней мере часть выделенных земельных участков могут не превратиться в объекты экономической собственности, поменяв только формальный статус прав собственности (с государственной на частную).

Учитывая это, необходимо обратиться к анализу неформальных правил и стратегий поведения при переходе прав собственности от государства к индивидуумам, учитывая, что программа «ДВ-гектар» уже продемонстрировала множество специфических практик с точки зрения складывающихся норм поведения и прав собственности на землю, связанных с ресурсными, культурно-историческими и социально-экономическими особенностями региона. Описание подобных практик и их теоретическая интерпретация позволяют рассмотреть мотивацию участников программы, полагая, что их мотивы могут отличаться от мотивов собственников, которые приобрели землю через рыночные механизмы. Это даст возможность оценить зависимость эффективности использования земельных участков и, в более широком аспекте, формирования стимулов экономического роста от способа получения земли в собственность.

СТРАТЕГИИ И ПРАКТИКИ (НЕ)УЧАСТНИКОВ ПРОГРАММЫ «ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ГЕКТАР»

Провалы государства в сфере обеспечения надежности и прозрачности межведомственной информации о границах участков, несмотря на специально созданный электронный сервис по их выбору, на определенном этапе привели к возникновению «общественно-патриотического движения граждан Российской Федерации, желающих получить в собственность безвозмездный гектар земли на Дальнем Востоке»¹, которое своей целью декларирует «развитие Дальнего Востока, с выгодой для общества в целом и для каждого желающего в частности». Движение декларировало в качестве направлений своей деятельности:

- оказание помощи социально незащищенным слоям населения;
- выбор и оформление получения гектара для всех участников;
- освоение земли без обязательного выезда получателя;
- закрепление участка в собственность;
- создание инфраструктуры с конечной целью увеличения населения ДФО;
- помощь предпринимателям в реализации проектов;
- подбор и предоставление площадок для инвестиций;
- составление карты участка с проведением аэровидеосъемки гектара и экспедиции по его поиску;
- составление бизнес-плана, организацию бизнес-партнерства и помощь в получении льготных кредитов.

Появление такого объединения стало ответом на высокие административные барьеры, существующие в процессе получения «своего гектара» и организации бизнеса, хотя официальные нормы отражают принципиальное стремление государства сделать эти процессы максимально прозрачными и комфортными. Но административная и законодательная практика оказывается сильнее намерений в рамках отдельного института. В частности, по мнению организаторов движения, российское законодательство настолько сложное, что разобраться в нем без участия юриста почти невозможно. Участниками движения с февраля 2016 г. стало более 17 тысяч человек, а заявки подали более 80 тысяч. При этом 20% уже готовы на переезд, 50% решили принять участие «удаленно», 10% готовы инвестировать в разные проекты и 20% «не определились». Не так давно сайт перестал работать, что, возможно, означает и конец движения.

¹ В настоящий момент сайт общественного движения (<http://dv-gektar.ru/>) больше не работает и не индексируется поисковыми системами, однако со структурой и содержанием сайта можно ознакомиться в веб-архивах.

Однако не все выделяемые по программе «ДВ-гектар» участки характеризуются нулевой начальной экономической ценностью. Например, одной из стратегий, выявленных при анализе мотивов участников программы, является оформление ранее «захваченных» земель. «Захват» земель задолго до начала программы «ДВ-гектар» являлся обычной практикой обращения фактической собственности на «брошенные» или «ничейные» земли, что характерно, конечно, не только для Дальнего Востока. Но именно на Дальнем Востоке благодаря программе желание превратить фактическую собственность в юридическую получило государственную поддержку. Объективной основой существования «захватов» является плачевное состояние кадастрового учета (Рыжова и др., 2017, с. 47). Естественно, что, получив легальную платформу для узаконивания захватов, заявители стремятся это сделать. Чаще всего на таких участках расположены жилые дома и дачи. Косвенным подтверждением желания «узаконить захваты» в форме участия в программе «ДВ-гектар» является тот факт, что более 40% участников планируют построить на участке жилой дом, еще 13% – вести дачное хозяйство. В данном случае программа используется как неформальный способ приобретения прав собственности, а фактически для принуждения государства к признанию своих обязательств по защите этих прав домохозяйствами, которые де-факто стали субъектами экономических отношений собственности, но не в состоянии были по каким-то причинам трансформировать их в статус «де-юре» в рамках формального института прав собственности на землю.

Эта неформальная стратегия породила с самого начала реализации программы конфликт на некоторых территориях, в частности в Якутии, где еще в 2015 г. регистрировались протесты против раздачи земли по программе «ДВ-гектар», так как высказывались опасения, что в результате без земель могут остаться жители сельских населенных пунктов, де-факто имеющие в своем распоряжении сельхозугодья, которые не были вовремя оформлены в Росреестре. Тем более, что при выборе и оформлении участков с помощью интернета жители северных улусов Якутии, где интернета «либо нет, либо он медленный», оказываются в неравных условиях с жителями центральных регионов страны (Филиппова, Тяжлов, 2015). Акции протеста продолжились в 2016 г. (в Якутске), участники которых требовали и вовсе исключить регион из списка территорий, на которых реализуется проект.

Еще одной стратегией, конфликтующей с идеей создания при помощи программы «ДВ-гектар» экономической ценности и, соответственно, расширения сферы функционирования института экономической собственности на землю, является стремление домохозяйств «реализовать свое право»

на землю без принятия на себя каких-либо обязательств по инвестированию в землю. И сама программа предоставляет законное основание для реализации именно такой стратегии поведения, провозглашая, что «каждый имеет право» на получение своего «гектара». С этой точки зрения неучастие в программе воспринимается частью индивидов как добровольный отказ от своих законных прав на землю.

При этом реализация этих прав происходит часто как формальный акт «получения положенного», а действия (инвестиции), направленные на создание экономической ценности, откладываются «до лучших времен» или не планируются вообще в ожидании того, что в результате каких-то действий государства или «иных» собственников земли полученные участки «вдруг» приобретут экономическую ценность. В частности, ожидания связаны с заявлениями о мерах поддержки создания инфраструктуры со стороны государства в случае появления «критической массы» полученных по программе участков в том или ином месте (Инфраструктуру..., 2018; Регионы ДФО..., 2018).

Одним из результатов подобной стратегии является появление так называемой «заявочной собственности», когда чиновники заняты обработкой тысяч заявок, большая часть которых не несет за собой серьезных намерений, так как заявки поданы людьми, фактически не заинтересованными в освоении гектара. Эта стратегия, очевидно, отмерла бы или была мало-замечта, если бы «...за гектар просили какую-то минимальную единовременную плату в 25 000–50 000 рублей, сразу бы две трети заявок...» (Ненужный..., 2018). Но в этом случае сама программа «ДВ-гектар» была бы совершенно иной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полный анализ соответствия намерений и практических результатов, как и получение достоверного описания программы «ДВ-гектар» с точки зрения соответствия ее теоретическим представлениям об эффективном институте прав собственности на землю, в настоящее время не представляется возможным в силу ограниченного периода ее реализации и наличия значительного, но явно пока неполного перечня неформальных производных от заявленной институциональной новации. Однако можно зафиксировать некоторые проявившиеся уже особенности и проблемы.

Во-первых, вполне проявилось внутреннее противоречие, заложенное в программу, между максимальным масштабом приватизации земли на принципах социальной справедливости, с одной стороны, и развитием института частной собственности на землю на либеральных принципах рыночной

максимизации экономической ценности как инструмента стимулирования экономического роста – с другой. К настоящему времени можно констатировать, что ни один из этих результатов не достигнут.

Во-вторых, неявное предположение о том, что для создания экономической ценности передаваемым домохозяйствам участков земли будут задействованы ресурсы самих домохозяйств, то есть освоение и развитие региона будет в определенной степени происходить на основе средств населения, блокируется оппортунистическим поведением значительной части заявляющих о своем желании получить «гектар», что, в частности, проявляется в стремлении получить участки «впрок» и решить «задним числом» проблему легализации «самозахвата» земельных участков. При этом последнее часто спровоцировано самим государством, создававшим и создающим многочисленные барьеры на пути такой легализации, в результате чего участие в программе «ДВ-гектар» представляется самым легким способом решения этой проблемы.

В-третьих, продекларированное софинансирование в освоении выделяемых участков со стороны государства в форме участия в строительстве транспортной и инженерной инфраструктуры реально блокируется жесткими бюджетными ограничениями как на федеральном, так и на региональном уровнях, что девальвирует как саму программу, так и потенциальную ценность выделяемых участков. Кроме того, механизмы такой поддержки неясны, что также оказывает влияние на формирующиеся стратегии и практики настоящих и потенциальных заявителей.

В-четвертых, недостоверность кадастровой информации и закрытость процедуры одобрения и / или отклонения заявок на получение земли приводят к эрозии декларируемого в программе принципа социальной справедливости и равенства, создавая реальные или виртуальные преимущества отдельных заявителей и их групп с точки зрения местоположения и качества выделяемых участков.

Очевидно, список выявленных нами в ходе проведенного исследования противоречий и разрывов не обязательно полный и наверняка будет корректироваться в ходе дальнейшего сбора эмпирических данных, анализа результатов статистических и социологических наблюдений.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Авторы выражают благодарность Наталье Петровне Рыжовой за плодотворную идею по теоретическому осмыслению программы как института прав собственности на землю.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Горюнов А. Успешный провал: бесплатный гектар не спасает Дальний Восток от запустения // DEITA.RU. 2018. 12 августа. URL: <https://deita.ru/ru/news/uspeshnyj-proval-besplatnyj-gektar-ne-spasaet-dalnij-vostok-ot-zapusteniya/> (дата обращения: февраль 2019).
- Грейф А. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2013. 536 с.
- Дальний Восток: не так уж далеко? // Пресс-выпуск № 2892 / ВЦИОМ. 2015. 31 июля. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115336> (дата обращения: октябрь 2018).
- Два года реализации программы «Дальневосточный гектар» / Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке, 2019. URL: <https://hcfe.ru/news/two-years-of-the-program-far-eastern-hectare/> (дата обращения: май 2019).
- Досье на проект федерального закона № 930602-6 «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». 2016 / Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71250734/> (дата обращения: май 2019).
- Инфраструктуру к поселениям на «дальневосточных гектарах» профинансируют из федерального бюджета / Агентство по развитию человеческого капитала. 2018. 15 февраля. URL: <https://hcfe.ru/news/the-infrastructure-for-settlements-in-the-far-east-hectares-will-be-funded-from-the-federal-budget/> (дата обращения: август 2018).
- Капелюшников Р. Право собственности (очерк современной теории) // Отечественные записки. 2004. № 6. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/pravo-sobstvennosti-ocherk-sovremennoy-teorii> (дата обращения: март 2019).
- Минакир П.А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 7–17. DOI: 10.14530/se.2019.1.007-017.
- Мотрич Е.Д., Молодковец Л.А. О формировании населения и трудовых ресурсов на Дальнем Востоке России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. № 1. С. 53–69.
- Ненужный гектар: почему россияне не едут за бесплатной землей на Дальний Восток // VL.ru. 2018. 19 октября. URL: <https://www.newsVL.ru/vlad/2018/10/29/175003/#ixzz5WMPQCDYn> (дата обращения: ноябрь 2018).
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
- 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: федеральный закон от 1 мая 2016 № 119-ФЗ / Гарант. ру. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71288648/#ixzz4xYZrTVNB> (дата обращения: ноябрь 2018).
- Пастушин А. Гектары очищают от третьих лиц // РБК. 2017. 20 апреля. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/21/58f8a2049a7947035b31c8ed> (дата обращения: ноябрь 2018).
- Регионы ДФО потратят более 300 млн рублей на инфраструктуру для «дальнево-

- сточных гектаров» // ТАСС. 2018. 20 марта. URL: <http://tass.ru/ekonomika/5048568> (дата обращения: август 2018).
- Рыжова Н.П., Васильева О.Г. Российский Дальний Восток «как череда экспериментов»: поиск подходов к объяснению причин успехов и неудач освоения периферийных регионов // Ойкумена. 2017. № 4. С. 7–16.
- Рыжова Н.П., Журавская Т.Н., Феоктистова К.И. «Дальневосточный гектар»: эксперимент по формированию института собственности на землю? // Ойкумена. 2017. № 4. С. 40–54.
- Филиппова Т., Тяжлов И. В Якутии может не хватить земли // Коммерсантъ. 2015. 17 декабря. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2878968> (дата обращения: март 2019).
- Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005. 736 с.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth / Edited by P. Aghion, S.N. Durlauf. Elsevier, 2005. Pp. 385–472.
- Benson B. The Enterprise of Law: Justice without the State / Pacific Research Institute for Public Policy. San Francisco, 1990. 397 p.
- Besley T., Ghatak M. Property Rights and Economic Development // Handbook of Development Economics. Vol. 5 / Edited by D. Rodrik, M. Rosenzweig. Elsevier, 2009. Pp. 4525–4595. DOI: 10.1016/B978-0-444-52944-2.00006-9.
- Carruthers B.G., Ariovich L. The Sociology of Property Rights // Annual Review of Sociology. 2004. Vol. 30. Pp. 23–46. DOI: 10.1146/annurev.soc.30.012703.110538.
- Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights // The American Economic Review. 1967. Vol. 57. No. 2. Pp. 347–359.
- Earle T. Archeology, Property, and Prehistory // Annual Review of Anthropology. 2000. Vol. 29. Pp. 39–60. DOI: 10.1146/annurev.anthro.29.1.39.
- Engerman S.L., Sokoloff K.L. Factor Endowments, Inequality and Paths of Development Among New World Economies / NBER Working Paper 9259. 2002. 55 p.
- Everest-Phillips M. The Myth of ‘Secure Property Rights’: Good Economics as Bad History and its Impact on International Development / SPIRU Working Paper 23. London, 2008. 35 p.
- Glaeser E.L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Do Institutions Cause Growth? // Journal of Economic Growth. 2004. Vol. 9. Issue 3. Pp. 271–303. DOI: 10.1023/B:JOEG.0000038933.16398.ed.
- North D.C. Institutions Matter // Economic History 9411004. University Library of Munich. 1994. URL: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411004.pdf> (дата обращения: декабрь 2018).
- Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice. 1986. Vol. 48. No. 1. Pp. 3–25. DOI: 10.1007/BF00239556.
- Schmid A. An Institutional Economics Perspective on Economic Growth / PROGLOCODE. 2006. 25 p.

REFERENCES

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. *Handbook of Economic Growth*. Edited by P. Aghion, S.N. Durlauf. Elsevier, 2005, pp. 385–472.

- Benson B. *The Enterprise of Law: Justice without the State*. Pacific Research Institute for Public Policy. San Francisco, 1990, 397 p.
- Besley T., Ghatak M. Property Rights and Economic Development. *Handbook of Development Economics*, vol. 5. Edited by D. Rodrik, M. Rosenzweig. Elsevier, 2009, pp. 4525–4595. DOI: 10.1016/B978-0-444-52944-2.00006-9.
- Carruthers B.G., Ariovich L. The Sociology of Property Rights. *Annual Review of Sociology*, 2004, vol. 30, pp. 23–46. DOI: 10.1146/annurev.soc.30.012703.110538.
- Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 1967, vol. 57, no. 2, pp. 347–359.
- Dossier on the Draft Federal Law no. 930602-6 'On the Peculiarities of Providing Citizens with Land Plots in State or Municipal Ownership and Located in the Territories of the Subjects of the Russian Federation that are Part of the Far Eastern Federal District, and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation'*. Garant. Available at: <https://base.garant.ru/71250734/> (accessed May 2019). (In Russian).
- Earle T. Archeology, Property, and Prehistory. *Annual Review of Anthropology*, 2000, vol. 29, pp. 39–60. DOI: 10.1146/annurev.anthro.29.1.39.
- Engerman S.L., Sokoloff K.L. Factor Endowments, Inequality and Paths of Development Among New World Economies. *NBER Working Paper 9259*, 2002, 55 p.
- Everest-Phillips M. *The Myth of 'Secure Property Rights': Good Economics as Bad History and its Impact on International Development*. SPIRU Working Paper 23, London, 2008, 35 p.
- Filippova T., Tyazhlov I. In Yakutia May not have Enough Land. *Kommersant* [Businessman], 2015, 17 December. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/2878968> (accessed March 2019). (In Russian).
- Furubotn E. G., Richter R. *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Saint-Petersburg, 2005, 736 p. (In Russian).
- Glaeser E.L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 2004, vol. 9, issue 3, pp. 271–303. DOI: 10.1023/B:JOEG.0000038933.16398.ed.
- Goryunov A. Successful Failure: A Free Hectare does not Save the Far East from Desolation. *DEITA.RU*, 2018, 12 August. Available at: <https://deita.ru/ru/news/uspeshnyj-proval-besplatnyj-gektar-ne-spasaet-dalnij-vostok-ot-zapusteniya/> (accessed February 2019). (In Russian).
- Greif A. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Moscow, 2013, 536 p. (In Russian).
- Infrastructure for Settlements on 'Far Eastern Hectares' will be Financed from the Federal Budget*. Agency for Human Capital Development in the Far East, 2018, 15 February. Available at: <https://hcfе.ru/news/the-infrastructure-for-settlements-in-the-far-east-hectares-will-be-funded-from-the-federal-budget/> (accessed August 2018). (In Russian).
- Kapelyushnikov R. The Right of Ownership (Survey of Contemporary Theories). *Otechestvennye Zapiski* [Native Notes], 2004, no. 6. Available at: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/pravo-sobstvennosti-ocherk-sovremennoy-teorii> (accessed March 2019). (In Russian).
- Minakir P.A. Far Eastern Institutional Novations: Imitation of a New Stage. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 1, pp. 7–17. DOI: 10.14530/se.2019.1.007-017. (In Russian).
- Motrich E.L., Molodkovets L.A. Shaping the Population and Labor Resources in the Russian Far East. *Ekonomicheskie i Sotsialnye Peremeny: Fakty, Tendentsii, Prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, no. 1, pp. 53–69. (In Russian).

- North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Moscow, 1997, 180 p. (In Russian).
- North D.C. Institutions Matter. *Economic History* 9411004. University Library of Munich, 1994. Available at: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411004.pdf> (accessed December 2018).
- On the Peculiarities of Providing Citizens with Land Plots in State or Municipal Ownership and Located in the Territories of the Subjects of the Russian Federation that are Part of the Far Eastern Federal District, and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law no. 119-FZ, 1 May 2016*. Garant. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71288648/#ixzz4xYZrTVNB> (accessed November 2018). (In Russian).
- Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 1986, vol. 48, no. 1, pp. 3–25. DOI: 10.1007/BF00239556.
- Pastushin A. Hectares are Cleared of Third Persons. *RBK [RBC]*, 2017, 20 April. Available at: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/21/58f8a2049a7947035b31c8ed> (accessed November 2018). (In Russian).
- Regions of the Far Eastern Federal District will Spend More than 300 Million Rubles on Infrastructure for 'Far Eastern Hectares'. *TASS = TASS*, 2018, 20 March. Available at: <http://tass.ru/ekonomika/5048568> (accessed August 2018). (In Russian).
- Russian Far East: Not too Far? *Press Release No. 2892*. Russian Public Opinion Research Center, 2015, 31 July. Available at: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115336> (accessed October 2018). (In Russian).
- Ryzhova N.P., Vasil'eva O.G. The Russian Far East as a 'String of Experiments': Approaches to Study Reasons behind Successes and Failures in Development of Peripheries. *Ojkumena = Ojkumena*, 2017, no. 4, pp. 7–16. (In Russian).
- Ryzhova N.P., Zhuravskaya T.N., Feoktistova K.I. 'Far Eastern Hectare': Experiment of the Creation of Property Right over Land? *Ojkumena = Ojkumena*, 2017, no. 4, pp. 40–54. (In Russian).
- Schmid A. *An Institutional Economics Perspective on Economic Growth*. PROGLOCODE, 2006, 25 p.
- Two Years of Implementation of the Program 'Far Eastern Hectare'*. Agency for Human Capital Development in the Far East, 2019. Available at: <https://hcfе.ru/news/two-years-of-the-program-far-eastern-hectare/> (accessed May 2019). (In Russian).
- Unnecessary Hectare: Why Russians do not go for Free Land to the Far East. *VL.ru*, 2018, 19 October. Available at: <https://www.newsvl.ru/vlad/2018/10/29/175003/#ixzz5WMPQCDYn> (accessed November 2018). (In Russian).

Поступила в редакцию 28 марта 2019 г.