

Аграрные реформы в России: проекты и реализация

А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ

В статье в концентрированном виде изложены выводы исследовательского проекта по аграрным реформам в России, реализуемого автором в течение последних лет. Цель исследования – поставить постсоветский опыт аграрных реформ в сравнительный контекст для выяснения универсальных правовых, социальных и институциональных проблем, с которыми сталкивались реформаторы, а также определить адекватность и эффективность применявшихся ими технологий.

В рамках сравнительно-правового и историко-социологического аспектов были сформулированы выводы по следующим направлениям: методы и источники исследования; новая интерпретация существа проблемы; аграрный вопрос как выражение кризиса легитимности традиционных форм землевладения в новое и новейшее время; аграрные реформы постсоветской России в сравнительном контексте; социальный механизм конфликта – переход от административного принуждения к гражданскому обществу в исторической ретроспективе; типология основных моделей реформирования аграрных отношений; главные трудности реализации реформ в переходном обществе (циклическость реформ); технологии аграрных преобразований; земельное законодательство в нестабильной правовой системе; аграрные реформы и демократический цезаризм.

Методы и источники исследования: новая интерпретация существа проблемы

Аграрные реформы в России XVIII–XX вв. – одна из центральных тем российской науки. Серьезным ограничением в подходе историографии к данной теме является то, что она четко не формулировала проблему легитимности правового статуса поземельных отношений. Чрезвычайно схематично ситуацию можно представить следующим образом. Юридическая литература прошлого не делала этого, поскольку опиралась главным образом на анализ позитивного (действующего в данный момент) права, а последующая историография сводила аграрный вопрос прежде всего к классовой борьбе (столкновению социальных сил в борьбе за землю).

Понятие «аграрный вопрос» – есть теоретическая конструкция, выражающая кризис традиционного общества в условиях развития рыночных отношений. Различные идеологии не одинаково интерпретировали смысл «аграрного

вопроса» [Аграрный вопрос 1906; Кауфман 1912; Кондратьев 1917; Миронов 1999; Собственность на землю в России 1999; Российская экономика 2006].

В марксистской теории содержание аграрного вопроса в широком смысле усматривалось в классовом конфликте по поводу земельной собственности и связанной с этим социальной борьбе. В узком смысле оно сводилось к вопросу о методах устранения докапиталистических отношений в сельском хозяйстве. Соответственно решение аграрного вопроса виделось в революции – экспроприации земельной собственности с последующим ее переделом или национализацией.

Нами предлагается другая концепция. Она состоит в интерпретации аграрного вопроса как осознания обществом легитимности прав на владение землей. Там, где осознается несправедливость системы распределения земельных ресурсов (независимо от реальной ситуации в экономике страны), он существует. Там, где такое осознание отсутствует в широких массах или представлениях мыслителей, его (во всяком случае как социального феномена) нет, даже при наличии экономически неэффективной и политически необоснованной правовой системы земельной собственности. Возможным становится объяснить и другие важные противоречия, с которыми не удалось справиться предшествующей историографии, в частности такие, как: почему аграрный вопрос не возникал в древности, но проявился в Новое время? почему одна и та же программа его решения на одном этапе исторического развития отвергается, казалось бы навсегда, на другом вновь становится востребованной и находит практическую реализацию? почему использование одной и той же программы дает неодинаковый результат в разных странах при сходстве их аграрных институтов или, наоборот, почему один и тот же результат возникает независимо от различия исходных условий? почему одни страны были ввергнуты в пучину аграрной революции, а другие решили эту проблему путем реформ?

Такой подход позволяет вывести дискуссию по аграрному вопросу за рамки привычных дилемм классового подхода: каким было расслоение сельской общины – сильным или слабым; росло крестьянское «малоземелье» или падало, способствовали движения аграрного протеста отмене крепостного права или вели к его укреплению и т. д. При одном исходном положении в сельской экономике (например, стартовые условия приватизации земли) результаты эксперимента могут оказаться совершенно различными в зависимости от степени осознания проблемы, рациональности ведения хозяйства, использования технологий и наличия воли в их реализации.

Концентрируя внимание на общественных представлениях, новая концепция признает существование проблемы в том, в чем предшествующая историография видела лишь ее следствие. Она показывает, что от степени социальной артикуляции аграрного вопроса и выдвигаемых в обществе программ его решения зависят глубина конфликта и конкурирующие стратегии его разрешения.

Следовательно, в статье речь идет не о поземельных отношениях и тем более не о сельском хозяйстве, а об аграрных отношениях и альтернативных путях их развития. Изучение политико-правовых проектов реализации аграрной политики, вытекающее из такого понимания проблемы, есть попытка реконструировать ее масштаб и наметить возможные технологии ее разрешения. Актуаль-

ность проблемы в широкой сравнительной перспективе не вызывает сомнения – в современном мире конфликтность в аграрной сфере остается очень высокой. С ограничением природных ресурсов и ростом населения эта проблема из национальной превращается в мировую.

Метод исследования состоит в сопоставлении проекта и результатов его реализации с целью выяснить эффективность технологии аграрных изменений. Такой прием позволяет выявлять теоретически возможные направления дискуссий и реальные рамки их применения. Необходимо подчеркнуть, что нами понятие «проект» используется в трех различных смыслах: как документ, содержащий предложения по изменению ситуации (собственно проект реформ в узком смысле); как проект изменения соответствующих правовых норм (законодательный проект) и, наконец, как общее представление о цели движения и совокупности последовательных мероприятий, необходимых для ее достижения (философский проект). Очевидно, что эти понятия могут совпадать, но могут и расходиться (например, проект как умозрительная конструкция можно представить не одним, а несколькими документами или законодательными предложениями).

Проекты законодательных реформ в узком смысле – особая разновидность источников, предполагающая особые методы исследования, заключающиеся в необходимости четко разграничить представления о проектах как источниках информации (в источниковедческом смысле) и источниках права (в юридическом смысле). Способ исследования состоит в целенаправленном выявлении и проведении систематического изучения такой разновидности правовых источников, как законодательные проекты аграрных реформ XVIII–XX вв. Хронологические рамки статьи определяются стремлением раскрыть проблему в исторической длительности – выявить сквозные линии трансформации аграрных отношений России XVIII–XX вв. Источниковедческий принцип изучения отдельных аграрных проектов как однотипного вида источников (обстоятельств их возникновения, содержания, авторства, распространения) позволяет дать более дифференцированное и, следовательно, более репрезентативное представление о реальных социальных позициях в аграрном переустройстве. Предложенные модели аграрных реформ представляют несомненный интерес с современной точки зрения, поскольку отличаются большей конкретностью и вниманием к специфике российской традиции земельного устройства и законодательства. Источниками выступают собственно проекты. Специально рассмотрены основные из них, а именно вводящие качественно новую концепцию собственности в аграрные отношения, материалы их обсуждения и реализации. Нас интересует отражение в источниках характера аграрных отношений и предлагаемый порядок их изменений: как и каким образом при этом обсуждались вопросы собственности, государственного регулирования поземельных отношений, отношения сословий, вертикальные институты (например, крестьянская община, земства, суды и прочие инструменты реформ).

Источниковую базу исследования составляет достаточно компактный комплекс документов – проектов решения аграрного вопроса, как опубликованных, так и неопубликованных, и материалов центральных архивов (РГАДА, ГАРФ, ОР РГБ, РГАЛИ, РГАСПИ, национальные архивы Франции, архив Института

права и публичной политики и прочее), отражающих историю их подготовки, авторство, характер функционирования в ходе реформ. Среди этих источников следует указать, во-первых, документы законосовещательных и представительных учреждений, где проходило обсуждение соответствующих проектов (Редакционные комиссии, Государственная дума, Юридическое совещание, правовой отдел Главного земельного комитета, разрабатывавший проекты аграрной реформы эпохи Временного правительства и Учредительного собрания; Международный Аграрный институт и другие аналитические центры, формулировавшие и готовившие реализацию аграрной программы Коминтерна и Крестинтерна в 1920-х годах; наконец, соответствующие правовые и аналитические структуры Государственной думы и Совета Федерации, готовившие проект Земельного кодекса РФ на современном этапе). Во-вторых, программы политических партий и общественных движений в части, касающейся аграрного вопроса (особенно партий, которые искали путей правового разрешения проблемы, как например, конституционные демократы в начале XX в.), в-третьих, труды и архивные фонды основных теоретиков аграрного вопроса в России XIX–XX вв. (К.Д. Кавелина, А.А. Корнилова, А.А. Кауфмана, Н.Д. Кондратьева, А.В. Чаянова, если называть только наиболее известные имена). Привлечена документация иностранных архивов для изучения проектов или отзывов на них. Эта документация имела значение для рассмотрения тех аспектов проблемы, которые не могли быть (по идеологическим причинам) отражены внутри страны, например, сведения о реализации Коминтерном проекта экспорта аграрной революции в страны третьего мира, при установлении соотношения проектов аграрных преобразований с изменениями доктрин, политических установок, позитивного права и особенностями развития народного правосознания.

Аграрный вопрос как выражение кризиса легитимности традиционных форм землевладения в новое и новейшее время

Результатом исследования стало прежде всего новое понимание существа аграрного вопроса. Оно состоит для нас в проблеме легитимности имеющих форм поземельных отношений. Аграрный конфликт находит выражение в противоречии сущего (позитивного права) и должного (тех правовых форм земельной собственности, которые рассматриваются преобладающей частью общества как наиболее справедливые и разумные).

Недовольство крестьян аграрными отношениями может иметь место в любом типе общества и в любую эпоху. Но это не значит, что там существует аграрный вопрос. Еще менее правомерно связывать аграрный вопрос с какими-либо экономическими условиями. Так, можно констатировать, что экономическая сторона жизни крестьянства в эпоху крепостного права вряд ли была лучше, чем в последующий период, когда этот вопрос возник. Тем более широким может быть выбор возможностей в разных странах.

Аграрный вопрос сформировался в новое время. Он был связан с неспособностью основной массы сельского населения перестроить свое сознание и экономическое поведение в соответствии с быстрыми изменениями, вызванными

распространением конкурентных рыночных отношений на сельскохозяйственное производство. Сущность аграрного вопроса в России мы усматриваем в противоречии традиционного крестьянского правосознания, составлявшего основу консенсуса в традиционном служилом государстве, рациональному позитивному праву (и соответствующей хозяйственной практике), заимствованному из Европы и насаждавшемуся государством в целях модернизации общества. Иначе говоря, аграрный вопрос – новая социально-психологическая реальность, возникающая при переходе от традиционного общества к рациональному.

Из этого следует вывод о возможности и необходимости создания в обществе некоего метаправа – социального консенсуса в отношении проводимых реформ, сознательных усилий для их легитимации. Результатом как показывает опыт многих современных аграрных стран может стать, если и не полное снятие аграрного вопроса, то во всяком случае минимизация его деструктивных проявлений в виде, например, крестьянских войн и так называемых аграрных революций.

Кризис легитимности становится, однако, мощным стимулом для возникновения проектов аграрных преобразований. В справедливости этого убеждает внимательный анализ мотивационной части рассмотренных проектов. Они констатируют в первую очередь неадекватность российской и мировой ситуаций и указывают на угрозу, которую таит отказ от соответствующих преобразований сохранению внутренней стабильности. В некоторых проектах специально оговаривается неадекватность восприятия сельским населением социальных порядков и инициатив власти по их изменению, что прямо отсылает исследователя к существованию концепции легитимности.

Наиболее деструктивными социальные последствия аграрного вопроса становятся там, где кризис легитимности традиционных форм землевладения не может стать предметом целенаправленного рационального осмысления и политического регулирования. Это имеет место в условиях закрытого общества, при фактическом слиянии власти и собственности. В чем причина того, что аграрный вопрос приобрел в России такой деструктивный характер, а его правовое решение так и не состоялось на правовой основе, уступив место разрушению общества в ходе аграрной революции, повлекшей огромные бедствия и воспроизводство отсталости?

В чем состоит существо проблемы легитимности традиционно сложившихся отношений собственности, и в частности, собственности на землю? В современной социологии категория легитимности (в отличие от категории законности) означает не только и не столько соответствие данных социальных институтов действующему закону, сколько принятие этих институтов массовым общественным сознанием. Понятия легитимности и законности могут совпадать (когда правовые нормы соответствуют представлениям о справедливости), но могут и не совпадать или даже находиться в остром конфликте между собой. Иначе говоря, социальные институты могут быть законными (опирающимися на действующее позитивное право), но не легитимными и, наоборот, они могут быть легитимными (в глазах населения), но незаконными. Кризис легитимности существующих институтов земельной собственности – центральная составляющая аграрного вопроса и аграрных конфликтов в истории и современности.

Легитимность (или нелегитимность) собственности повсюду в мире определяется тремя измерениями: порядком ее распределения в обществе; способами ее приобретения в прошлом и средствами ее защиты в настоящем.

Первое из этих измерений (представления общества о справедливом или несправедливом порядке распределения собственности) во многом определяется статусом права собственности в общественном сознании. Вопрос о том, является ли право собственности фундаментальным и естественным (наряду с высшими ценностями демократического общества и другими основными конституционными правами такими, как жизнь, свобода и личная безопасность), остается предметом острой дискуссии в современной правовой литературе. Этот спор стал особенно интенсивным в странах, где необходимость решения аграрного вопроса совпала с переходом к демократии и принятием новых конституций (Южная Европа в 1970-х годах, Восточная Европа и Латинская Америка в 1990-х годах, Южная Африка при переходе от режима апартеида к демократии в тот же период). Проблема формулировалась предельно четко – следует ли включать в конституцию гарантии прав частной собственности на землю, особенно в период дебатов по Конституции ЮАР 1996 г. [Неделски 2001, с. 160–182].

В странах Восточной Европы и в России проблема приобрела актуальность в постсоветский период. Сторонники этого решения выводили его необходимость из таких ценностей гражданского общества, как естественное право, безопасность, автономия, свобода, наконец, символическое значение этого принципа в современном мире. Противоположная сторона отказывала собственности в возможности называться фундаментальным естественным правом. Не все согласны с тем, что права второго поколения (экономические) также значимы, как и права первого поколения (личные) и в такой же мере вытекают из естественного права. Собственности, полагают они, не место на этой вершине, она не может считаться ценностью, сравнимой по значению с перечисленными фундаментальными правами. Для них принцип охраны частной собственности должен подчиняться принципу равенства, а не наоборот (как это вытекает из либеральной экономической доктрины), что станет неизбежным, если собственность на землю получит конституционное закрепление и станет «конституционным правом».

Другой аспект проблемы конституционного закрепления собственности выражается в ответе на вопрос какой собственности – частной или публичной? С точки зрения классических представлений о собственности (восходящих к римскому праву и основным кодексам гражданского права нового и новейшего времени) выбор может быть сделан только между этими формами собственности. Однако в большинстве обществ переходного типа, к которым принадлежит и современная Россия, реально существуют так называемые смешанные формы собственности, определение точного правового статуса которых не представляется простым. В России с ее традициями аграрного коллективизма и длительного существования «социалистических форм собственности» (бессмысленных с точки зрения рационального права) – это, очевидно, еще более трудная проблема, требующая исторического анализа их генезиса.

Второе измерение проблемы легитимности собственности – время (историческая давность) и характер (правовой или неправовой) ее приобретения. Незыблемость права собственности на землю обычно основана на том, что человек впервые занял ее. В условиях аграрных конфликтов этот мотив приобретает особенно сильное звучание, а при аграрном перенаселении он способен (как показали, в частности, обстоятельства начала войны в Югославии) стать решающей предпосылкой формирования этно-национального конфликта и даже привести к этническим чисткам. Такие конфликты обусловлены противопоставлением различных национальных историй и мифов, общая цель которых легитимировать проживание данного народа на определенной территории и доказать его «историческое право» на владение занимаемой землей, в особенности если ее перестает хватать для всех.

Известное представление российских крестьян о том, что земля «божья», иногда рассматриваемое как акт сакрализации земли в традиционном обществе, имеет и иную подоплеку, выражая их понимание исторической давности права на землю, противопоставляющееся государственной конструкции, основанной на нормах позитивного права.

Важный аспект проблемы исторической давности – представление о правомерности землевладения в прошлом. Современные дебаты о земельной собственности в США и, особенно, в Канаде, ставят под сомнение данную легитимность на том основании, что она основывается на захвате земли коренного населения индейцев европейскими переселенцами, которые затем объявили эти земли своей собственностью и закрепили последнюю в позитивном праве. В настоящее время аграрный конфликт в Африке выявил именно эту сторону проблемы, легитимируя претензии черного населения на земли белого населения (как несправедливое «наследие апартеида»).

В Восточной Европе эта проблема возникла в контексте реституции – возвращения бывшим владельцам земельной собственности, неправомерно отторгнутой в ходе коммунистической революции. В современной России церковь, являвшаяся до революции крупнейшим землевладельцем, интенсивно использует эти исторические аргументы для восстановления (если не полного, то частичного) своих прав собственности на землю. Повсюду в мире потомки завоеванных и завоевателей борются за передел земельной собственности, ставя под сомнение историческую легитимность землевладения. В России непрочность легитимности права частной собственности на землю, основанного на Конституции 1993 г. и Земельном кодексе 2001 г., связана с отсутствием длительной исторической легитимности, которая в русской истории неоднократно перечеркивалась или, во всяком случае, ставилась под сомнение. Так, одна часть общества апеллирует к предшествующей советской традиции, в принципе исключавшей право собственности на землю, другая – к правовым формам, имевшим место до революции 1917 г. и последующей национализации. Продолжая эту линию в глубь истории, мы сталкиваемся с проблемой правового дуализма (конфликта позитивного права собственников) землевладельцев и крестьянства с его обычным правом и неопределенными правами на пользование землей.

В конечном счете мы приходим к проблеме крепостного права, правомерности его возникновения, а также юридических параметров его функционирования.

Эти исторические спекуляции о праве на землю с их демагогическим характером и возможностью обосновать любую современную доктрину должны приниматься в расчет при выяснении содержания аграрного вопроса и легитимности статуса землевладения.

Третье измерение легитимности – применяемые способы защиты земельной собственности. Основу правовой реальности современного мира составляют понятия «собственность» и «договор». Социальная реальность, выражаемая этими понятиями, рассматривается как находящаяся вне сферы вмешательства государства, однако для них необходима защита со стороны последнего. В гражданском обществе данные правовые институты составляют часть, причем наиболее важную, господства частного права, в которое государство вмешиваться не должно, по крайней мере, без веских на то причин. Но как быть в традиционном аграрном обществе, где гражданско-правовые институты не укоренились, понятие собственности, по большей части, лишено правового смысла, а модернизация требует целенаправленного административного вмешательства и правового регулирования?

Такая социальная реальность совершенно по-иному ставит проблему легитимности государства в обеспечении и трансформации отношений поземельной собственности. Либеральный принцип защиты прав собственника, с одной стороны, и необходимость регулирования отношений собственности в условиях социальных преобразований (аграрных реформ), с другой – вот главное противоречие, с которым столкнулось демократическое общество в XX в. Выход из него был найден в принципе социального государства или концепции социальных функций права. Распространение принципа социального государства в конституциях послевоенного периода отразило расширение социально-экономических прав и социальных услуг, гарантией которых выступало государство. Но оказалось, что вмешательство государства в экономику может иметь негативные последствия, и, кроме того, правовые обязательства, взятые на себя государством, оказываются нереализуемыми в условиях экономического кризиса или спада (как в Восточной Европе). Наконец, тревожным симптомом признается чрезмерное расширение списка экономических прав человека, которое приводит к элементарной невозможности гарантировать их реализацию всем членам общества. Если, например, право на землю и недра признается фундаментальным (конституционным), но государство не способно обеспечить его реализацию из-за сокращения запасов свободной земли, то это может привести к завышенным ожиданиям на начальном этапе преобразований и ослаблению легитимности самой государственной власти впоследствии. Правовая фиксация земельной собственности и ее защита судами в этих условиях рискует превратиться в защиту несправедливо приобретенной собственности и трансформацию режима собственности путем изменения ее характера. Определение трех основных измерений легитимности земельной собственности позволяет выявить возможные альтернативные стратегии решения аграрного вопроса [Медушевский 2002б].

В условиях аграрной революции начала XX в. радикализация проектов отражала поиск различными течениями и партиями социальной базы в крестьянской стране. Одним из возможных направлений исследования, однако, стало выявление многообразия стратегий аграрной реформы в однотипных социальных блоках. Разделяя некоторые общие идеологические принципы, авторы проектов часто совершенно по-разному интерпретировали способы реализации этих принципов и еще больше различались в представлениях о необходимых экономических, правовых и политических технологиях решения аграрного вопроса.

Аграрные реформы в постсоветской России в сравнительном контексте

Научная правомерность сравнения современных аграрных реформ с их историческими прототипами нуждается в обосновании. С одной стороны, мы имеем дело с принципиально различными типами общества: традиционным обществом начала XX в., в котором доминировало сельское население, и обществом индустриального типа, сложившимся в результате советской модернизации к его концу. В последнем основная масса населения проживает в городах, а сельское население составляет меньшую его часть. С другой стороны, обращение к историческому опыту аграрных реформ определяется наличием фундаментальных параметров сходства ситуаций в начале и конце XX в.: нереализованность конституционных положений о частной собственности на землю, правовой дуализм, раскол общества по вопросу о частной собственности на землю, наконец, практические трудности введения земли в гражданский оборот. Это позволяет говорить если не о тождестве ситуаций, то о воспроизводстве социально-психологических и правовых архетипов сознания и социальной практики.

Введение частной собственности на землю – острая проблема, по которой отсутствует консенсус в обществе, а предлагаемые решения связаны с различной интерпретацией соответствующих конституционных принципов. В России как аграрной стране вопрос о частной собственности на землю всегда являлся одним из основополагающих для всего политико-правового устройства. Уже в ходе либеральных реформ 1860-х годов и, особенно, столыпинских аграрных реформ начала XX в., частная собственность на землю рассматривалась как основа социальной и политической стабильности. Другая тенденция в решении данной проблемы была связана с идеей социализации (трудовое землепользование, когда земля передавалась не в собственность, а во временное пользование при условии выплаты обществу земельной ренты). Наконец, большевистское решение земельного вопроса путем принудительной коллективизации привело к отчуждению всего населения от земли, которая фактически становилась собственностью государства.

Радикальным нововведением Конституции 1993 г. стали нормы, закрепившие частную собственность на землю (ст. 36, ч.1) и регламентировавшие эту сферу правового регулирования. Земля и другие природные ресурсы могут (в соответствии со ст. 9, ч. 2) «находиться в частной, государственной, муници-

пальной и иных формах собственности». Безоговорочное закрепление права частной собственности на землю теоретически завершило длительную и изнурительную борьбу демократических сил России за один из основных принципов свободы, рыночной экономики и правового государства. До последнего времени, однако, реализация этих норм была затруднена из-за отсутствия соответствующего правового механизма. В первую очередь предусмотренного конституцией федерального закона, который определяет «условия и порядок пользования землей». До сих пор в обществе и в правовой науке нет единого мнения о содержании и реализации данных конституционных норм. Введение земли в гражданский оборот путем конституционного признания частной собственности на нее столкнулось с неразработанностью законодательства, обеспечивающего устойчивость данного права и регламентирующего его реализацию (например, продажу, наследование, залог, аренду земли, не говоря уже о гарантиях ее рационального хозяйственного использования).

Решить эти проблемы призвано принятие Земельного кодекса РФ, вступившего в силу 30 октября 2001 г. [Сб. зак. РФ 2001. № 44. Ст. 4147]. Определение его значения для решения аграрного вопроса в России требует рассмотрения следующих проблем: в какой степени положения кодекса связаны с основными направлениями регулирования частной собственности на землю в постсоветский период; каковы предложенные в ходе его обсуждения центральные аспекты кодификации земельного права; как выглядят структура власти и конфликт политических интересов в ходе его рассмотрения и принятия и, наконец, какова функция кодекса в модернизации социально-экономических отношений в России.

Современная дискуссия о содержании конституционного права частной собственности включает следующие параметры: толкование содержания конституционных норм, фиксирующих и закрепляющих право собственности и возможные его ограничения; интерпретация конфликтности принципов правового и социального государства; установление четкого соотношения норм конституционного права и других отраслей права, прежде всего гражданского, земельного, налогового и административного, в связи с рассмотрением прав собственности; выяснение дифференциации подходов различных отраслей права к интерпретации норм о собственности и имущественных правах, определению порядка и размера компенсации за имущество, отчуждаемое для государственных нужд; вопрос о влиянии международного права на российское при решении споров о собственности и владении имуществом. Сюда следует также отнести дискуссию о том, в какой мере европейское международное (квазиконституционное) право может создавать прецедентные нормы для суверенных государств, и в частности российского права; наконец, определении перспективных тенденций развития права, проявляющихся в первую очередь в позициях Конституционного суда и направлении их изменений.

В центре внимания в этой связи оказывается институт права частной собственности (трактовка таких основополагающих понятий, как владение, пользование, распоряжение имуществом). Следует подчеркнуть, что в России институт частной собственности, несмотря на его закрепление в качестве фундамен-

тального права в конституции, оспаривается значительной частью общества и политическими партиями в целом или в отдельных составляющих, а его развитие в отраслевом праве еще далеко не завершено. Взаимосвязь между новым законодательством и прежней системой регулирования земельных отношений определяется прежде всего таким фундаментальным законодательным актом, каким является Земельный кодекс. Принятый после длительной борьбы сторонников и противников реализации конституционного принципа частной собственности на землю данный документ, а также принятое в его развитие законодательство, в частности «Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения» есть, безусловно, качественно новый этап в правовом регулировании коммерческого использования земли (Подробнее см.: [Медушевский 2001б]).

Вопрос о собственности на землю, однако, остается в центре внимания до настоящего времени, что стало очевидно в ходе дебатов о причинах неоправданной концентрации земельных ресурсов в сельской местности, захвате городских земель административными структурами, отсутствии адекватных рыночных механизмов (аукционов) перераспределения этих ресурсов. По статистике Антимонопольной службы 90% земельных участков под строительство жилья в нарушение закона выделяется местными властями без открытых аукционов. Большинство из них простаивают и не осваиваются, а их собственники ожидают игры на ценах, чтобы получить дополнительные прибыли. В ряде регионов (напр., Нижнем Новгороде) застройщики (строительные и ипотечные компании) получили землю под строительство без проведения аукциона, хотя Земельный кодекс с 1 октября 2005 г. это запрещает. Областные арбитражные суды приняли иски прокуратуры к рассмотрению, причем рассмотрение первых дел уже ведется. Проблема, однако, возникает там, где строительство уже ведется, в некоторых случаях – близится к завершению, но вопрос о собственниках земли – не прояснен [Ведомости... 2006, с. 3].

Введение земли в гражданский оборот столкнулось с неразработанностью законодательства, обеспечивающего устойчивость этого права и регламентирующего его реализацию (например, продажу, наследование, аренду земли, не говоря уже о гарантиях ее рационального хозяйственного использования). Следствием можно считать тенденцию к установлению приоритета норм гражданского права над земельным в регулировании аграрных отношений. Такие основополагающие принципы гражданского права, как неприкосновенность собственности, равенство участников регулируемых отношений, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства в частные дела и гарантии судебной защиты гражданских прав, должны были вводиться в действие при активном участии государства. В то же время приоритет гражданского права означает торжество неограниченной частной воли – государственного регулирования земельных отношений. Наконец, если гражданское законодательство относится к ведению федерации, то земельное, горное, водное, лесное законодательство является предметом совместного ведения. Именно поэтому акцент на нормы гражданского права был призван обеспечить реализацию конституционной нормы на частную собственность на землю. Следует отметить, что разработка этого законодательства сталкивалась с серьезным противодействием (на-

пример, проведением ряда региональных референдумов, отрицавших частную собственность на землю). Признанию обществом права частной собственности на землю мешает правовой нигилизм населения, выражающийся в массовом неприятии фермерства и активных формах борьбы с ним (в виде поджогов, изгнания с земли и расправ). Эта борьба актуализирует общие философские проблемы конституционного права – естественное право и его соотношение с позитивным правом, абсолютность или условность принципа частной собственности в контексте общей дискуссии о правах человека, роль общества и государства в конституционном регулировании аграрной реформы. Иллюстрацией названного принципа обычно служат конституционные нормы, фиксирующие частную собственность на землю, но при этом выдвигающие условие, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются собственниками свободно, «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц» (ст. 36, ч. 2).

Эта конституционная норма получила различные интерпретации в правовой литературе в зависимости от ее более широкого и узкого толкования. Для сторонников широкого толкования она вытекает из более общей конституционной интерпретации основных прав и свобод человека, которые «принадлежат каждому от рождения», но их осуществление «не должно нарушать права и свободы других лиц» (ст.17, ч. 3). Эти ограничения имеют естественный характер и вытекают из природы вещей. Вместе с тем ряд ограничений вводится самим законодателем согласно ст. 55 (ч. 3): «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». По мнению ряда ведущих юристов, право государства регулировать земельные отношения и ограничивать свободу частной собственности на землю и другие природные богатства не подлежит сомнению и соответствует международному опыту [*Медушевский 2002б*].

Все эти дебаты стали особенно актуальны в связи с обсуждением проекта Земельного кодекса РФ. В основе регламентации отношений собственности лежат конституционные, гражданско-правовые и земельно-правовые нормы, однако охватываются и другие отрасли – налогового, административного и уголовного права. Трудность решения аграрного вопроса в России всегда была связана с необходимостью кардинальных изменений всей системы правоотношений и государственного управления. Осуществление либеральной аграрной реформы (распространения частно-правовой интерпретации отношений собственности на сферу поземельных отношений) постоянно сталкивалось с традиционализмом аграрно-коллективистского мышления, отсутствием адекватной юридической науки и практики (элементы которой, начавшие складываться в дореволюционный период, были уничтожены в советское время), наконец, объективной неразвитостью рыночных отношений в аграрной сфере постсоветского периода. Предложенный Земельный кодекс, безусловно, имеет компромиссный характер, отнюдь не решая в принципе проблемы частной собственности на землю. Его действие распространялось в момент принятия лишь на земли не-

сельскохозяйственного назначения. Отсюда проистекает критика предлагаемой реформы с противоположных сторон, что отразилось в появлении альтернативных законопроектов. Если одна часть политического спектра оценивает ее как недостаточно либеральную, то другая, напротив, выступает за отказ от самой идеи частной собственности на землю (несмотря на ее конституционное закрепление), усматривая в возможности приватизации и купли-продажи земли угрозу социальной стабильности. Ключевая проблема – это вопрос о перспективной возможности включения в рыночный оборот сельскохозяйственных угодий. (Закон, регулирующий этот вопрос, являлся в последнее время основным объектом споров правительства и левой оппозиции.) Сложность в согласовании позиций усиливается разнообразием региональных особенностей страны (в частности неодинаковой степенью готовности регионов к аграрной реформе), отсутствием законодательной базы, земельного кадастра и развитой судебной системы, которая сама находится в процессе преобразований, а также квалифицированного землеустроительного персонала для реализации реформы [Медушевский 2002а].

Последующее развитие аграрного законодательства соответствовало указанному направлению. В центре внимания находятся, во-первых, принятые законодательные акты, показывающие общие тенденции политики права новейшего времени, во-вторых, предлагаемые поправки к ним, отражающие трудности реализации и новые проблемы, и, в-третьих, новые законопроекты, указывающие на направления конфликтной динамики. К первой категории относятся прежде всего Земельный кодекс, Гражданский кодекс, Лесной кодекс, Бюджетный кодекс и Налоговый кодекс [Полный сборник кодексов 2002]. Принятые законы – «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О государственном земельном кадастре», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О сельскохозяйственной кооперации», а также закон Саратовской области «О земле» от 12 ноября 1997 г. Во вторую категорию входят новейшие предложения о поправках к этим законодательным актам, в первую очередь к Земельному кодексу и Закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». К третьей категории относятся конкурирующие проекты законов о национализации, естественных монополиях и лоббировании. Здесь же следует назвать ряд законопроектов, выдвинутых разными партиями в ходе дебатов по административной реформе и реформе государственной службы: – о федеральных органах исполнительной власти, административных процедурах, обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; о федеральных административных судах; проект Кодекса служебного поведения должностных лиц государственных органов и государственных служащих; конкурирующие законопроекты о противодействии коррупции; лоббизме [Изменение и консолидация рыночного законодательства 2003].

Функционирование норм кодекса в дальнейшем будет зависеть от нескольких причин. Так, необходимо дальнейшее реформирование и систематизация законодательства на общенациональном уровне – внесение соответствующих изменений в другие кодексы (Гражданский, Налоговый, Лесной, а также Гражданский процессуальный и Кодекс «Об административных правонарушениях»).

Дальнейшая систематизация правового поля требует не только значительных усилий, но и единства видения проблемы всеми участниками законотворческого процесса. Трудность заключается и в проведении норм кодекса в региональном законодательстве. (Было официально подтверждено право субъектов федерации самостоятельно определять темпы принятия соответствующего регионального законодательства и вносить в него необходимые коррективы.)

Поскольку реализация нового земельного законодательства, в частности определение порядка и темпов его введения в действие региональными законами, относится к компетенции субъектов федерации, существенная трудность заложена в проведении норм кодекса в региональном законодательстве. Например, закон Саратовской области «О земле» (1997), положения которого во многом были воспроизведены в Земельном кодексе, отнюдь не следует рассматривать как типичный для регионального законодательства [Собственность на землю в России 2002]. В большинстве других субъектов федерации аналогичное законодательство еще не разработано, а в некоторых из них (в том числе в сельскохозяйственных регионах) власти (при опоре на традиционное аграрное лобби) оказывают ему серьезное сопротивление. Так, в Красноярском крае, как и в большинстве регионов России, земельный вопрос при отсутствии краевого закона решается явочным порядком. Замедление в разработке регионального земельного законодательства и отсутствие инструкций по правоприменительной деятельности ведут к тому, что на местах возникла стихийная практика введения земли в рыночные отношения. Коммерциализация аграрных отношений имеет не только позитивные следствия (создание земельных банков, возможность получения кредитов под залог земли, в том числе и для проведения сезонных работ, появление крупных земельных собственников), но и негативные. К ним относятся концентрация земельных ресурсов и образование латифундий, целенаправленная скупка земельных паев колхозников, возникновение угрозы массовых увольнений работников бывшего общественного сектора аграрного производства. Поэтому развитие регионального земельного законодательства и адекватной правоприменительной деятельности – есть императив успеха реформы. Условием реализации Земельного кодекса является также создание адекватной системы судебного и административного разрешения поземельных споров на местах. Последнее обстоятельство особенно важно для выяснения связи аграрной реформы с административной и судебной реформами. Отметим, что к сожалению, мы не располагаем сводной информацией (статистикой) разрешения судами поземельных споров. Это может быть объяснено вакуумом соответствующей нормативно-правовой основы. В наибольшей степени тормозит введение системы поземельного регулирования в условиях коммерческого использования земли фактическое отсутствие земельного кадастра. Другой проблемой является отсутствие административной юстиции в той или иной форме: граждане с трудом (если это вообще возможно) оспаривают в суде действия администрации разных уровней в земельных конфликтах. Во всяком случае, нам не известны примеры массового обращения в суд колхозников против директоров колхозов (хотя ясно, что спонтанная приватизация земли означает фактическое вытеснение ее традиционных пользователей потенциальными собственниками, причем иногда с применением давления в явной или скрытой форме).

Нерешенность проблемы частной собственности на землю в России становится источником противоречий в разных областях хозяйственной жизни, в частности учета и рационального использования земель (кадастра); неурегулированности вопроса о собственности на землю под предприятиями, который становится одной из главных правовых преград на пути инвестиций в промышленности, и прежде всего в сложные наукоемкие производства (поскольку в условиях неопределенности и противоречий в земельном праве, обилии изъятий в нем, нет никаких гарантий установления твердых правил); реституции (практически обсуждается в отношении церковных земель); фермерства; диспропорции в развитии центрального и регионального законодательства. До настоящего времени остаются без ответа вопросы стратегии аграрного законодательства (национализация или продолжение приватизации; преодоление пробелов и противоречий в региональном земельном законодательстве, неконтролируемая скупка земли).

В сфере правовой неопределенности остается регулирование так называемых переходных форм собственности, доставшихся в наследство от старого режима и не вполне поддающихся интерпретации в рациональных понятиях гражданского права. Вводя плюрализм форм собственности, конституция поделила их на частную, государственную, муниципальную и «иные формы собственности». Последние (колхозная, кооперативная) и оказались в центре дебатов при переходе к рыночной экономике и введении земли в коммерческий оборот. Неопределенность правового статуса этих форм собственности (не вписывающихся ни в одну из известных классификаций) породила специфические трудности в передаче прав на землю, с правами кредиторов, залога, ипотеки. Сложным остается вопрос о коллективных правах на собственность. Неопределенность их правового статуса является препятствием не только для реализации нового законодательства, но и для легитимации института частной собственности в целом (этот факт отмечался, в частности, в ходе дискуссии об ипотечном кредитовании и правовых основаниях создания кондоминиумов в 2005–2006 гг.) Наконец, очевидна, как отмечалось, необходимость разграничения власти и собственности по линии более четкого определения компетенции национальных, региональных и муниципальных органов.

При выяснении того, как законодательство соотносится с основной государственной программой социального и экономического развития, следует иметь в виду особенности переходных ситуаций. Они в принципе характеризуются конфликтностью позиций. Одной из особенностей экономики переходного периода (как это видно на примере не только России, но и всей Восточной Европы) является отсутствие консенсуса в обществе по проблемам национализации, приватизации или реституции земельной собственности. В России центральный вопрос обеспечения гарантий прав собственности и неизбежность итогов приватизации вновь превратился в предмет острой политической дискуссии. Объектом острых споров оказались все основные составляющие понятия собственности: владение, распоряжение и пользование землей. Основные позиции в этом споре могут быть сведены к трем основным: реализация формулы собственности на землю в полном объеме; отказ от реализации этой форму-

лы и замена понятия собственности одной из его составляющих (как правило, распоряжение или пользование); наконец, компромиссный вариант допущения формулы о частной собственности на землю в принципе, но фактически – стремление отложить ее практическую реализацию на неопределенное время (отодвинуть или ввести дифференцированный порядок реализации по регионам или сегментам самой земельной собственности).

Социальный механизм конфликта: переход от системы административного принуждения к гражданскому обществу в исторической ретроспективе

Современный подход к решению аграрного вопроса опирается на социологическую теорию перехода от традиционного общества к рациональному, от словесной структуры – к гражданскому равенству, от служилых отношений – к договорным.

Первый тип отношений присущ в целом для традиционного общества, которое не знает иных способов организации экономических отношений, кроме физического принуждения индивидов. Этот тип экономической организации определяется как литургическое (или служилое) государство и характеризуется рядом признаков: государственная собственность на землю; широкое использование сервитутов; отсутствие рынка земли; жесткий учет и контроль, кадастр (писцовые книги или учет труда по трудодням в колхозах), система государственного обложения (ревизии и их аналог в советское время); жречество и бюрократия в разных формах. Историческими формами являются теократические режимы, режимы восточной деспотии, а также схожие с ними элементы тоталитарных систем власти (например, государственный социализм). Правовым выражением этой реальности в новое и новейшее время становится номинальный конституционализм.

Принципиально иной тип отношений характерен для рационализованного общества. Он заключается в свободных отношениях продавца и покупателя рабочей силы, основанных на рыночной стоимости труда и базируется на правовом договоре между сторонами. Определяющей чертой этой модели является десакрализация земли как фактор общественного сознания (борьба теократических представлений и рационализма, духовенства и бюрократии, завершающаяся победой последней). Исторически этот тип рассматривается как либеральная демократия с идеями верховенства права, гражданского общества, прав индивида. Для него важное значение имеет реальный конституционализм, т. е. соблюдение права, развитие общественного контроля над властью, независимая судебная система, способная добиться выполнения договора.

Эти два идеальных типа экономической организации являются универсальными и неоднократно возникают в истории в разных формах застоя и динамического развития. Эти типы противостоят друг другу, а их столкновение порождает острые социальные кризисы. Разрешить последние возможно в результате социальной или конституционной революции, а также реформ. Общественная мысль всех стран, стоящих на пороге перехода от традиционного аграрного об-

щества к современному промышленному, расколота именно по этой проблеме. Столкновение революционных и реформационных идеологий возникает также на этой основе. Идеологии аграрной революции по всему миру противостоит идеология аграрной реформы.

В то же время разрешение конфликта редко ведет к реализации идеальных типов в чистом виде. Как правило, происходит различное их смешение, образование промежуточных, гибридных вариантов [Вебер 2001]. Вероятно, можно говорить о правомерности выделения особого идеального типа, представляющего собой синтез двух чистых типов, рассмотренных выше. В нем идея рыночного хозяйства и необходимости следования договору присутствует, однако на практике не реализуется, прежде всего из-за неподготовленности общественного сознания. В этом типе право корректируется коррупцией, рыночные отношения ограничены многочисленными изъятиями из них «неприкасаемых зон», правовое равенство – также изъятиями определенных социальных категорий. Этот (третий) тип в длительной исторической перспективе выступает как переходный от традиционного к рациональному, объединяя различные формы собственности и типы землепользования.

В России исторически сложилась и длительное время существовала особая (и по-своему чрезвычайно эффективная) система взаимосвязи земли и службы. Концепция феодализма может, конечно, использоваться для ее интерпретации, но лишь при очень широкой трактовке этого понятия. Мы предпочитаем говорить о служилом или литургическом государстве.

Реконструировать всю логику развития системы земельных отношений в России значит показать связь земли и службы. Проведенное исследование позволило еще раз констатировать глубокую правомерность выводов государственной (юридической) школы о специфическом (пульсирующем) развитии русского общества, выражаемом концепцией закрепощения и раскрепощения сословий государством. Данная концепция, разработанная в XIX – начале XX вв. либеральной академической историографией, является примером реального научного прогноза, в котором утверждается возможность воспроизводства в будущем параметров поземельных отношений, уже имевшихся в прошлом. Универсальностью этих параметров объясняется поразительный факт, зафиксированный П.Н. Милюковым: русская история XX в. ближе к истории XVII в. и, возможно, XVIII в., чем XIX в. Аграрная революция начала XX в., сняв тонкий налет европейского гражданского права, вернула ситуацию к историческим архетипам служилого государства со свойственным для него огосударствлением земельного ресурса, полным растворением частного права в публичном [Милюков 2000]. На этой основе стало возможным фактическое восстановление квазисословной системы, установление связи земли и службы (закрепощение сословий государством), формирование особого служилого слоя (номенклатуры). Можно констатировать, что данная концепция позволяет объяснить, почему вопрос о радикальном изменении форм собственности возникал в российской истории с регулярной периодичностью на этапах крупных реформ и столь же регулярно отодвигался в сторону в застойное время.

Типология моделей реформирования аграрных отношений (по формам собственности на землю)

В результате проведенного исследования стало возможным реконструировать девять основных моделей аграрных преобразований, представленных в истории России нового и новейшего времени, последовательное выдвижение которых фиксировало реальный масштаб осознания проблемы собственности на землю, а также методов реализации реформ и возможных социальных последствий их проведения.

Первая модель представляет собой ту исходную конструкцию соединения земли и власти в рамках крепостного права, которая составляла сердцевину служилого государства вплоть до начала его реформирования. Направления этого реформирования представлены проектами Уложенных комиссий XVIII в. [*Пахман* 1876], проектами введения наследственной аренды на землю для крестьян Екатерины II и Поленова), которые определили контуры последующих реформационных инициатив (от М.М. Сперанского и Н.С. Мордвинова вплоть до реформы государственных крестьян П.Д. Киселева). Ее появление означало поиск выхода из жесткой формулы служилого государства. Вторая модель – постепенное освобождение крепостных с сохранением традиционных форм собственности: наделения крестьян землей с сохранением длительного переходного периода и традиционных общинных институтов. Нами анализируются основные проекты освобождения крестьян, оказавшие реальное влияние на ход и результаты реформы. Это – проекты либеральных сторонников реформы (прежде всего проект К.Д. Кавелина и его реализация в ходе Крестьянской реформы), проекты дворянских комитетов, история их рассмотрения в Редакционных комиссиях. Данная модель позволяет проследить весь путь реализации Крестьянской реформы – от проекта до воплощения [*Скребицкий* 1864–1868].

Третья модель – преодоление правового дуализма путем распространения сферы действия гражданского права на обычное крестьянское право (проект Гражданского Уложения Российской империи). Она выражает кризис легитимности той концепции земельной собственности, которая была зафиксирована в позитивном праве, и в то же время попытку ее модернизации на основе западных образцов. Четвертая модель – перераспределение земельных ресурсов с гарантией имущественных прав землевладельцев (проект Конституционно-демократической партии). В этой неолиберальной модели прослеживается выработка формулы социальных функций права и социального государства с целью конституционного решения аграрного вопроса. Пятая модель – уравнительное распределение государственного земельного фонда в соответствии с единой трудовой нормой (проекты партии социалистов-революционеров и их реализация в законодательстве послереволюционного периода). Она выражает революционный коллапс системы позитивного права российского старого порядка и стремление решить проблему в соответствии с доминирующими утопическими представлениями крестьянства. Шестая модель – экспорт аграрной революции (проект Коминтерна) – есть не что иное, как попытка компенсировать отсутствие позитивной стратегии преобразования аграрных отношений распро-

странением их экстенсивной формы на другие страны. Седьмая модель – приватизация земли (проект, реализованный в Земельном кодексе) – выражает доминирующую тенденцию постсоветского периода регулирования аграрных отношений.

Наконец, особая, бонапартистская, модель не реализовалась в России, однако ее проявления и отдельные элементы присутствовали во всех крупных аграрных реформах. Содержание модели – проведение интенсивных рыночных реформ с одновременным усилением авторитаризма власти и ее лавирование между традиционализмом и модернизацией. Сравнительный анализ моделей позволяет переосмыслить российский опыт аграрных отношений и реформ в рациональных категориях частного и публичного права, очистить его от чрезвычайно устойчивых идеологических стереотипов, постоянно воспроизводимых в историографии, и тем самым освободить для научной дискуссии пространство, которое ныне прочно удерживают различные направления исторической романтики (неославянофильство, неонародничество, неокommунизм и вообще почвенничество) [Свод аграрных программ 1907; Программы политических партий 1995].

Рассмотрим типологию этих моделей по такому основополагающему критерию, каким являются формы собственности на землю (частная, публичная, переходные формы).

Предлагаемый критерий наиболее информативен для типологии и установления различий проектов аграрных реформ. Следует подчеркнуть, что среди них нет ни одного, который, даже придерживаясь принципа частной собственности на землю, отстаивал бы немедленный переход к ней. Ведь принцип неизблемости частной собственности, ставший аксиомой классического западного либерализма, в России приобретал чрезвычайно консервативный смысл. Его буквальная реализация означала сохранение той исторически сложившейся структуры собственности на землю, которая как раз воспринималась крестьянским населением (а в значительной мере и населением вообще) как нелегитимная. В этом состоит объяснение того парадокса, что основным приверженцем принципа частной собственности на землю стало само правительство (особенно в условиях столыпинских реформ), в то время как либеральные сторонники социальных и политических реформ (за исключением Б.Н. Чичерина) не могли в полной мере принять его (и согласиться тем самым на сохранение существовавшего положения). Наиболее близкой к этой конструкции собственности является проект Гражданского уложения Российской империи, авторы которого стремились преодолеть правовой дуализм распространением норм частного права на земельную собственность в ходе кодификации.

В рассматриваемом проекте, однако, все предложения по реформированию позитивного гражданского права соотносились с фактическим сохранением сословного характера земельной собственности. Результатом стало, как было показано, введение «особых зон», исключений, переходных положений и пр. (в виде земель, находящихся в собственности крестьянской общины, с одной стороны, и земель, имеющих особый правовой статус, – с другой). Если авторы проекта Гражданского уложения считали возможным решение проблемы уни-

фикации статуса различных форм собственности, то для этого были необходимы активные реформы. Очевидно, эта компромиссная модель может быть понята только в контексте общей правовой модернизации, осуществлявшейся в стране на протяжении всего имперского периода. Это были систематические и целенаправленные попытки внедрить в российское право принципы и нормы западных гражданских кодексов [Медушевский 2003а].

Тот же смысл в сущности имел аграрный проект Конституционно-демократической партии, предлагавший решение вопроса в ходе начавшейся аграрной революции. Поэтому в проекте в большей степени, чем в других либеральных проектах, выразилась концепция социальных функций права. Особенно это относится к проекту 42-х, отличавшемуся большим радикализмом. Как показывает сравнительное изучение аграрных реформ, проект партии кадетов наиболее адекватно формулировал проблему земельной собственности – ее отчуждение у прежних владельцев за разумную компенсацию; регулирование государством на правовой основе с целью создать единые стартовые условия для последующей передачи в собственность или иные формы пользования. Именно эти принципы доминировали при проведении либеральных аграрных реформ второй половины XX в. от Японии и Индии до стран Латинской Америки [Аграрный вопрос 1905; Свод аграрных программ 1907].

Передача земли в публичную (государственную) собственность – другая «чистая» модель решения аграрного вопроса – нашла наиболее четкое выражение в концепции национализации земельного фонда. В сравнительной перспективе она также выступает как одна из моделей решения аграрного вопроса. При этом предлагается отчуждение земли у ее собственников (за компенсацию или без таковой) и передачу в собственность государства. В исследовании показано, что принцип национализации сам по себе не исключает правового решения аграрного вопроса, а его реализация может быть единовременной акцией, проводимой государством в переходный период для осуществления последующей приватизации земли на новых условиях (так полагали, по-видимому, некоторые представители партии кадетов, считавшие возможным включить этот принцип в свою программу. Национализация могла быть осуществлена решением демократического парламента или Учредительного собрания в рамках реализации принципа народного суверенитета и с сохранением правового характера аграрной реформы (при всей ее радикальности).

Однако в российских условиях реализация концепции публичной собственности (национализации), как и концепции приватизации (частной собственности), получили совершенно неадекватную интерпретацию в проектах левых партий. Передача всех земельных ресурсов в собственность государства все более ассоциировалась в общественном сознании с программными установками проектов социализации земли, выдвинутых партией социалистов революционеров или с концепцией так называемой социалистической национализации. Обе концепции имели мало общего с конституционным представлением о национализации и включали в себя идею спонтанной социальной революции, которая должна была закончиться либо уравнительным перераспределением земли в соответствии с единой трудовой нормой (в первом случае), либо насильствен-

ной коллективизацией (как на практике была интерпретирована идея социалистической национализации во втором случае). Подобная антиправовая трактовка национализации и социализации стирала различия между публичным и частным правом, размывала границы между властью и собственностью и фактически возвращала ситуацию к примитивным формам служилого государства, поразительно напоминая литургическое государство древности. В то же время доктрина социализации, во всяком случае в интерпретации известных экономистов-аграрников (П. Вихляев, А.В. Чаянов, Н.Д. Кондратьев, С.Л. Маслов и Н.П. Огановский), открывала (при всей своей правовой неопределенности) в послереволюционный период путь кооперативному движению, несмотря на идеологические препятствия.

Важными выводами, полученными в результате исследования данной группы проектов, следует признать следующие. Прежде всего адекватная реконструкция понятий соответствующих проектов (обобщенных в типовом крестьянском наказе) показывает, что их авторы не представляли себе правового содержания используемых ими социально-политических деклараций. Так, говоря о социализации земли, они фактически отстаивали ее передачу в публичную (государственную) собственность с целью установить фактическое (а не формально-юридическое) равенство земельных наделов. Вместе с тем понятие национализации они отвергали на основании возможности сделать из него именно этот вывод (что уловили большевики, используя программу социализации для фактического захвата частных земель в полном объеме). Понятие национализации, в свою очередь, утратило правовой смысл, обернувшись подменой одного смысла (передача прав собственности на землю государству) другим (отчуждение земли у производителей путем превращения их в прикрепленных к земле арендаторов). Очевидно, трудность интерпретации вытекает из утопического характера проектов и представлениях их авторов о государственности. (Теоретически она рассматривалась как временное явление, которое при коммунизме наряду с правом вообще подлежит отмене.) Это показывает невозможность, как минимум, ссылок на положение данных проектов в современных дискуссиях без конкретизации исторического наполнения ключевых понятий. Было показано, что независимо от идеологических деклараций все варианты решения земельного вопроса, основанные на логике революционного отчуждения и перераспределения земельной собственности неправовым путем, объективно вели к возрождению служилого государства и неограниченной деспотической власти.

Широкое распространение в аграрных проектах получила также идея «переходных» отношений собственности (иногда интерпретируемых не вполне точно как смешанные). Будучи крайне неопределенными с точки зрения рационального правового регулирования, эти формы тем не менее отражали российскую реальность на всех этапах истории, вплоть до современности. Теоретическая возможность указанных форм (как это прекрасно показал К.Д. Кавелин) определялась амбивалентностью крепостного права, которое могло интерпретироваться государственной властью и как крепость крестьянина помещику (правовое обоснование личной зависимости крестьянина от землевладельца), и как крепость его земле (фиксация изначальной личной свободы крестьянина и даже возможность претендовать на часть земли в будущем). Установив таким

образом условность самого понятия земельной собственности в российском контексте, сторонники данной точки зрения (авторы многочисленных проектов эпохи Крестьянской реформы и последующего времени) исходили из молчаливого предположения о том, что институт частной собственности на землю (в его западном и римском понимании) еще не сложился, а поэтому его конфигурация целиком зависит от воли государственной власти и проводимой ею политики права в земельном регулировании. В сущности эту молчаливую предпосылку разделяли все крупные российские реформаторы – М.М. Сперанский, П.Д. Киселев, Я.И. Ростовцев, С.Ю. Витте и П.А. Столыпин [Леонтович 1995]. Она позволяла объяснить, во-первых, правовой дуализм и, во-вторых, отторжение нормы частной собственности на землю крестьянством, кроме того, подкрепляли надежду на возможность осуществления государством последовательной правовой модернизации.

Важной научной заслугой авторов данной группы проектов являлось особое внимание к правовым формам переходного периода. Проекты в хронологической последовательности своего возникновения регистрируют те формы пользования землей, которые реально существуют, но не обязательно фиксируются позитивным правом. Другая особенность подхода авторов проектов – поиск аналогов российским формам в разработанных кодексах гражданского права. Начиная с проекта А.Я. Поленова (XVIII в.) и, особенно в кодификационных проектах XIX – начала XX вв., присутствует анализ таких исторических форм найма, аренды и землепользования, как узуфрукт, эмфитевзис, фидеикомисс, сервитут.

Теория переходных форм землепользования в аграрных проектах

В данных проектах в наибольшей мере проявился рациональный научный анализ ситуации. Теория переходных форм в аграрных отношениях стала достижением данного направления (проекты А.Я. Поленова, К.Д. Кавелина, А.А. Корнилова, А.А. Кауфмана, А.В. Чаянова и Н.Д. Кондратьева). Эти формы обычно плохо представлены юридически, поскольку их реальное содержание не вписывается в рациональное позитивное право. Вследствие этого возникает разрыв права и реальности, появляется правовой дуализм (одно право книжное, другое – живое), отсутствует практическая возможность реформировать социальные отношения правовым путем. Основная причина в большом количестве изъятий из рационального права, появлении исключений и переходных правовых гибридов. Примером может служить распространение сервитутов, статус которых, несмотря на их широчайшее распространение, очень трудно определить юридически. Вообще возникновение правовых форм, представляющих собой скорее ретрадиционализацию, нежели модернизацию правовых отношений, ставит проблему их юридической и социологической квалификации. Так, одно и то же явление (например, отказ от частной собственности на землю) может интерпретироваться как феномен принципиально нового права, но на деле оно оказывается возвратом к представлениям феодального или даже родового общества.

Переходные формы находились в центре всех дискуссий о направлениях и способах кодификации гражданского права, и в частности отношений земельной собственности, начиная с Уложенных комиссий XVIII в. и кончая проектами Гражданского уложения начала XX в. Проблема кодификации гражданского права стала одной из центральных в пореформенной России второй половины XIX – начала XX вв. В дискуссиях по ней выступали крупнейшие теоретики права и цивилисты – К.Н. Анненков, А.Х. Гольмстен, С.И. Зарудный, К.Д. Кавелин, Н.М. Коркунов, Д.И. Мейер, К.И. Малышев, С.А. Муромцев, С.В. Пахман, Л.И. Петражицкий, И.А. Покровский, В.И. Сергеевич, Г.Ф. Шершеневич, выдвигавшие различные теоретические концепции системы кодификации, предлагавшие разрешение проблемы правового дуализма [Русский либерализм 1999; Российские либералы 2001; Общественная мысль России 2005].

Специфика России заключается в публично-правовом характере земельных отношений, решающей роли государства в формировании сословий аграрного общества, определении их правового статуса и повинностей. До сих пор юристы спорят об отраслевой принадлежности земельного права – относится оно к публичному, частному праву или представляет собой своеобразную пограничную область между ними. Эта неопределенность может быть использована различным образом – в пользу либеральных реформ, когда государство через публичное право проводит изменения в гражданском и земельном праве в направлении расширения частного интереса, и, наоборот, когда публичное право просто поглощает частное. Поэтому государству в аграрном реформировании в обоих случаях принадлежит решающая роль. Важно, однако, иметь в виду, что если государство способствует развитию частноправовых норм, оно тем самым ограничивает возможности своего непосредственного вмешательства в аграрные отношения (как это было в пореформенный период и имеет место в постсоветское время). Напротив, консолидация публично-правового интереса, ведущая к ограничению или подавлению частноправового интереса (как на этапе служилого государства и в советский период), чрезвычайно расширяет возможности административного регулирования.

Перед исследователем аграрных преобразований в России стоит задача не только выявить реальные формы аграрных отношений, но и дать им правовую квалификацию. Это трудная герменевтическая проблема, поскольку при отсутствии развитой традиции частной собственности на землю и рынка земли не было выработано устойчивой правовой терминологии. С одной стороны, действовала система норм и понятий западного происхождения, с другой – самобытные национальные нормы, крайне архаичные по своему социальному содержанию. Вопрос о том, можно ли вообще определить эти нормы в категориях западного гражданского права, как это пытались сделать русские юристы и историки начала XX в., остается открытым. В современном правовом языке нет аналогов понятий «общинная собственность» или «колхозная собственность». Эти аналоги можно отыскать в истории права, например, в отдельных категориях римского права, которые выступают при этом как известные социологические идеальные типы, позволяющие интерпретировать иную реальность. Для этой работы обращение к проектам очень ценно, так как они менее привязаны к реальности позитивного права, а их авторы больше размышляют и сравнивают.

Интерпретация с этой точки зрения советского опыта в категориях рационального права представляется важной и нерешенной до сих пор задачей. В правовой литературе русской эмиграции сталинская коллективизация определялась как второе крепостное право. С правовой точки зрения это метафора, поскольку личная свобода крестьян не была ограничена формально. Мы полагаем, что их правовой статус скорее может быть сформулирован как колонат позднеримской эпохи – крепость земле при сохранении ограниченной личной свободы. В этом случае оказывается возможным выявить типологическое (как социальное, так и формально-правовое) сходство данной конструкции со статусом государственных крестьян в России эпохи реформы Киселева. Иначе говоря, ретрадиционализация не была доведена до закрепления формальных параметров крепостного права (с этой точки зрения оно не отличалось от рабства). Данная система также интерпретируется, как публично-правовой сервитут, что отражает наличие единого собственника земли (государства) и предоставления всем права на пользование землей. Если считать сервитут пережитком феодализма и вотчинного хозяйства (как, например, думал А.А. Корнилов), то можно говорить о возрождении государства-поместья и элементов вотчинного права.

Действующие в переходный период отношения имеют много общего с отношениями колоната, эмфитевзиса и прекарными отношениями. Они служат основой клиентелизма (в самом буквальном римском его понимании) как результата задолженности крестьян номинальным или фактическим владельцам земли. Правовая непрозрачность и господство так называемой теневой экономики и мафии есть следствие этих тенденций. Эта реальность объясняет воспроизводство и отсутствие оригинальности основных моделей решения аграрного вопроса в постсоветский период. Подобно тому, как в пореформенной России шел спор о путях капиталистической трансформации крестьянской общины, в современной ситуации те же аргументы присутствуют при трактовке перехода сельского хозяйства к рыночным отношениям. Если традиционалисты выступают за консервацию корпоративистских структур (видя в них одновременно эффективную форму хозяйствования и амортизатор от социальных взрывов), а реформаторы – за безусловный переход к приватизации и коммерциализации земли (безотносительно к традиционным социальным отношениям), то поиск компромисса приводит к третьей стратегии – допущению частной собственности как правовой реальности при максимальном ее ограничении на практике. Это, собственно, аналог и экономическая основа мнимого конституционализма в сфере публичного права.

Социально-политическими следствиями коммерциализации и отчуждения производителей от средств производства может стать значительный слой люмпенизированного аграрного населения, опасность появления которого (в качестве социальной базы цезаризма и бонапартизма) осознавали все крупные реформаторы и авторы проектов аграрных реформ.

Проблема сервитутов вызывала в пореформенной России особый интерес авторов аграрных проектов в связи с перспективами трансформации крестьянской общины. В дальнейшем с реализацией программы уравнительного распределения земли в послереволюционной России, проблема оказалась не менее

важной, обозначая возрождение архаичных форм землепользования, которые вообще не могли быть выражены современными правовыми понятиями, но вполне отвечали правовым формам древности.

Возможно, именно с этим связано обращение в литературе того времени к таким проблемам, как возможность сопоставления социальных отношений в России и на Западе (М.М. Ковалевский), аграрной революции в России и во Франции (Н.И. Кареев), особенностях российского феодализма (Н.П. Павлов-Сильванский), изучению частнопроводного акта (А.С. Лаппо-Данилевский).

Решение проблемы земельной собственности в советский период в этой перспективе определяется как публичный сервитут, а положение колхозного крестьянина можно сравнить с положением колона в поздней Римской империи или государственного крестьянина в Российской империи XIX в. Колонат представлял собой переходную форму от полной личной зависимости (рабства, крепостничества) к неполной, выражавшейся в экономической зависимости при личной свободе.

Теория переходных форм собственности позволила установить их некоторые общие параметры: отношение к существующей системе и причины неудовлетворенности ею; содержательные параметры предлагаемых реформ аграрных отношений и связанных с этим институтов (соотношение публичной и частной собственности); инструменты, предлагаемые для их реализации (государственное вмешательство, местное самоуправление, формы спонтанного общественного движения); направления и степень реализации положений проекта.

Трудности реализации реформ в переходном обществе: модернизация и ретрадиционализация, цикличность реформ и их проектов

Все проекты российских аграрных реформ констатируют трудность их практического осуществления как объективный фактор. Это выясняется сравнением российской ситуации с европейской. Основным ориентиром для авторов проектов XVIII – начала XX в. является опыт стран Западной Европы, точнее аграрных реформ в Англии и в Пруссии, позднее в Польше и в Прибалтике. По мере расширения аграрного вопроса в орбиту внимания авторов проектов включается аграрная периферия – Азия, Латинская Америка, Африка. Причины данного явления в существовании нескольких констант, тормозящих реформы нового и новейшего времени.

I. Это правовой дуализм. В России феномен правового дуализма возник начиная с Петра Великого и особенно после либеральных реформ 1860-х годов. Он сохранялся до революции 1917 г. в параллельном существовании двух правовых систем. С одной стороны, имелась особая сфера неписаного крестьянского права с его архаичными аграрными представлениями о справедливости, приоритете коллективного начала над личным, отрицанием индивидуальной собственности, а с другой стороны, вполне рациональная система позитивных правовых норм, которые, в значительной мере будучи заимствованы из европейских

кодексов, вполне отвечали представлениям о гражданском обществе и частной собственности. Если первая правовая система в целом соответствовала традиционным порядкам крестьянской общины, то вторая отражала западные представления и насаждалась государством в интересах модернизации страны. Оба вида права находились в жестком противоречии между собой, что наиболее четко проявилось в разрушении сконструированной правовой системы в ходе революций начала XX в. и в торжестве правового нигилизма – архаичных представлений о социальной справедливости, свойственных доиндустриальной эпохе и дорыночной экономике. Вместе с тем возрождались и традиционалистские ценности.

В революциях начала XX в., уничтоживших непрочные элементы гражданского общества, народное правосознание восторжествовало над европеизированной системой позитивного права, которое было принесено в жертву утопическим представлениям масс о «золотом веке». Это сделало возможным возникновение такого причудливого явления, как «социалистическое право», которое в принципе правом не являлось и скорее представляло собой его прямое отрицание (отражая на этапе своего формирования правовой нигилизм и деструктивный анархический протест). Мы определяем данный феномен как номинальный конституционализм с целью подчеркнуть его отличие от реального (действующего) конституционализма.

В этой перспективе должна рассматриваться проблема конституционных гарантий права частной собственности на землю в России. Конституционная революция 1993 г. ознаменовала разрыв с традицией номинального конституционализма, стремление общества перейти к реальному конституционализму. Последующее движение к «нормальному» представлению о праве, т. е. к общепризнанным представлениям о гражданском обществе и правовом государстве, вынуждено было считаться с утвердившимися ранее предрассудками. В постсоветский период вновь воспроизводится разрыв правосознания (старого) и позитивного права (нового), который иногда приводит к острым конфликтам. Вопрос о частной собственности на землю по-прежнему раскалывает общество, несмотря на его решение в позитивном праве. Именно поэтому ясно, что современные дискуссии, проекты аграрных реформ и аргументы, приводимые в защиту той или иной позиции, при ближайшем рассмотрении оказываются заимствованными из предшествующих дискуссий по той же проблеме столетней давности (а иногда они имеют и более древние аналогии).

II. Земля являлась традиционным объектом религиозной сакрализации, и в силу этого на нее не могли распространяться, во всяком случае, в массовом крестьянском сознании, представления рыночной экономики. Эти настроения были живы на протяжении всей истории и во многом сохраняются ныне. В соответствии с ними ценность земли отнюдь не сводилась к ее рыночной стоимости, как в индустриальных странах Запада, а потому здесь совершенно по-другому рассматриваются такие понятия, как рациональное ведение хозяйства, эффективность, ценность и пр. (эти категории в российском контексте кажутся относительными).

III. Константой российского исторического процесса оказывается отсутствие единого режима применения права частной собственности для населения страны. Ключевым здесь является отсутствие института частной собственности на землю и интерпретация этого феномена. До сих пор в России отсутствует фактическая реализация разграничения частной и публичной собственности, а потому не действуют такие правовые регуляторы поземельных отношений, как частная и государственная собственность, выкуп за возможное равное возмещение и др. Даже на высшем этапе заимствований западного гражданского права существовало значительное число изъятий и исключений, очень специфичен был статус вотчинной и поместной форм сословной собственности, сервитутов (вплоть до публичного сервитута советской эпохи). Собственно говоря, этим объясняется неудача всех попыток кодификации гражданского права в предреволюционный период.

Другой стороной проблемы выступают центр и периферия. Как совместить единство целей и разнообразие региональных интересов? Стратегические препятствия возникают вследствие незавершенности формирования государственности; противоречий и лакун в правовом регулировании. В результате изменений последнего времени наметилась тенденция к пересмотру всех политико-правовых отношений центра и регионов в направлении усиления централизации. Идет переход от системы раннего постсоветского периода, характеризовавшегося тенденцией к политическому и экономическому обособлению регионов, к их большей интеграции. Однако не ясно, до каких пределов должна идти эта интеграция. (Разброс мнений очень велик – от сторонников теории внутреннего суверенитета до унитаризма.) Для экономической политики это создает ситуацию неопределенности, поскольку остаются нерешенными общие вопросы: контроль над сырьевыми ресурсами (несмотря на решения Конституционного суда), бюджетный федерализм, рациональное (с экономической точки зрения) административно-территориальное деление (его укрупнение), перераспределение налогов и бюджетного финансирования (регионы дотационные и донорские). Неурегулированность предметов совместного ведения (федерального центра и субъектов федерации) порождает излишне широкую и неопределенную трактовку конкурирующей компетенции, ведет к размыванию ответственности, в частности в отношениях между полпредами президента и губернаторами [Региональное развитие 2000; Административно-территориальное устройство России 2003].

Эти споры, например, при обсуждении концепции так называемой региональной публичной собственности, четко прослеживаются в вопросе собственности на землю и недра, условиям национализации и приватизации собственности, роли государства и возможных методов вмешательства правоохранительных органов в дела крупных корпораций. Именно они сделали возможным появление альтернативных концепций административной реформы, законодательства о коррупции и лоббировании, которое выступает в том числе инструментом деприватизации.

IV. Проблема слияния власти и контроля над собственностью в одних руках имеет глубокие исторические корни, восходя к системе отношений служилого

государства с его концепцией условного землевладения. Как отмечают авторы всех проектов (включая современные), слияние власти и собственности характеризует особый режим функционирования правовых норм, которые действуют постольку, поскольку соответствуют установившейся социальной логике. (В новейшее время примером могут служить споры о «внутреннем суверенитете» регионов и создание на этой основе концепции региональной публично-правовой собственности на землю и природные ресурсы, которая не без основания интерпретируется как своеобразный ренессанс феодальных норм в постсоветский период.)

V. Все проекты, отстаивавшие идею правовых реформ (в противоположность проектам аграрной революции), апеллируют к роли государства (бюрократии) в регулировании поземельных отношений и контроле над земельными ресурсами. Наиболее дальновидные авторы вместе с тем указывают, что реализация фундаментальных аграрных преобразований невозможна без одновременного реформирования администрации. Они справедливо связывают успех аграрных преобразований (введение нового земельного права) с административной и судебной реформами.

Следствием этих констант развития российского общества становится осознание главной трудности: реформировать отношения земельной собственности реально оказываются способными именно те бюрократические структуры, которые более всего заинтересованы в их сохранении. Возникает ситуация замкнутого круга, на которую пессимистически указывают разработчики реформ: модернизация сопровождается ретрадиционализацией, реформа – контрреформой, а весь процесс саморегуляции системы протекает циклично.

Аграрный вопрос, как показывает история, в принципе не может быть решен бесконфликтно. Единственной разумной альтернативой фундаментальным социальным кризисам являются своевременные радикальные реформы, принимаемые по инициативе государства, которое способно ввести эти изменения в правовое русло и минимизировать социальные издержки переходного периода. Современная Россия вынуждена решать проблемы, с которыми большинство стран Западной Европы столкнулись в XIX в. при переходе к индустриальному обществу, когда радикальное разрешение аграрного вопроса стало источником социального напряжения, новой бедности, пролетаризации и пауперизма. В России до настоящего времени все попытки решить аграрный вопрос оказывались очень непрочными, поскольку упирались в абсолютное преобладание аграрных отношений и традиционализм крестьянства как основной массы населения. Современные реформы осуществляются в иной ситуации – реализованного промышленного переворота и преобладания городского населения над сельским. Тем не менее перед современными реформаторами стоят во многом сходные задачи: важно перевести аграрный вопрос из сферы социального конфликта в сферу правового и технологического процесса. Осознание этой ситуации стало важным выводом всей постсоветской политической динамики. «Россия созрела для введения частной собственности на землю», – заявил г-н Греф. Но он лишь повторил слова Столыпина. Насколько данный вывод соответствует действительности?

Правовое решение аграрного вопроса в современной России по-прежнему сталкивается с рядом объективных препятствий. К ним относятся: 1) отсутствие устойчивых исторических традиций частной собственности вообще и на землю в особенности; 2) неразвитость чувства частной собственности в широких слоях населения (согласно опросам общественного мнения, большинство граждан России выступают против частной собственности на землю, а в сельской местности этот показатель близок к абсолютному); 3) оппозиция реформам со стороны мощных традиционалистских сил в виде колхозно-совхозного лобби, тесно связанной с ним региональной бюрократии, опирающейся на социальную поддержку коллективистски мыслящего электората. Поэтому государство (точнее просвещенная бюрократия), выступая инициатором аграрных реформ, не может опираться на широкую социальную базу (или устойчивый социальный консенсус). Оно вынуждено лавировать и прибегать к компромиссам, которые могут обернуться движением вспять. Оно оказывается перед дилеммой, с одной стороны, объективной необходимости реформ, направленных на модернизацию страны, и с другой – угрозы утраты стабильности, предсказуемости и управляемости ситуацией.

Этим объясняется важная особенность аграрных реформ в России – их цикличность. Каждый шаг вперед в области аграрного переустройства сопровождался, по крайней мере до сих пор, возвратным движением и восстановлением прежних институтов в модифицированном виде. В этом смысле вся советская колхозно-совхозная система, разрушить которую призвано современное земельное законодательство, в длительной исторической перспективе выступает как реакция на либеральные аграрные реформы последнего периода существования самодержавия – от Великих реформ 60-х годов XIX в. до столыпинских реформ начала XX в., что вполне осознают инициаторы современных реформ [Столыпин 1991; Собственность на землю 2001]. Цикличность аграрных реформ в России действительно выступает как объективная закономерность, а «черный передел» – едва ли не постоянная судьба России. Не случайно современные коммунистические критики земельного кодекса, по существу, повторяют аргументы своих предшественников – консервативных помещиков: реформа приведет к дестабилизации и распаду государства, колонизации страны иностранным (и национальным мафиозным) капиталом, росту социального расслоения и бедности, национальным конфликтам, ослаблению обороноспособности государства и падению морали населения. В случае приватизации земли они прогнозируют новые массовые аграрные беспорядки. Нельзя сказать, что эти аргументы, безусловно, демагогические, лишены реальных оснований.

Трудности проведения аграрных реформ в России очень сужают возможные рамки выбора механизмов их реализации. Реформа объективно необходима, и ей нет разумной альтернативы. Однако ее проведение, как и ранее, возможно лишь при активной направляющей роли государства, берущего на себя ответственность за социальные издержки. Механизм ее проведения приобретает характер бюрократической реформы, осуществляемой путем аппаратных комбинаций с отстранением широкой общественности и давлением на оппозицию.

Технологии аграрных реформ

Мы говорили главным образом о проектах в узком смысле (как документе, имеющем ряд формальных признаков всякого проекта). Но возможна другая, более широкая трактовка понятия. В современном общественном знании и философии расширительная интерпретация связана с его пониманием как проекции настоящего в будущее, сознательном конструировании представления о будущем. Это представление может быть неоднозначным у разных исследователей и зависит от того, какие элементы или процессы существующей реальности они считают наиболее значимыми, а также от того, как они понимают возможность их экстраполяции в будущее. Следствием становятся различные (и даже противоположные) прогнозы перспективных ситуаций, обусловленные как различным видением одних и тех же компонентов окружающей реальности, так и выявлением разных ее компонентов. В данном контексте можно говорить о проекте в широком смысле и попытаться реконструировать с современных позиций его оригинальные черты.

Эвристический эффект возможен при разработке такой концепции проведения аграрных преобразований, которая давала бы оптимальное сочетание традиционных аграрных институтов с практикой модернизирующегося общества. Социальный конфликт, возникший при переходе от аграрного общества к индустриальному, был чрезвычайно острым и мог разрешиться в принципе с помощью революции или радикальной реформы. Более оптимальным, с точки зрения социальных издержек и правовой преемственности, был путь социальных реформ. Но в обоих случаях ставились под сомнение сложившиеся отношения собственности и их правового регулирования. Отстаивая путь реформ, авторы в то же время сознавали необходимость сохранения правовой и политической стабильности, утрата которых вела к революционному хаосу и потере рычагов управления изменениями. В связи с этим основная проблема получала следующую формулировку: как совместить стабильность, предсказуемость и правовой характер общественного регулирования с необходимостью быстрых и общественно непопулярных изменений? Для этого нужно было изменить систему без нарушения ее внутреннего единства и управления. Эта задача, в свою очередь, требовала постановки таких вопросов, которые даже не возникали в других системах с более развитой рыночной экономикой или возникали там гораздо раньше.

Общественный запрос привел к созданию специальной технологии реформ, которая должна быть признана основным научным достижением. Важность и оригинальность этой технологии заключалась прежде всего в отказе от абстрактного и чисто рационалистического подхода к нововведениям (в стиле французского Просвещения), точнее к переосмыслению таких понятий, как рациональность и эффективность применительно к традиционалистским структурам. Другой характеристикой рассматриваемой технологии становилось признание разрыва правовых форм (более консервативных по определению) и социального содержания, что открывало возможность управления содержанием без изменения форм. Третья характеристика – разделение социального и технологического (или инструментального) компонентов в развитии аграрной эконо-

мики. Анализ комплекса архивных и опубликованных материалов научного наследия авторов проектов позволяет как увидеть внутреннюю логику размышлений, так и понять основные направления разработки аграрной политики в России [Медушевский 2003б].

Действительно, критика метафизической философии и этики начиная с середины XIX в., подготовившая последующее торжество позитивизма, имела своим результатом не только позитивное изучение отношений собственности и власти, но и выдвигание на первый план социальных функций права и его интерпретации с утилитарных и прагматических позиций. Однако основной критерий прагматизма – эффективность правовых норм – был переосмыслен применительно к существовавшим социальным условиям (утратив абстрактно философский характер). Сопоставление взглядов Гакстгаузена и Кавелина показало: категорию эффективности они связывали прежде всего со способностью институтов или норм (как старых, так и новых) действовать в исторически сложившейся культурной среде. Отсюда интерес обоих мыслителей к этнографической (мы бы сказали антропологической) интерпретации институтов традиционного аграрного общества, в первую очередь общины, эффективность которой состояла в способности разрешать конфликты на основе обычного крестьянского права без обращения к официальным институтам власти. Отвергая абстрактное экономическое понимание рациональности и эффективности, такой подход удачно соотносил ее с социальной интеграцией, обеспечением ценностной и психологической приемлемости институтов и норм для сельского населения, а потому делал основной упор на возможности их культурной адаптации (новые образовательные и поведенческие ориентации), скептически относясь к насильственному разрушению старых и внедрению новых норм.

В условиях кризиса традиционного аграрного общества на рубеже XIX–XX вв. на первом плане оказалась проблема правового дуализма – соотношение позитивного права и правосознания. Конфликт легитимности и законности – основная причина динамики правового развития и смены теорий, объясняющих природу правовых норм, в частности земельного права. Указанное противоречие в условиях радикальных реформ и революций имеет принципиальное значение, определяя легитимацию новых форм собственности. Его выражением в России стал аграрный вопрос. Сопоставление российской ситуации начала и конца XX столетия по этому параметру (соотношение легитимности и законности) выявляет существенное формальное сходство при различной направленности процессов. В обоих случаях речь идет о радикальном кризисе всей правовой системы – революционных изменениях права, как частного, так и публичного (социальная революция сопровождается конституционной). В обоих случаях происходит переход от одной доминирующей формы собственности к другой (в начале века – от плюрализма форм собственности к монизму государственной собственности, в конце, напротив, от монизма к плюрализму). Наконец, движущей силой изменений отношений собственности оказывается государство.

Результатом радикальных перемен в конце века стало возрождение проблемы правового дуализма, а также почти всех выдвигавшихся ранее идей его преодоления (от революции до реформы). Очевидно, что динамика частноправовых

отношений вновь проявляется в разрыве представлений о сущем и должном, действующим правом и тем, которое кажется более справедливым. Теоретически существует только два способа. Можно отказаться от модернизированного права и вернуться к реальности, т. е. к старым понятиям о социальной справедливости, но это, очевидно, будет означать шаг назад по отношению к созданному конституцией позитивному праву (включая право частной собственности на землю). Можно также постепенно подтянуть социальные отношения до уровня правового идеала. Ясно, что именно второй путь более эффективен для реализации принципов гражданского общества в России. Нужны действительно радикальные социальные и политические реформы, способные трансформировать традиционные социальные институты и стереотипы (как коммунистической, так и более ранней феодальной эпохи) в направлении гражданской культуры и рациональных представлений.

Основной инструмент этих преобразований следует искать не в принуждении, а в образовании. Целесообразно соединить реформу образовательной системы, в частности преподавания права, с реформированием социальных отношений и развитием правовой системы. В этом ключевой элемент реформ. В поиске путей решения этих проблем можно руководствоваться не только выводами чистой теории, но и сравнительным анализом российского опыта. Его основная формула, на наш взгляд, должна состоять в выделении самостоятельного технологического компонента реформ поземельных отношений в традиционалистском обществе.

Поэтому первое правило технологии гласит: новые институты эффективны постольку, поскольку успешно разрешают проблемы традиционного общества. Известно, что проблема земельных реформ не может быть понята исключительно как экономическая проблема в обществе, где земля является объектом сакрализации, а отношение к ней выступает как легитимирующий фактор любой политической власти. Систематическая десакрализация земли как объекта хозяйственной деятельности (в целях включения ее в хозяйственный оборот и распространение на нее таких понятий, как рациональность, эффективность, коммерческая ценность) должно быть признано фактором легитимации рационального права и институтов.

Второе правило технологии – возможность и необходимость практического использования объективного различия между формально-правовой и реальной (социологической) характеристиками традиционных институтов. Если первая остается неизменной и тяготеет к стабильности, то вторая, напротив, подвержена живым изменениям, которые могут иметь принципиально различную направленность. Свойство социальных отношений опережать развитие правовых форм предлагалось широко использовать в интересах реформ. Примером может служить исключительно важный в методологическом отношении анализ русскими юристами института крепостного права. В ходе анализа было показано, как с течением времени «неопределенная зависимость» сменилась «личным рабством», что открывало возможность обратной эволюции без изменения правовой формулы путем интерпретации крепостного права не как личной зависимости крестьянина от помещика, а как его крепости земле. Другим примером является интерпретация права собственности на землю и прав наследования

земли. Здесь историческая эволюция также привела к возможности взаимоисключающих трактовок землевладения, учитывая дуализм права собственности в России, в пользу помещичьего землевладения (по закону) либо крестьянского (в силу исторического обычая).

В данном контексте становится понятен смысл предложенной Кавелиным реформы права, состоящей в выведении из частного и публичного права особой сферы правового регулирования – имущественного права, предметом которого должны были стать отношения людей к материальным объектам, прежде всего к земле. Имущественное право с учетом его важности и прикладного характера, получало таким образом автономный статус среди отраслей права, известную независимость от их традиционного идеологического субстрата, позволявшую гибко реагировать на текущие изменения поземельных отношений. В перспективе речь шла о возможной трансформации всей традиционной правовой системы через регулирование сферы имущественных отношений.

Третье правило – разделение социальных и технологических (инструментальных) параметров аграрной реформы. Классическая модель собственности (частной и публичной), сформулированная римскими юристами и закрепленная в последующих крупных кодификациях стран Западной Европы, практически нереализуема в условиях переходного периода, а попытки ее механического перенесения становятся деструктивным фактором, поскольку отторгаются населением. Эта проблема была актуальной в пореформенной России и продолжает оставаться ею и сейчас (как в России, так и, особенно, в развивающихся странах с преобладанием аграрного сектора экономики). В связи с этим русские юристы сформулировали особую концепцию переходных типов собственности. В ее основе – сознательное выведение из рыночных отношений крестьянской земли, наделение ее статусом публичного сервитута, введение моратория на сделки купли-продажи и рыночного отчуждения земли. Подчеркнем, что такой подход не ставил под сомнение сам принцип частной собственности, который остался неизменным с теоретической точки зрения. Скорее, речь шла о введении на переходный период специального режима реализации этого права или правоприменения в отношении строго определенных (по критерию социальной принадлежности) категорий земель. Можно было бы использовать понятие резервации или заповедных зон, порядок регулирования отношений собственности в которых выведен из общего законодательства и регулируется особым правом. Данный порядок, не означая отказа от базовой категории собственности (она остается единой и неизменной как для индивидуальных, так и для юридических лиц), предполагает в то же время особый правовой режим, элементами которого становятся мораторий на быстрое и одновременное введение разных категорий земли в коммерческое использование, налоговое законодательство, политику государственного регулирования цен на землю.

Этот подход реализован в общей концепции аграрной политики России и определении места крестьянской общины. Существовавшим в литературе трактовкам общины как тормоза рыночных отношений или прообраза коммунистического общества противопоставлялась реалистическая интерпретация общины как центрального института переходного периода. В этом анализе четко разли-

чались правовой, социальный и технологический аспекты. Община выступала, с одной стороны, как особый тип правоотношений (регулируемых обычными нормами), с другой – как социальная организация коллективных интересов крестьянства при вступлении в рыночные отношения, способная предотвратить массовую пролетаризацию, с третьей – как исторически сложившийся экономический механизм, действие которого основывалось на соблюдении определенных правил и хозяйственных процедур. Либеральные политики полагали, что, оставляя неизменной правовую форму общины и, в меньшей степени, затрагивая ее социальную организацию, можно существенно изменить ее внутреннее содержание через технологические параметры экономического механизма. (Будучи нейтральными к форме собственности, а во многом и к социальной организации, они могут быть рационализированы и индивидуализированы.) Разграничение социально-правового и технологического компонентов реформы является одним из важнейших достижений либеральной политико-правовой мысли, поскольку открывает возможности реформационной трансформации аграрных отношений на технологическом уровне, откладывая на неопределенное время социальные реформы (вплоть до достижения обществом соответствующей культурной стадии). Все три направления технологии реформ в традиционном обществе определяли соответствующую социальную практику.

Позиция таких либеральных мыслителей, как Поленов, Кавелин, теоретики Конституционно-демократической партии, в этой перспективе предстает не идеологической, а прагматической и выражается в стремлении к синтезу положений различных доктрин в интересах практического решения аграрного вопроса. В этой связи некоторые современники рассматривали синтез идеализма и материализма, традиционализма и рационализма, взглядов западников и славянофилов, поиск консенсуса общества и государства, крестьянства и дворянства, просвещенной бюрократии и интеллигенции как «эклектический» подход. Однако при таком подходе поиск консенсуса, неосуществимый на доктринальном и идеологическом уровнях, выводился за границы проблемы путем новой интерпретации теоретических вопросов как технологических. Критерием же приемлемости решений становилась их эффективность для модернизации традиционного общества.

Важнейшая политическая составляющая успеха реформ, как показывает опыт ряда проектов (прежде всего негативный), состоит в отказе от популизма – в сознательном разведении содержательных параметров реформы и ее интерпретации для неподготовленных масс. Попытка соединить эти два вида социальной активности приводит к деструктивным последствиям для самой реформы, поскольку реализация непопулярных, но необходимых мер неизбежно вызывает протест традиционалистского населения с непредсказуемым исходом. Актуальность этого подхода для современности очевидна.

Аграрные реформы и демократический цезаризм

Цель нашего исследования – рассмотреть соотношение законодательной нормы и реальности в области поземельных отношений в переходный период формирования рыночных отношений. Констатация переходного периода развития

страны уже вводит определенные рамки для решения проблемы. Речь идет об уникальной в мировой истории ситуации перехода от экономики, основанной на централизованном планировании, к рыночной, с одной стороны, и от авторитарного однопартийного режима к политической системе, основанной на демократических принципах, – с другой.

Необходимость совмещения в одно время экономических и политических реформ создает, как известно, опасность возникновения популизма и принятия неадекватных экономических решений. Этот вывод подтверждается анализом переходного периода в Центральной и Восточной Европе. Экономические реформы предполагают стабильность и предсказуемость. Следовательно, политическая составляющая реализации любой экономической политики очень важна. В переходный период политическая стабилизация является важнейшей экономической ценностью.

В условиях перехода от традиционного (сословного) общества к гражданскому (демократии) на короткое время возникают кризис легитимности и утрата управляемости (феномен массового общества). Становится возможной реализация специфической политической системы, как демократический цезаризм, – создание авторитарной власти по воле большинства. Такая форма политической системы (бонапартизм), известная еще в древности (при переходе от республики к империи в древнем Риме), получила возможность новой реализации в ходе крупных аграрных революций [Ростовцев 1918]. Бонапартизм имеет определенную историческую функцию в процессе перехода от традиционного аграрного общества к гражданскому. Он является гарантом стабильности правовой системы, основанной на признании права частной собственности (прежде всего на землю). Отсюда такая специфическая модификация бонапартизма, как аграрный бонапартизм. Его историческая функция определяется стремлением остановить коллективистскую аграрную революцию в целях соблюдения правовых гарантий гражданского общества, в основе которого лежит правовой договор и равенство юридических прав индивидов. Однако в России (как прошлого, так и настоящего) возможности достижения социального консенсуса при использовании бонапартистской модели власти серьезно ограничивает отсутствие среднего класса, в частности зажиточного крестьянства [Медушевский 2001в].

Нас интересует, каким образом принимаются и от каких факторов зависят законодательные решения в экономической политике при нестабильной правовой системе. Под нестабильной правовой системой в данном случае следует понимать такую систему, в которой отсутствует полноценное правовое признание и регулирование основных ценностей рыночной экономики, а именно частной собственности; системы налогообложения, бюджетного федерализма, независимого и равного правосудия, а также прозрачных (с точки зрения права) процедур принятия решений. Исходя из этого главное противоречие нестабильных правовых систем заключается в том, что основные правила игры еще не установлены и формируются они фактически уже после принятия соответствующего законодательства или в лучшем случае одновременно с ним (чаще всего, однако, вопреки ему) [Экономика переходного периода 1998; Рыночная экономика в 2005 году 2006].

Наиболее конфликтной областью при переходе к рыночным отношениям, безусловно, следует признать правовые гарантии частной собственности на землю и законодательство о введении земель сельскохозяйственного назначения в рыночный оборот. Решение этого вопроса, традиционно являвшегося в России предметом острых конфликтов, связано со всеми основными направлениями регулирования рыночной экономики – от обеспечения прав собственности до привлечения инвестиций.

Следует подчеркнуть, что речь фактически идет о создании базовых институтов, лежащих в основе любой рыночной экономики и гражданского общества. Э. Де Сото, опираясь на значительный сравнительный материал модернизирующихся обществ, справедливо полагал, что для успешного развития рыночных отношений необходимо некое метаправо – особое состояние общественного сознания, создающее предпосылки для того, чтобы новое рыночное позитивное право действительно работало. В этом отношении Россия еще долго будет страной догоняющей модернизации, поскольку правовая, институциональная и экономическая инфраструктуры не адекватны мировым стандартам.

Поэтому возникают вопросы: может ли Россия сформировать адекватную рыночную структуру без нового передела собственности; будет этот передел осуществлен правовыми или неправовыми методами; какова роль (позитивная или негативная) государства в этих реформах; наконец, станет ли результатом реформ правовая рыночная инфраструктура или это будет особая модель рынка, деформированного предшествующим историческим опытом и основанной на нем современной практике? При таком подходе соотношение законодательной нормы и институциональной практики – центральная проблема. Конфликтность ситуации выражается в том, что норма или не действует, или приводит к дисфункции. Поведение может быть рациональным (в смысле теории рационального выбора), но общий результат вполне иррациональным.

Важный вывод проведенного нами исследования заключается в том, что развитие земельного рынка включает фундаментальные изменения, главным из которых следует признать начало коммерческого использования земли. Однако эти изменения носят спонтанный характер и лишь в незначительной степени регулируются правовым путем. Осознавая тревожность данной тенденции, государство (особенно в отдельных регионах) предпочитает, по-видимому, отложить решение проблем на будущее. Отсутствие правовых рычагов воздействия на ситуацию вынуждает обращаться к патерналистским квазиправовым способам ее регулирования для предотвращения роста социального напряжения.

Достижение целей либеральной аграрной реформы в условиях модернизации объективно ведет к стремлению исполнительной власти ограничить демократические институты, конструировать такую модель власти, которая предоставляет возможность соединить демократическую легитимность и стабильность исполнительной власти, способной, если это необходимо, осуществлять политику реформирования отношений собственности сверху (то, что в настоящее время делает актуальными дискуссии о демократическом цезаризме, бонапартизме и направляемой демократии).

Для успеха такой реформы необходим ряд условий: сознательная реализация социального компромисса, осуществляемого правовым путем (на договорной основе); обеспечение условий, при которых положения реформы психологически не отторгались бы обществом и прежде всего наименее подготовленными его слоями (новое содержание должно постепенно формироваться в старых формах); наличие гибкой правовой и институциональной основы разрешения конфликтов на микроуровне по мере их возникновения. Реализация этой модели предполагает сильное государство (сосредоточение, а не разделение властей) и рост влияния бюрократии на планируемые социальные изменения, поэтому сама она должна быть рационализирована (в рамках административных и судебных реформ, а также реформ местного управления и самоуправления). Этому способствует альянс интеллигенции, способной встать над примитивным деструктивным протестом, и просвещенной бюрократии, могущей ставить интересы общества выше корпоративных. В России до настоящего времени это была фактически концепция авторитарной модернизации, которая неоднократно выступала как способ движения к гражданскому обществу. Ее эффективность была различной в неодинаковой культурной среде, однако историческая функция всегда оставалась сходной – предотвратить спонтанное революционное крушение общества.

Успех в реализации инициатив экономической политики и рыночного законодательства в аграрном секторе в конечном счете определяется тем, насколько в условиях стабильной международной ситуации в обществе обеспечен консенсус при взгляде на эту проблему; достигнут компромисс между противоборствующими силами в отношении базовых ценностей и целей реформы (и тем самым нейтрализованы ее оппоненты); созданы адекватные и легитимные рыночные механизмы перераспределения земельной собственности от менее эффективных собственников к более эффективным; урегулированы отношения на трех уровнях управления – центральном, региональном и локальном; создана совокупность не противоречащих друг другу (что очень важно) законодательных актов, регулирующих фундаментальные принципы собственности и разделения властных полномочий; достигнуто единство подхода к проблеме по всей вертикали власти; обеспечено активное руководство реализацией программы со стороны правительством общественного доверия.

Литература

- Аграрная реформа в России. Концепции, опыт, перспективы / ВИАПИ // Науч. тр. 2000. Вып. 4.
- Аграрный вопрос / Изд. П.Д. Долгорукова и П.И. Петрункевича. М.: Право, 1906–1907.
- Административно-территориальное устройство России. История и современность. М.: Олма-Пресс, 2003.
- Вебер М. Аграрная история древнего мира / Под ред. Д. Петрушевского. М.: Канон-Пресс, 2001.

- Великая реформа, 1861–1911. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. М.: И.Д. Сытин, 1911. Т. I–V.
- Вихляев П.* Аграрный вопрос с правовой точки зрения. М.: Молодая Россия (А. Мамонтов), 1906.
- Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Ростов н/Д.: Феникс, 1995.
- Гакстгаузен А.* Исследования внутренних отношений народной жизни и в особенности сельских учреждений России. М.: Изд-во А.И. Мамонтова, 1870.
- Герценштейн М.* Земельная реформа в программе партии народной свободы. М.: Право, 1906.
- Государственная Дума. 1906–1917: Стенографические отчеты. М.: Наука, 1995.
- Государственная социальная политика и стратегии выживания домохозяйств / Мэннинг Н., Давыдова Н., Сидорина Т. / Под ред. О.И. Шкаратана. М.: ГУ–ВШЭ, 2003.
- Гражданское уложение. Кн. I. Положения общие. Проект Высочайше утвержденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения с объяснениями. СПб.: Государственная типография, 1903. V.
- Гражданское уложение. Кн. III. Вотчинное право. Проект Высочайше Утвержденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения. Вторая редакция с пояснениями. СПб.: Государственная типография, 1905. XIII.
- Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1988.
- Дебаты о земле в Государственной Думе (1994–2000 гг.): Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. Кн.1–2.
- Земельный кодекс Российской Федерации // Полный сборник кодексов Российской Федерации. М.: Славянский дом книги, 2002.
- Изменение и консолидация рыночного законодательства в контексте развития конституционного строя и судебной реформы в России. Аналитический доклад. М.: Институт права и публичной политики, 2003.
- Кавелин К.Д.* Записка об освобождении крестьян в России // Собрание сочинений. СПб.: Изд-во Стасюлевича, 1898. Т. 2.
- Кавелин К.Д.* Крестьянский вопрос. Исследование о значении у нас крестьянского дела, причинах его упадка и мерах к поднятию сельскохозяйственного производства и быта поселян. М.: Изд-во Стасюлевича, 1882.
- Кауфман А.А.* Аграрный вопрос в России. М.: Общественная польза, 1912.
- Кондратьев Н.Д.* Аграрный вопрос. М.: Лига аграрных реформ, 1917.
- Конституционное правосудие и социальное государство. М.: ИППП, 2003.
- Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного суда РФ. М.: ИНФРА, 2001.
- Конституционные проекты в России XVIII–XX вв. М.: РАН, 2000.
- Латкин В.Н.* Законодательные комиссии в России XVIII столетия. СПб.: Изд-во Стасюлевича, 1887.
- Ленинский декрет о земле в действии. М.: Наука, 1979.
- Леонтович В.В.* История либерализма в России. М.: Русский путь, 1905.
- Маслов С.Л.* Организация работ по подготовке земельной реформы при Совете Главного земельного комитета (Доклад III сессии ГЗК). Пг.: Министерство земледелия, 1917.
- Мау В.* Экономика и право. Конституционные проблемы экономической реформы в России. М.: ИЭПП, 1998.
- Медушевский А.Н.* Кодификация права в России и странах Восточной Европы XVIII – начала XIX в. // Сословно-представительные учреждения в России (XVIII–XX в.). М.: ИНИОН РАН, 1993.

- Медушевский А.Н.* Политическая мысль и дискуссии 20-х годов XX века // Политическая наука. 2001а. Т.1.
- Медушевский А.Н.* Принятие Земельного кодекса (мониторинг) // Совет Федерации и конституционные процессы в современной России. 2001б. № 1.
- Медушевский А.Н.* Русский бонапартизм // Россия в условиях трансформаций. М.: ФРПЦ, 2001в. Вып. 9.
- Медушевский А.Н.* Власть и собственность в современной России: принятие Земельного кодекса Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002а. № 1 (38).
- Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. М.: ВШЭ, 2002б.
- Медушевский А.Н.* Проект Гражданского уложения Российской империи в сравнительном освещении // Цивилистические исследования. М., Статут, 2006. Вып. 2.
- Медушевский А.Н.* Технология демократических реформ в переходных обществах. К переосмыслению Великих реформ в России // Вестник Европы. 2003. Т. IX.
- Миронов Б.Н.* Социальная история России. СПб.: Изд-во Д. Буланина, 1999. Т. 1–2.
- Национальная промышленная политика конкурентоспособности (Опыт Запада в интересах России). М.: ИМЭМО РАН, 2002.
- Неделски Д.* Следует ли предоставлять праву собственности конституционную защиту? Релятивистский и сравнительный подход // Роль конституционных судов в обеспечении права собственности. М.: ИППП, 2001.
- Неформальная экономика. М.: Логос, 1999.
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Экономика, 1997.
- Нуреев Р.М.* Экономика развития: модели становления рыночной экономики. М.: ИНФРА, 2001.
- Огановский Н.П.* Земельный вопрос в Учредительном собрании. М.: Задруга, 1917.
- О задаче разработки промышленной политики в России. М.: Центр законодательной поддержки промышленности, 2003.
- Об азиатском способе производства. Тбилиси: Закнига, 1930.
- Общественная мысль России XVIII–XX века. М., РОССПЭН, 2005.
- Орловская С.К.* Земельная собственность в России // Россия в условиях трансформаций. М.: ФРПЦ, 2001.
- Пахман С. В.* История кодификации гражданского права. СПб.: 1876. Т.1–2.
- Переходная аграрная экономика: проблемы, решения, модели / ВИАПИ // Науч. тр. М. 2000. Вып. 3.
- План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. Введение к Уложению государственных законов 1809 г. М.: Изд-во Сытина, 1905.
- П.Н. Милюков. Историк, политик, дипломат. М.: РОССПЭН, 2000.
- Поленов А.Я.* Об уничтожении крепостного состояния крестьян в России // Русский архив. Историко-литературный сборник. М., 1865 (год третий).
- Полный сборник Кодексов Российской Федерации: С изменениями и дополнениями. М.: Славянский дом книги, 2002.
- Проблемы становления экспертного сообщества России: экономисты. М.: МОНФ, 2003.
- Программы политических партий России. Конец XIX – начало XX вв. М.: РОССПЭН, 1995.
- Проекты к сочинению Нового Уложения 1754–1766 гг. и первоначальный План к сочинению нового Уложения // Проекты Уголовного Уложения 1754–1766 / Под ред. А. Востокова. СПб.: Сенатская типография, 1882.

- Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. М., Экономика, 2000.
- Роль конституционных судов в обеспечении права собственности. М.: ИППП, 2001.
- Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития // Вопросы экономики. 1999. № 7.
- Российские либералы. М.: РОССПЭН, 2001.
- Российское законодательство X–XX. М.: Наука, 1985.
- Ростовцев М.И.* Рождение Римской империи. Пг.: Огни, 1918.
- Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006.
- Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. М.: РОССПЭН, 1999.
- Рыночная трансформация сельского хозяйства: десятилетний опыт и перспективы. М.: МОНФ, 2000.
- Свод аграрных программ. СПб.: Право, 1907.
- Скребицкий А.* Крестьянское дело в царствование Александра II: Материалы для истории освобождения крестьян. По официальным источникам. Бонн на Рейне, Ф. Крюгер, 1862–1868. Т. I–IV.
- Собственность на землю в России: история и современность. М.: РОССПЭН, 2002.
- Совет Федерации: эволюция статуса и функций. М.: ИППП, 2003.
- Совет Федерации и конституционные процессы в современной России. М., 2002. Вып. 1–4.
- Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М.: Наука, 1991.
- Труды Комиссии по подготовке земельной реформы. Пг., Министерство земледелия, 1917.
- Хейне П.* Экономический образ мышления. М.: Дело, 1992.
- Цвайгерт К., Кетц Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М.: Международные отношения, 2000. Т. 1–2.
- Частная собственность на землю: за или против? Саратов, 1991.
- Чаянов А.В.* Избранные труды. М.: Колос, 1993.
- Чичерин Б.Н.* Собственность и государство. М.: Изд-во И.Н. Кушнерева, 1883.
- Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998.
- Skyner L.* Property as Rhetoric: Land Ownership and Private Law in Pre-Soviet and Post-Soviet Russia // Europe-Asia Studies. 2003. Vol. 55. N 6.