

---

---

НАУЧНЫЕ  
ОБСУЖДЕНИЯ

---

---

АНТИКРИЗИСНЫЕ ЗАДАЧИ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ\*

© 2011 г. В.И. Денисов

(Москва)

Предлагаются не рассматривавшиеся ранее антикризисные виды хозяйственно-правовой и законодательной помощи сельским товаропроизводителям со стороны государства, включающие выкуп государством земли и передачу ее высокопроизводительным хозяйствам, снижение (для них) ставок всех видов отчислений с доходов в соответствии с результатами их экономической деятельности, полезной для жителей регионов. Описываются научно-методологические принципы и аналитические механизмы оценки общественно значимых направлений деятельности хозяйств, дается прогноз их отклика на государственную поддержку.

**Ключевые слова:** сельскохозяйственное производство, земельные отношения, государственная поддержка, антикризисные меры.

Экономический кризис в России, болезненно отразившийся на всей хозяйственной деятельности, особенно в отраслях материального производства, казалось бы, должен дисциплинировать предприятия и ориентировать их на рациональное использование природных ресурсов, выполняющих роль основных средств производства. Однако этого реально не происходит. Крайнюю обеспокоенность вызывает крайне небрежное отношение к земельным ресурсам, особенно к сельскохозяйственным угодьям, являющимся главным источником производства в аграрном хозяйстве любой специализации. Известно наметившееся с середины 1990-х и продолжающееся в настоящее время значительное недоиспользование пашен, лугов и пастбищ. Наблюдается широкая распродажа угодий и дальнейшее их использование не по назначению, а также потеря земли вследствие нерационального производственного использования – эрозии почвы и снижения плодородия, заболачивания, закустаренности, повреждения тяжелой техникой, загрязнения и т.д. (см. таблицу).

Весьма тревожны усиливающиеся во времени темпы потерь и общее сокращение к настоящему времени площади сельскохозяйственных земель. Потери превысили пятую часть используемой в сельском хозяйстве земли в 1990 г. (213.8 млн га). Наибольшая доля потерь приходится на недоиспользование угодий вследствие значительного общего сокращения мощностей сельскохозяйственного производства. Но велики также и площади земель, отчужденные от сельского хозяйства вследствие продажи их другим пользователям, в том числе для жилищного строительства. При этом если простаиваемые сейчас угодья могут быть рано или поздно возвращены в хозяйственный оборот, то проданные земли потеряны для сельского хозяйства безвозвратно. Предусмотренный в рамках российского земельного законодательства запрет на неземледельческое использование сельскохозяйственных угодий практически игнорируется их новыми собственниками и владельцами. В этом случае целесообразность установления такого рода требования сомнительна: помимо слабой результативности в качестве ограничителя нецелевого использования, запрет дополнительно снижает и без того заниженную рыночную цену земли. Запрет вынуждает приобретателя искать обходные пути, лишает уверенности в надежности покупки с точки зрения экономической выгоды.

---

\* Исследования проведены при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проекты 10-06-00081; 09-06-13508 ОФИ-Ц).

Сокращение использования сельскохозяйственных угодий по сравнению с наличием в 1990 г.

В среднем, годы	Общее сокращение использования сельскохозяйственных земель		В том числе					
			Недоиспользование в сельском хозяйстве		Продажа другим пользователям		Потери сельскохозяйственной земли от эрозии, заболачивания и т.д.	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
1990–1995	9.7	4.5	4.3	2.0	2.1	1.0	3.3	1.5
1996–2000	13.4	6.3	8.6	4.0	3.0	1.4	1.8	0.9
2001–2005	16.8	7.8	11.2	5.2	3.4	1.6	2.2	1.0
2006–2008	5.8	2.7	2.5	1.2	2.3	1.0	1.0	0.5
Всего за 1991–2008	45.7	21.3	26.6	12.4	10.8	5.0	8.3	3.9

В настоящее время рыночная цена сельскохозяйственной земли определяется, с одной стороны, чрезвычайно высокой востребованностью любой земли под строительство жилья и хозяйственных объектов несельскохозяйственного назначения вблизи городов. Это гарантирует удержание цены на некотором высоком уровне. С другой стороны, сельскохозяйственные предприятия легко расстаются с частью своих земель вследствие низкой эффективности своего производства. Это обстоятельство в значительной мере ограничивает рост продажной цены. Однако даже заниженная цена земли оказывается недоступной для крестьян и предприятий, которые хотели бы укрупнить свое хозяйство и купить землю у других товаропроизводителей, недоиспользующих свои угодья.

Поскольку в ближайшей перспективе сохранится тенденция значительного превышения доходности несельскохозяйственных видов деятельности по сравнению с аграрным производством, переход сельскохозяйственных угодий другим собственникам и пользователям продолжится. Не будет преувеличением признать, что этот процесс чрезвычайно опасен для страны, поскольку подрывает ее продовольственную независимость. Можно с большой натяжкой утверждать, что земля – воспроизводимый вид природных ресурсов. Так считать было бы допустимо, если бы запаздывание освоения высокопроизводительных технологий в земледелии и животноводстве (типа “зеленой революции”, к настоящему времени уже исчерпавшей свои возможности) безболезненно воспринималось населением любой страны. Однако этого не наблюдается. Замедление темпов научно-технического развития везде приводит к снижению обеспеченности собственной продукцией и соответственно – к усилению зависимости от внешних рынков. И Россия здесь – не исключение. Известно также, что в любой отрасли материального производства при длительном технологическом застое дефицит одного ресурса далеко не всегда может быть восполнен для сохранения производства другими ресурсами, нехватка которых пока не ощущается.

В сельском хозяйстве потеря земли усугубляется значительным оттоком трудовых ресурсов в другие сферы деятельности. Остающиеся в аграрном хозяйстве работники в значительной степени утратили свои трудовые качества и желание работать на земле. Это в свою очередь является одной из главных причин недоиспользования и продажи сельскохозяйственной земли. Сокращение используемых площадей сельскохозяйственных угодий идет значительно быстрее малозаметного роста урожайности культур и продуктивности скота. Таким образом, потери продукции вследствие выбытия земли не восполняются. В 1995–2009 гг. коллективом ученых Института проблем рынка РАН проводились расчеты динамики выбытия сельскохозяйственных земель в сравнении с динамикой урожая основных культур и продуктивности скота. Было обнаружено, что за этот период потеряно 18% сельскохозяйственных земель (к площади использования 1994 г.). В то время как прирост урожайности с 1 га за этот же период составил, %: по зерновым продовольственным культурам – 7, кормовым культурам – 4, картофелю – 5, сахарной свекле – 9 и подсолнечнику – 5. В животноводстве уменьшение численности поголовья скота значительно

опережает слабый рост продуктивности. Вследствие этого снижение производства мяса составило 20%, молока – 15, шерсти – 25%. Из этих данных следует, что известное сокращение производства растениеводческой продукции и ее предложения на внутреннем рынке обусловлено целиком масштабным выбытием из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения. Производство животноводческой продукции падает также за счет сокращения площадей кормовых угодий и уменьшения поголовья скота. Сочетание этих двух взаимосвязанных процессов – сжатия ресурсной базы и все более заметного отказа от расширения масштабов производства – чрезвычайно опасно как для экономики страны, так и для ее социального развития, поскольку ведет к невосполнимым потерям отечественного производства продуктов питания, являющихся незаменимым и жизненно необходимым видом производимых человеком продуктов.

Невостребованность рынком сельскохозяйственной земли вдали от городов в настоящем еще не означает возможности сохранения этого положения в перспективе. С развитием и освоением высокопроизводительных технологий в сельском хозяйстве оно может поменяться на противоположное. Однако нынешнее разбазаривание земли не позволит вернуть ее аграрному хозяйству в будущем. Следовательно, сохранится нехватка продукции отечественного производства.

Совершенно очевидно, что необходимо срочно принять меры, препятствующие отторжению земли от крестьянского труда. Мировой опыт регулирования государством земельных отношений показывает, что такие меры известны и широко применяются.

Так, например, в Швеции купить землю сельскохозяйственного назначения могут только лица, ведущие сельскохозяйственное производство и имеющие необходимую подготовку. В Норвегии запрещается приобретать в собственность сельскохозяйственные земли, если нет согласия приобретателя земли проживать в данном хозяйстве и самому его вести. Приобретатель должен в течение года переехать на территорию расположения этих земель и вести хозяйство в течение не менее пяти лет. Причем требуется профессиональная квалификация приобретателя земли в области ведения хозяйства.

В Бельгии, Нидерландах, Польше, Финляндии, Франции, Сербии покупатель земли также должен иметь соответствующую сельскохозяйственную квалификацию, а в Финляндии к тому же – лично возделывать приобретаемую землю. В некоторых странах, например Германии, где нет строгих ограничений на покупку сельскохозяйственной земли, право преимущественной покупки имеют лица, проживающие в данной местности, а также граждане, для которых сельскохозяйственная деятельность является основной.

В ряде стран наряду с предельными максимальными размерами сельскохозяйственного землевладения и землепользования установлены также минимальные размеры в целях предотвращения чрезмерному дроблению земли. В то же время законодательство многих западных стран отказывается в возможности приобретать землю юридическим лицам, поэтому банки, получившие в залог фермерскую землю, не могут стать ее собственниками. В России такого запрета нет. И уже имеются случаи, как, например, в Краснодарском крае, когда сельхозпредприятия, передав землю коммерческим банкам под залог за отпущенный им товарный кредит, при хорошем урожае и падении в связи с этим цен на зерно и отсутствии возможности погасить задолженность теряют землю, которая переходит к банкам.

У России нет никаких причин отказываться от хорошо зарекомендовавшей себя зарубежной практики регулирования земельных отношений и рынка земли. Но при этом следует принимать во внимание и существенное отличие предшествующей истории развития российского аграрного хозяйства от соответствующего процесса в промышленно развитых странах. Главное отличие состоит в том, что в течение многих десятилетий российские крестьяне были лишены возможности решать вопросы оборота земель на рыночной основе. Это – главная причина отставания развития сельского хозяйства России от стран со сходными природно-экономическими условиями производства. К настоящему времени эта проблема усугубляется еще и крайне недостаточной материально-финансовой помощью аграрному сектору экономики России со стороны государства.

Общеизвестно, что кризис 2008–2010 гг., затронувший все отрасли материального производства, в сельском хозяйстве проявлялся значительно раньше. И сейчас у нас в стране недостаточны ограничения на использование сельскохозяйственной земли и контроль над соблюдением этих

ограничений и т.д. Необходима прямая финансовая поддержка хозяйств, желающих и имеющих возможность укрупнить масштабы производства, в том числе с помощью расширения площадей обрабатываемой земли. Единственно верным решением этой проблемы могло бы стать участие государства в прямом финансировании затрат на покупку земли сельскими товаропроизводителями. В этом случае по нашим расчетам крестьяне, фермеры, руководители и работники сельскохозяйственных предприятий готовы были бы уже в ближайшее время приобрести порядка 7 млн га у соседних хозяйств, по тем или иным причинам не имеющих возможности обрабатывать землю. Таким образом, в хозяйственное использование вернется до 15% из числа ранее утраченных земель. Особенно активно это могло бы осуществляться в Центрально-Черноземной зоне и областях Южного федерального округа РФ. Здесь могло бы быть выкуплено примерно 5 млн га. Пока это немного, но со временем по мере укрепления экономики хозяйств, желающих купить землю, среди сельских товаропроизводителей будет значительно больше.

При средневзвешенной кадастровой стоимости потенциально возможных для продажи земель – 12 640 руб. за 1 га (исключая земли вблизи крупных городов) бюджетные отчисления на компенсацию выкупа сельскохозяйственных земель должны составить порядка 88.5 млрд руб. ( $\approx 12\,640 \text{ руб.} \times 7 \text{ млн га}$ ). От суммы расхода консолидированного бюджета РФ 2009 г. это цифра составит всего лишь 0.6%. Но ожидаемый прирост продукции сельского хозяйства на расширенных площадях может достигать 121 млрд руб., т.е. он превысит затраты бюджета на выкуп земель в 1.4 раза.

Нерешенной пока проблемой остается отсутствие заинтересованности большинства сельских субъектов хозяйствования в увеличении мощностей производства и, следовательно, в расширении и полном хозяйственном использовании имеющихся земельных угодий из-за низкой рентабельности производства. По нашему убеждению, наиболее надежным средством усиления мотивации хозяйственного развития предприятий АПК и особенно – сельскохозяйственных предприятий могла бы стать материально-финансовая помощь государства, объем которой для каждого предприятия поставлен в прямую зависимость от общественной полезности его хозяйственной деятельности. Одним из главных критериев ее оценки должны стать фактически наблюдаемые и прогнозируемые показатели объемов реализации продукции (во многом зависящие от полноты использования имеющихся ресурсов, особенно земли) и снижение цен на внутреннем рынке (Денисов, 2004, 2005).

Предлагаемый выкуп государством сельскохозяйственных угодий и передача их желающим укрупнить производство сельским товаропроизводителям рассматриваются нами как одна из главных, но не единственная форма государственной поддержки. Наряду с ней необходимо предусмотреть заметное снижение ставок всех видов налогов с доходов – земельного налога, процентной ставки по государственным кредитам для тех хозяйств, чья экономическая деятельность отвечает интересам населения и способствует социально-экономическому развитию региона.

Что касается государственной помощи в приобретении сельскохозяйственных угодий, то она должна сопровождаться использованием известного и хорошо зарекомендовавшего опыта промышленно развитых стран в регулировании института собственности земли путем запрета продажи хозяйствующим субъектам вне сферы крестьянского труда и неформального контроля последующего использования земли, ограничения прав банков в отторжении земли у крестьянских хозяйств при предоставлении ипотечных кредитов и т.д.

В настоящее время Правительство РФ оказывает сельскому хозяйству в основном материальную помощь, да и то в весьма ограниченных объемах. Попытки законодательного регулирования аграрного землепользования предпринимались с середины 1990-х и в начале 2000-х годов в виде принятия ряда законов о земле, разработки земельного кодекса. Но последствия реализации этих законов малоэффективны, так как их пестрая смена и частые корректировки создали неразбериху, противоречивые толкования, допускающие лазейки для нарушений.

Научно-техническая и технологическая помощь сельскому хозяйству также крайне недостаточна. Особенно в ней нуждаются хозяйства, желающие и имеющие возможность освоить высокопроизводительные современные способы производства и его организации в животноводстве и растениеводстве. Но они, как правило, не располагают информацией о состоянии рынка технологий, возможных продажах, ценах, также как и о порядке юридического оформления такого рода торговых соглашений.

Длющиеся уже многие десятки лет застойные явления в хозяйстве аграрного сектора страны – в советский период, а затем в пореформенной России – не создавали и не создают прочной основы продовольственной безопасности страны. Угроза ее полной потери подтверждает вывод о том, что сейчас уже не стоит вопрос, что выбрать – материальную, финансовую помощь сельскому хозяйству, законодательно-правовую (изменение, совершенствование законов о земле и т.д.), помощь в виде рыночных, экономических регуляторов развития производства и межхозяйственных связей, административную помощь со стороны региональных и местных властей (рынки, купля-продажа земли и т.д.) или научно-технологическую. Нужны все возможные виды поддержки. Иначе говоря, необходим четко обозначенный масштабный и целостный комплекс срочных мер экономического, административного, правового, научно-технического регулирования развития аграрного хозяйства России. Принятие этих мер должно стать одной из важнейших составляющих общегосударственной программы выхода страны из социально-экономического кризиса.

Основные преимущества предлагаемых экономических мер поддержки сельского хозяйства перед традиционными, которые применяются в настоящее время (дотирование нерентабельных отраслей, списание долгов, ограничение импорта продовольствия и т.д.), состоят в том, что предусмотренные льготы по снижению внешних нормативных нагрузок, помощь в приобретении земли напрямую связаны с фактическими либо гарантированными в ближайшем будущем результатами. Направление и масштаб этой помощи пропорциональны не только собственным хозяйственным успехам предприятия, но и степени соответствия его деятельности общественным интересам жителей данной территории, решению задач общерегионального развития. Тогда как практикуемые принципы и механизмы государственной поддержки села не учитывают различий в интенсивности и производительности труда, качестве его организации, по существу обезличены и никак не гарантируют роста производства, повышения его экономической эффективности, учета хозяйственниками социальных приоритетов в местах проживания людей.

Есть, на наш взгляд, два уязвимых момента в практическом осуществлении предлагаемых мер. Во-первых, неизбежность процедуры объективного и справедливого оценивания общественной полезности хозяйственной деятельности, во-вторых, последующие трудности в проведении надежного, неформального контроля над использованием средств поддержки. Разработка механизма оценивания, законодательно-правовых полномочий надзора за целевым использованием земельных ресурсов и денежных средств, поступающих в виде помощи, является следующей весьма сложной задачей в рамках общей программы государственной защиты интересов сельских товаропроизводителей, умеющих и желающих работать на земле с пользой для общества. Но такая задача обязательно должна быть решена, если учитывать важность решения более общей проблемы – выхода сельскохозяйственного производства из тяжелейшего экономического кризиса. Что же касается неизбежности использовать принципы, устанавливающие рейтинг полезности хозяйственной деятельности, и последующего отклика предприятий на предоставленную помощь, важно помнить об особой жизнеобеспечивающей роли продуктов питания в обществе и, следовательно, о его неотъемлемом праве контролировать процесс производства этих продуктов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

РСЕ (2005–2009): Российский статистический ежегодник. М.: Росстат.

**Назаренко В.И.** (2008): Россия и зарубежные страны. Модели аграрной политики. М.: Памятники исторической мысли.

**Денисов В.И.** (2004): Мотивационные механизмы интенсификации использования производственно-ресурсного потенциала АПК // *Наука. Общество и экономика*. № 5–6.

**Денисов В.И.** (2005): Предпосылки экономического роста производства АПК // *Экономическая наука современной России*. № 4 (31).

Поступила в редакцию  
20.06.2010 г.

## **Anti-crisis Regulation of the Land Laws in the Russian Agriculture**

**V.I. Denisov**

The never examined anti-crisis legislative measures that help to agriculture manufacturers are offered on the part of the state, including a complex of following measures: state repayment of the land and its transfer to the high-effective economies, reduction of all kinds of deductions from the incomes according to the results of their economic activity useful for the inhabitants of a regions. The scientific and methodological principles and analytical mechanisms of estimation of social trends of economic unit's activities proposed. The author gives a forecast of their response to state support.

**Keywords:** agricultural manufacture, land relations, state support, anticrisis measures.