

-
- Шухарев П.Н.* Природа социального капитала: социально-психологический подход // *Общественные науки и современность*. 2003. № 2.
- Evans P.* Government Actions, Social Capitals and Development: Reviewing the Evidence on Synergy // *World Development*. 1996. Vol. 24. P. 1119–1132.
- Gabbay S.M.* Leenders CSC: The Structure of Advantage and Disadvantage // *Corporate Social Capital and Liability* / Ed. by R.Th.A.J. Leenders, S.M. Gabbay. N.Y.: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Hofstede G.* Cultures and Organizations: Software of the Mind. N.Y.: McGraw Hill, 1997. P. 28.
- Hofstede G.* Organization culture // *The IEBM Handbook of Organizational Behavior*. L.: Thomson Learning, 2001. P. 193–210.
- Hall E.T., Hall R.M.* Hidden Differences Doing Business with the Japanese. N.Y.: Anchor Press-Doubleday, 1987.
- Lesser E.L., Prusak L.* Communities of Practice, Social Capital and Organizational Knowledge // *Knowledge and Communities* / Ed. by Lesser E.L., Fontane M.A., Slusher J.A. Boston: Butterworth Heinemann, 2000. P. 123–131.
- Penning J.M., Lee K., van Witteloostuijn A.* Human Capital, Social Capital and Firm Dissolution // *Academy of Management Journal*. 1998. Vol. 41. P. 425–440.
- Putnam R.* The Prosperous Community. Social Capital and Public Life // *The American Prospect*. 1993. Vol. 4. № 13. P. 1–8.
- Putnam R.* Bowling Alone: America's Declining Social Capital // *Journal of Democracy*. 1995. Vol. 6. № 1. P. 65–78.
- Trompenaars F., Hampden Turner C.* Riding the Waves of Culture. L.: Brealey, 1997.

Рукопись поступила в редакцию 04.10.2011 г.

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ТЕРНИСТЫЙ ПУТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ¹

И.Н. Буздалов

В статье рассматриваются узловые аспекты извечного «земельного вопроса»: прежде всего собственность на землю, условия и общественные формы ее эффективного использования. Анализируются замыслы и последствия современной аграрной реформы в России, просчеты и злоупотребления в землевладении и землепользовании, пути их преодоления. Особое внимание уделяется формированию развитого рыночного оборота земли, организационным и правовым вопросам становления проверенной мировым опытом цивилизованной системы земельных отношений.

Ключевые слова: земля, земельные отношения, земельная собственность, рынок земли, формы землевладения, земельное законодательство.

Вековые российские преобразования в землевладении и землепользовании в их научной трактовке принято рассматривать как деятельность государства в решении «земельного вопроса». Но в реальной действительности это решение неизменно воплощалось в противоречивое нагромождение теоретических построений, практических полумер, откатов назад, неожиданных поворотов и явных странностей, иначе говоря, парадоксов. Последние неизбежно вели к «закреплению» или углублению почти перманентного аграрного кризиса со всеми его негативными последствиями для всего процесса жизнедея-

© Буздалов И.Н., 2012 г.

¹ Статья подготовлена по результатам разработки проектов Российского гуманитарного научного фонда № 12-02-00108а и № 12-02-00145а.

тельности на земле. А положение дел в землевладении и землепользовании неизбежно затрагивает фундаментальные проблемы общенационального значения. «Каков характер земледелия, – писал Ф.М. Достоевский, – таков характер нации», иначе говоря, таково реальное морально-нравственное и социально-экономическое состояние всего общества.

С начала ориентированных на рыночные, демократические принципы преобразований земельных отношений, определенных Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г., а затем – Земельным кодексом РФ от 25 апреля 1991 г., прошло более 20 лет. Такого срока, судя по аналогичным преобразованиям в мировой практике, для системной реализации стратегии земельной и аграрной реформ в целом вполне достаточно. Однако фактические достижения, особенно в главном – предоставлении реального права собственности на землю непосредственно тем, кто ее обрабатывает, явно не отвечают этим принципам и целям реформирования.

Крестьяне в основной массе не стали подлинными хозяевами на земле. Многие нормы указанных и последующих правовых актов о более рациональном использовании и охране земли повисли в воздухе. Десятки миллионов гектаров прежде посевных площадей вообще выпали из оборота, а оставшаяся «в обработке» земля интенсивно теряет плодородие. Севообороты нарушены почти на всей площади пашни, резко сократились площади орошаемых земель. В то же время активно развиваются процессы эрозии и деградации земель, опустынивания и зарастания прежней пашни кустарником, мелколесьем, обычным чертополохом. Вместо предполагавшегося роста производства продукции сельского хозяйства произошло его масштабное сокращение, а объемы импорта продовольствия за последние годы перешагнули все разумные границы и превышают объем товарной продукции отрасли. Что же привело к таким неутешительным результатам новые попытки решить «земельный вопрос», представляющий собой исходную методологическую основу рацио-

нального построения современной системы аграрных отношений, формирования и профессионального осуществления социально ориентированной аграрной политики?

КОНЦЕПЦИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ...

Ведущий замысел преобразования земельных отношений, которым руководствовались реформаторы, исходил из проверенных мировым опытом основополагающих принципов: личной свободы, экономической дееспособности, социальной справедливости, составляющих суть современной концепции социального рыночного хозяйства. По существу, на этих же принципах базировались реформаторские идеи государственных деятелей второй половины XIX в., направленные на освобождение крестьянства от помещичьего и общинного крепостного права, наделение его фундаментальным гражданским правом частного владения землей и свободной предпринимательской реализацией этого права.

Отвечая блюстителям традиций и старинны, защитникам общинной формы закрепощения земледельца, объявлявших себя «патриотами России», С.Ю. Витте, анализируя ход крестьянской реформы 1861 г. и констатируя лежащие «на поверхности» факты, подтверждающие, что «община всегда и всюду проявляла себя как примитивная форма владения», характеризовал этот патриотизм исключительно с позиций «административно-полицейского удобства». Указывая на порочность земельных переделов и других общинных порядков, он отвечал «старьевщикам», что «чувство патриотизма и любви к старине похвально, но нужен еще разум... Разум же всякому, кто таковым обладает, говорит, что люди, народы, как все на свете, двигаются, только мертвое, отжившее стоит, да и то недолго, ибо начинает идти назад, гнить». И происходит это прежде всего по причине лишения челове-

ка права частной собственности, принципа индивидуальности – принципа, «на котором держится весь мир». Вследствие половинчатой и непоследовательной реализации этого принципа крестьянство хотя и освобождалось от «рабовладельцев, но оставалось в рабстве произвола, беззаконности и невежества, а при таком положении крестьянства государство не может мощно идти вперед, не может иметь то мировое значение, которое предуказано ему природой вещей» или, говоря языком экономической науки, объективными закономерностями общественного развития.

На более последовательное осуществление указанного принципа, на последовательное освобождение крестьян от общинной крепостной зависимости была направлена Столыпинская реформа земельных отношений, а следовательно, и всей системы аграрных отношений. Несмотря на сопротивление тех же старьевщиков, краткость срока практического осуществления реформы не только радикально меняла социальный климат и производственные показатели в самом сельском хозяйстве, но и содействовала общим прогрессивным сдвигам в развитии экономики страны. Этому способствовали устремления осуществить системный подход к проведению земельной реформы, когда в тесной взаимосвязи с преобразованием землевладения и землепользования реформировались другие стороны аграрных и всей системы экономических отношений. При этом государство, опираясь на соответствующую такому подходу научную концепцию, активно поддерживало и целенаправленно регулировало укрепление и развитие проверенных мировым опытом демократических, рыночных основ этих отношений.

Важное значение в достижении позитивных результатов реформы земельных и всей системы аграрных отношений имеет последовательность, этапность их проведения, отказ от соблазна поспешных, непродуманных решений для их осуществления в обход мнения самих «реформируемых». Аграрные преобразования, писал С.Ю. Витте, – рабо-

та «бесконечной сложности», и недопустимо проводить ее «спешно и огульно». При этом «в таком важном деле, как сельское хозяйство, – отмечал он, – едва ли целесообразно предпринимать какие-либо меры, не спросив тех, кто близко стоит к земледелию и кому лично известны его слабые стороны и насущные требования».

Но если общий стратегический курс осуществления нынешней аграрной реформы был направлен на отмену советского крепостного права в деревне, монополии государственной собственности на землю и ориентировался на использование тех же базовых принципов социального рыночного хозяйства, то в тактике преобразований возобладало устремление осуществить их ускоренно, разом демонтировать огосударвленную колхозно-совхозную систему. По сути, отсутствовал системный, народнохозяйственный подход к реформированию, а государство во многом устранилось от его активного и целенаправленного регулирования. Процессы аграрных преобразований стали сопровождаться стихийными, деструктивными проявлениями. Этому способствовало запутанное и противоречивое правовое обеспечение реформы, открывшее простор произволу на рынке земли, злоупотреблениям, коррупции.

Общий лейтмотив реформы «землю – крестьянам» в основном был реализован формально. Земли бывших колхозов и совхозов были распределены в частное владение, но не в «натуре», а в виде условных долей, т.е. на бумаге. Многие виртуальные земельные участки оказались невостребованными (на 1 января 2012 г. – около 23% общего числа), что привело к обвалу сельскохозяйственного производства и создало реальную угрозу продовольственной, а следовательно, общей национальной безопасности страны.

Сейчас, оперируя цифрами экспорта зерна, власти пытаются представить чуть ли не радужную картину использования земли и вместе с тем – общего положения дел в сельском хозяйстве, не замечая масштабных диспропорций и деформаций в развитии от-

расли. Зерно экспортировалось и в годы «социалистических» преобразований в деревне, сопровождавшихся подрывом кормовой базы и общим плачевным состоянием животноводства, недоеданием, а то и голодом самого крестьянства, т.е. признаками острейшего аграрного кризиса. И нынешний экспорт зерна (из доходов от которого самому селу ничего не достается) осуществляется на фоне подрыва базовых условий развития животноводства (падение уровня производства к 1990 г. составляло почти 40%) и беспрецедентного импорта замороженной и часто залежалой животноводческой продукции (в 2011 г. – на сумму свыше 600 млрд р.). Поэтому о благополучии в сельском хозяйстве можно будет говорить лишь тогда, когда при технической и социальной обустроенности и структурной сбалансированности земледелия страна станет экспортером, в том числе и продукции животноводства, особенно мясного. Пока же отрасль далеко не вышла из глубокого системного кризиса во многом вследствие отсутствия упорядоченности земельных отношений, что и привело, в частности, к резкому сокращению посевов кормовых культур (за 1990–2011 гг. в 2,4 раза), а также производства комбикормов.

В результате применения шоковых методов, формального раздела обобществленных земель в частную собственность многие реальные земельные угодья стали выпадать из активного оборота. То же самое подтвердил венгерский и болгарский опыт поспешной земельной приватизации, вызвавший небывалое падение сельскохозяйственного производства и его продуктивности. В российских же условиях, во-первых, большая часть крестьян не были готовы стать «культурными» хозяевами на собственной земле и не хотели рисковать. Во-вторых, происходило не системное преобразование, а односторонняя реорганизация коллективных хозяйств в ожидании более взвешенных решений по земельному вопросу. Пока же право частной собственности на землю бывших членов колхозов и работников совхозов стало реализовываться путем закрепления за ними их условной земельной доли

в общем фонде земли, а не путем выделения соответствующего участка в натуре.

Такая реорганизация хотя позволила сохранить многие крупные хозяйства, но сопровождалась дезорганизацией внутрихозяйственных отношений, а часто – и прямым расхищением имущества. Правда, желающие завести свое фермерское хозяйство стали получать реальные земельные наделы из прежних обобществленных угодий. Сейчас их около 260 тыс. человек, т.е. немногим более 2% из почти 12 млн земельных дольщиков. К(Ф)Х являются собственниками 21% посевных площадей, на которых в 2011 г. производилось 22,1% зерновых, около 30% технических культур (всего около 8,7% общего объема сельскохозяйственной продукции). Несмотря на все невзгоды стихийно-шокового реформирования, некоторые из них, как правило, находящиеся в благоприятных условиях производства и реализации продукции, получающие высокие рентные доходы, оказались устойчивыми и жизнеспособными, хотя и работающими в несовершенной и нездоровой рыночной среде. Однако в целом рыночное реформирование земельных и всей системы аграрных отношений осуществлялось бессистемно – не по проверенному в мире концептуальному замыслу, а по сценарию, подобному ваучерной приватизации.

Страсть наживы, быстрого обогащения путем обретения права собственности на землю, особенно плодородную и выгодно расположенную близко к городам или транспортным путям, охватила не столько самих земледельцев, сколько предприимчивых дельцов-спекулянтов и чиновников, не имеющих часто прямого отношения к земле и сельскому хозяйству. Кроме того, отсутствие уверенности в успешном развитии фермерских хозяйств в условиях деформированных, криминализованных рыночных отношений склоняло многих сельских тружеников к продолжению работы в крупных товариществах, кооперативах или акционерных обществах.

В основной своей массе и работники «реорганизованных» СХО вскоре столкнулись

с ущемлением своих имущественных прав. Начали происходить массовые спекулятивные сделки и другие злоупотребления в отношениях между собственниками земельных участков на бумаге и их партнерами по земельному обороту на региональном и местном уровнях. В процессе такого «оборота» под разными предлогами, вплоть до прямого обмана, формальные владельцы земли – физические лица лишались реального права собственности на нее. Соответственно ослабевали мотивация к производительному труду и заинтересованность в улучшении состояния и использования земли. Вместо беспристрастного закона о земле с едиными, четкими и однозначными нормами действительно рыночного ее оборота, земельными делами в основном стало заправлять и сейчас продолжает заправлять разросшееся бюрократическое, во многом коррумпированное «землеустроительное» и прочее чиновничество. Выручаемые миллиарды долларов от продажи сельскохозяйственных земель, особенно в пригородных зонах, идут в карман кому угодно, только не труженикам самого сельского хозяйства. Давно ли объявлена «дачная амнистия», а бедные садоводы по-прежнему страдают от хождения по кабинетам чиновников и поборов.

Сейчас, например, в Московской области ⁴/₅ всех земельных долей под указанными предлогами практически вместе с крестьянами закупили всего 25 физических лиц – владельцев гигантских холдингов. Приобретенные, часто за бесценок, земельные доли превратились в огромные имения-латифундии земельных олигархов. Рыночная цена за 1 га земли в Подмоскovie доходит до 180–230 тыс. долл. И хотя по закону сельскохозяйственные земли должны использоваться по прямому назначению, при «посредничестве» того же чиновничества часть их (до 100 тыс. га в год за последнее время) открыто переводилась в другие категории и предоставлялась под коттеджи, виллы, охотничьи домики и другие нужды земельных и прочих олигархов. На 20 млн человек населения Москвы и Подмоскovie не осталось ни одной птицефабрики.

На продовольственных прилавках в основном импортная продукция или завезенная из других регионов. В этом же направлении процессы преобразования земельных отношений развиваются и в других субъектах РФ.

В то же время в социальном статусе крестьянина как бывшего наемного работника по сравнению с советской системой аграрных отношений мало что изменилось, если, конечно, не считать его возросшего бесправия и незащищенности. Причина этого в том, что монополия государственная сменилась монополией земельных магнатов, посредников, чиновников, а всякая монополия, как известно, ведет к загниванию, подавлению конкуренции и предпринимательской деятельности, разгулу коррупции. Масштабы взяточничества нередко просто «захватывают дух». В начале 2011 г. при получении взятки в 1 млн 300 тыс. долл. был задержан советник главы Солнечногорского района Московской области В. Третьяк за незаконное предоставление московскому олигарху под коттеджное строительство в аренду 3 га земли. В 2010 г. были арестованы три сотрудника администрации Пушкинской администрации, включая замглаву Д. Соломатина, за присвоение земельных участков, оцениваемых в 500 млн р. Только в первом полугодии 2011 г. органы прокуратуры Московской области выявили более 1500 махинаций с землей (а сколько не выявлено?). Но и по этим махинациям возбуждено всего семь уголовных дел. Одним словом, хотели как лучше, а получилось не только как всегда, а во многих случаях еще хуже.

О СОСТОЯНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЛИ

По состоянию на 1 января 2011 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в стране составила 393,4 млн га. Площадь сельскохозяйственных угодий – около 196 млн, из них пашня – 115 млн га, посевные

площади – 76 млн га (в 1990 г. – 117,7 млн га, т.е. сокращение составило почти 42 млн).

За 1990–2010 гг. площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 18 млн га, или 9%, валовая продукция сельского хозяйства – на 28,2%, в том числе растениеводства на 15,2%, животноводства – почти на 40%. Урожайность зерновых в 1990 г. находилась на уровне 19,5 ц/га (в 2010 г. – 18,3 ц/га), сахарной свеклы соответственно – 240 и 241 ц/га, семян подсолнечника – 13,7 и 9,6 ц/га, картофеля – 104 и 104 ц/га, овощей – 167 и 180 ц/га.

Обследования свидетельствуют о явном снижении экономического плодородия земли, а нынешний уровень ее продуктивности поддерживается за счет дальнейшего истощения естественных запасов питательных веществ почвы. Ежегодный их вынос сейчас почти в 3 раза превышает возврат, что связано с резким сокращением количества удобрений на 1 га посева. За 1990–2010 гг. это сокращение составило по минеральным удобрениям в 2,3 раза, по органическим – в 3,2 раза. Правда, производство минеральных удобрений в стране за этот период возросло с 14,6 млн до 18 млн т, но более 80% этого объема экспортируется и используется для удобрения и повышения плодородия земли бразильских и прочих зарубежных фермеров.

Отсутствие должного хозяйского отношения к земле объясняется прежде всего расстройством всего механизма реализации права частной собственности на землю, фактическим бесправием миллионов владельцев бумажных земельных долей, общим произволом и злоупотреблением в земельных отношениях. Лишь в секторе приусадебных и фермерских семейных хозяйств, где право частной собственности получило более осязаемое выражение (располагая 26% посевных площадей, они производят 55% валовой продукции сельского хозяйства), положение с состоянием и использованием земли, ее продуктивностью относительно благоприятное. Наоборот, в акционерных обществах, ООО, СПК, госхозах, гигантских агрохолдингах, где

непосредственные производители являются формальными собственниками-дольщиками, вся система земельных отношений остается деформированной, создающей «благоприятную» почву для произвола и злоупотреблений, разного рода махинаций с землей. Располагая 74% посевных площадей, эти СХО производят 45% продукции отрасли.

В статистической отчетности о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения приводятся сведения, что из всех земель, находящихся в частной собственности, якобы 96,8% (129 млн га) приходится на эти земли. Но по данным Росреестра на 1 января 2011 г. 76% из них (101,4 млн га) – виртуальные участки владельцев «бумажных» долей. Более половины этих долей (51,7%) их владельцы передали (или их вынудили передать) в аренду крупным СХО, агрохолдингам, земельным магнатам, 11,2% – в уставный капитал СПК, товариществ, другим СХО. Только 7,2% «долевладельцев» получили взамен «бумажных» свидетельств реальные земельные участки.

Сейчас 23,7% сельскохозяйственных земель (24 млн га) в виде «бумажных» земельных долей, принадлежащих 2,42 млн га (или 25,7%) их владельцев оказались невостребованными. Эти земли или незаконно, по «усмотрению» используются теми же крупными СХО, или находятся под надзором «недремлющего ока» муниципального чиновничества. Тем более закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (принят 27.01.2003) позволяет в судебном порядке принудительно изымать эти земельные доли в собственность муниципалитетов, т.е. в распоряжение местного чиновничества. Опыт такого «распоряжения» уже реальными участками, судя по приведенным выше примерам, известен. Сельское хозяйство, как правило, вообще теряет эти земли.

Элементы явной анархии в земельных отношениях являются непосредственной причиной или необоснованного перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, или деградации находящихся в

обороте участков. Так, за 1995–2010 гг. почти 2 млн земельных участков (17,2% площади перераспределенных земель) изменили категорию использования и выбыли из сельскохозяйственного оборота. Сейчас более 10 млн граждан не могут реализовать свои права земельных собственников и получить кредиты для улучшения состояния сельскохозяйственных земель из-за отсутствия регистрационных свидетельств и землеустроительной документации.

Все это привело к тому, что за время проводимых таким образом «преобразований» земельных отношений на 70,5 млн га посевной площади полностью нарушены севообороты, а на площади 11,5 млн га прежде осушенных и орошаемых земель прекратилось осуществление необходимых агротехнических и мелиоративных мероприятий. На огромных сельскохозяйственных территориях РФ площадью 24 млн га интенсивно развиваются процессы эрозии и других видов деградации почв, усиливаются опустынивание этих территорий (в Республике Калмыкия возникла первая в Европе пустыня). За время осуществления земельной реформы более 3 млн га пашни вообще заросло кустарником и мелколесьем.

Бессистемный характер проведения земельной реформы путем проб и ошибок сопровождается запущенностью необходимых землеустроительных работ, хотя с 2001 г. действует Федеральный закон «О землеустройстве», определивший порядок и неотложные меры по выполнению этих работ. До сих пор не проведена инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения, не осуществлено разграничение земельных участков, используемых индивидуальными собственниками и СХО на различном праве. Соответственно эти участки не зарегистрированы и не поставлены на кадастровый учет, а земли фонда перераспределения, равно как земельные доли, не выделены в натуре.

Все это приводит к тому, что в целом отсутствуют необходимые организационно-территориальные условия и для развития

цивилизованного земельного рынка, купли-продажи, особенно ипотеки земельных участков. По сути, нет достоверной информации о количественном и качественном состоянии сельскохозяйственных земель, необходимой для построения действенного механизма регулирования рыночного оборота земли, обоснования размеров платежей за землю, земельного налога, контроля использования земель.

Крайняя неупорядоченность системы землеустройства ведет к нарушению его устойчивости и компактности, порождает парцелляризацию земельных участков, чересполосицу, волокиту в оформлении землеустроительной документации. Затрудняется привлечение инвестиций в сельское хозяйство, отработка действенного механизма целенаправленного регулирования землепользования, а, следовательно, – и всей системы земельных отношений.

ЗЕМЛЯ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Поистине плачевное состояние и неэффективное, часто явно бесхозяйственное использование земель сельскохозяйственного назначения – во многом результат отсутствия действенной правовой защиты земли и ее владельца, прежде всего индивидуального, частного земельного собственника. По форме земельное законодательство, представленное уже сотнями правовых и нормативных актов, является избыточным. Но именно эта избыточность в условиях крайне медленного продвижения нашего государства к независимой судебной системе, жесткости и волевых действий «вертикали» власти, вседозволенности «административного» ресурса и порождает так называемый правовой нигилизм, явный произвол в земельных и всей системе аграрных отношений. Следование пословице «закон, что дышло – куда повернул, то и вышло» в этих условиях открыло широкий простор.

Иное положение было бы с правовым регулированием земельных отношений и иным было бы состояние, качество, продуктивность земли, если бы в рамках преодоления правового нигилизма это регулирование осуществлялось четко прописанными нормами единого, детально проработанного Закона о земле или Земельного кодекса с основным его разделом сельскохозяйственного землевладения и землепользования. Необходимость единого государственного правового акта о земле прямого действия с включением в него норм ответственности за использование земли и ее экономической защиты государством вытекает из особых функций и особого значения земли как общенационального достояния, базовой основы всей жизнедеятельности человека, и прежде всего производства продуктов питания – этого, по словам классика, «самого первого условия жизни непосредственных производителей и всякого производства вообще».

Ныне действующий с 2001 г. Земельный кодекс РФ к сожалению, имеет общий, декларативный характер, он «оброс» обилием противоречивых положений и норм других правовых и нормативных актов и не способствует становлению развитой, цивилизованной рыночной системы земельных отношений. Заранее соглашаясь с декларативностью основных норм кодекса, его разработчики «предусмотрительно» сделали отсылки к предполагавшемуся и принятому в 2003 г. Закону об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Параллельно действовали и продолжают действовать относящиеся к теме землевладения и землепользования нормы Гражданского, Семейного и Лесного кодексов, законов о сельскохозяйственной кооперации, личном подсобном хозяйстве, крестьянском (фермерском) хозяйстве, ипотеке, переводе земель из одной категории в другую и т.д. Получился, говоря словами М.Е. Салтыкова-Щедрина, своеобразный «сумрак законов» с нестыкующимися, нередко надуманными положениями и нормами, которые стали удобными для чиновничества, земельных магнатов,

руководителей СХО, правовой «крышей», позволяющей решать земельные дела «по усмотрению» и, естественно, для своей выгоды.

Многие считают, что закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в какой-то мере устраняет недостатки, неожиданности и странности записей в других актах земельного законодательства. Но эти акты продолжают действовать и предлагают свои правовые решения важных аспектов «земельного вопроса». На практике каждый земельный чиновник, административно назначенный судья, земельный магнат и т.д. выбирает более «удобные» нормы из разных, более «подходящих» правовых актов.

Еще немало людей, которым удобны и выгодны прежние колхозные порядки землевладения и землепользования. Понятие «колхоз» уже исключено из официальной статистической отчетности, его нет в действующем государственном реестре категорий хозяйств в аграрном секторе. Однако в принятом и действующем законе «О сельскохозяйственной кооперации» – это «приоритетная» форма якобы сельхозкооператива. (Другой, явно надуманной формой кооперации в сельском хозяйстве, в этом «дремучем», по некоторым оценкам, законе, объявлен «колхоз», о существовании которого даже в сельском хозяйстве ничего не знают.) Указанный закон устанавливает норму, согласно которой, колхоз (если это не настоящий кооператив), как и прежде, создается гражданами путем объединения их имущественных паевых взносов, денежных средств, земельных участков, земельных и имущественных долей и другого имущества, поступающего в паевой, а по сути, тот же «неделимый» фонд хозяйства. Тем самым частная собственность крестьян, в том числе на землю, вновь «обобществляется» и становится той же общественной, т.е. коллективной, иначе говоря, «совместно-ничьей» собственностью.

Правда, формально право частной собственности члена колхоза на земельную долю, даже на земельный участок, в законе признается. Но решение о форме (денежной или на-

туральной) и размерах возвращения члену этого якобы кооператива принадлежавшего ему ранее имущества в виде внесенного пая, включая земельный, с целью осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности при выходе из колхоза, по существу, принимает общее собрание. Советская и продолжающая ее современная, несколько модернизированная практика создания этих псевдокооперативов со всей очевидностью показала, как такие собрания проводятся и какие на них могут быть приняты решения, тем более если собрание будем правомочным при условии присутствия на нем всего 25% членов, с принятием решений простым большинством голосов.

Вряд ли нужно комментировать, что это будет означать (и наблюдается на практике), в частности, для развития фермерских хозяйств в России. Злоупотребления и решения, лишённые здравого смысла, сплошь и рядом объясняются у нас тем, что многие законодательные акты по сельскому хозяйству, принятые Государственной Думой, во многом являющихся компромиссом противоположных позиций депутатских фракций и групп, конгломератом противоречивых норм, в частности данный закон, не выполняется. Но возникает вопрос, а нужно ли такой «неудобоваримый», вводящий в заблуждение, рождающий кооперативных мутантов закон выполнять? Но раз закон есть, приходится им руководствоваться, однако часто – вопреки возрождению действительной кооперации.

Немало подобного рода вопросов и к «основному» для аграрного сектора земельному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который в силу своего несовершенства и невнятности отдельных норм уже неоднократно подвергался изменениям и «корректировался». И хотя его последние корректировки определены Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» (2010 г.), данный правовой акт так и не достиг

желаемого совершенства. Правда, например, преимущественное право собственника земельной доли в распоряжении этой доли (или выделенного в счет ее земельного участка) без согласия прочих собственников этот «исправленный» закон утверждает, но тот же закон о сельскохозяйственной кооперации, по сути, этого права не признает.

Сомнение вызывает правомерность, адекватность праву частной собственности, ее неприкосновенности, норме закона, предоставляющей приоритет муниципалитетов в приобретении пока не востребованных земельных долей (ранее этот вопрос решался путем соглашений между собственниками этих долей или между ними и сельскохозяйственной организацией). Здесь – широкое поле для формально «законного» произвола. Ведь невостребованность земельных долей часто объясняется объективными обстоятельствами: ожиданием более благоприятной конъюнктуры на рынке земли, более высокой цены на нее, незавершенностью землеустроительных и учетно-кадастровых процедур и т.д., а также общей запутанностью и сумбурностью земельного законодательства, заставляющей «подождать» с распоряжением своей земельной долей. Игнорировать эти объективные причины – значит встать на путь фактической вседозволенности в отношении миллионов собственников земельных долей, соответствующих площади 24 млн га (средний размер доли по стране около 9,9 га). Махинаторы с землей такого «правового» решения только и ждали.

Так что в целом оценить рассматриваемый «улучшенный» закон положительно с позиции концепции и механизма рыночных отношений, включая рынок земли с его основными сегментами купли-продажи, аренды и особенно залога, не представляется возможным уже потому, что принципиальные его нормы отдают приоритет не экономическому, рыночному, а больше административно-чиновничьему регулированию, волевым решениям, прямым злоупотреблениям, ущемляющим права земельных собственников, прежде всего физи-

ческих лиц, – владельцев земли на бумаге – в форме ее аморфных долей, этих, по словам пословицы, «журавлей в небе».

В представленном федеральным агентством «Роснедвижимость» на заседании проведенного 27 февраля 2007 г. в Совете Федерации круглого стола по земельно-ипотечному кредитованию информационно-аналитическом материале под благовидным предлогом концентрация земли у крупных эффективных собственников признается оправданной вообще сократить число собственников земельных долей до 3 млн. Высказывается предложение, в том числе некоторых представителей аграрной экономической науки, о «передаче земли народу», т.е. ее новой национализации с предоставлением сельхозпроизводителям участков только в аренду. А поскольку национализация означает на деле передачу земли не народу, а в распоряжение тех же чиновников, то нетрудно предположить последствия такой массовой передачи, апробированной в советское время. Аренда же земли по разрешениям и запретам чиновников – это необъятное поле для злоупотреблений и коррупционных сделок с землей, которые исключаются при частном владении и нормальном ее рыночном обороте.

В целом подведена противоречивая, а в существенных моментах по сути *антиконституционная юридическая база* для разного рода чиновничьих и монополистических манипуляций на рынке земли. Она дает свободу волевым действиям руководителей гигантских земельных конгломератов, включающих в производственный каркас сверхкрупные, трудно управляемые объединения предприятий различного несельскохозяйственного направления, а также сельскохозяйственные организации. При этом земельные доли владельцев фактически складываются монополистами за символические вознаграждения или заманчивые обещания. В последние годы такие конгломераты получили развитие в разных регионах страны, особенно в Белгородской области, о чем часто с восторгом сообщают местные руководители, некоторые

средства массовой информации и экономисты-аграрники, путающие гигантоманию с оптимально крупным производством, полагая, что именно такие объединения выведут на путь возрождения деревни и подъема сельского хозяйства. В социально-экономическом плане эти восторги представляются больше эмоциональными, а прогнозы с точки зрения рациональной социальной структуры аграрного сектора России – по меньшей мере сомнительными.

Пока на деле получается, что страна в который раз пытается удивить мир, увлекаясь гигантоманией, видимостью реформ, полумерами или контрреформами. Мировая практика уходит от латифундий, развивая товарное фермерское хозяйство с его нормальной «вертикальной» кооперацией. Кооперативные образования фермерских хозяйств увеличиваются в своих размерах до оптимально крупных, используют постоянных или временных наемных работников, включают кооперированных земледельцев в процессы рыночного предпринимательства. У нас же в соответствии с поэтической притчей об особой российской «статии» – не стремление шагать в ногу с мировой практикой, а направить движение в прямо противоположном или явно ложном направлении. И в том, и в другом случае подавляется извечный, определяющий саму сущность жизнедеятельности земледельца принцип – «землю – тем, кто ее обрабатывает» или, иначе говоря, кто является собственником земли и улучшает ее своим трудом.

При нынешнем отсутствии на селе, особенно в глубинке, альтернативных источников заработка, крайне низкой осведомленности «владельцев» земельных долей о своих правах, продолжающемся старении жителей села и невозможности пожилых селян сменить местожительство и привычный образ жизни массовую сдачу этих долей во многих случаях, по существу, «за шапку сухарей» в аренду или за такую же «цену» их продажу земельным монополистам можно рассматривать как кабальную сделку или грубое извращение указанного принципа. Дело, однако, не

только в низком уровне арендной платы или цены земельного участка, в частности закладываемого под ипотечный кредит, а в том, что на наших глазах происходит окончательное раскрестьянивание деревни и искусственное «насаждение» олигархических собственников земли на основе использования чрезвычайно «благоприятной» для них, однако далеко не предпринимательской конъюнктуры на деформированном аграрном, в том числе земельном, рынке.

До сих пор отсутствуют необходимые законодательные ограничения на предельные размеры концентрации земли в руках отдельных собственников и должного (и иногда всякого) контроля над нормальным рыночным оборотом земли. Все это имеет и будет далее иметь необратимые отрицательные последствия не только для нынешних селян, но и для их грядущих поколений, которых земельные олигархи с помощью разросшейся рати регионального, районного и сельского муниципального чиновничества навсегда оторвут от земли. О каком государственном регулировании, равно как и о местном самоуправлении, о демократизации жизни на селе вообще, о повороте к человеку в проведении земельной, а следовательно, общей аграрной реформы может идти речь, когда в монополистско-чиновничьем «земельном обороте» голос отдельного человека, даже если он формально объявлен или стал собственником земли, часто совсем не слышен.

Существенным концептуальным недостатком «рамочного», т.е. содержащего общие нормы Земельного кодекса, как и Закона об обороте сельскохозяйственных земель, является то, что в этих и других правовых «земельных» актах не устанавливается предельных, отвечающих критериям экономического оптимума размеров земельных участков в собственности физических и юридических лиц. Если речь идет о действительно экономически и социально ориентированном на крестьянские ценности и критерий эффективности земельном законодательстве, то оно объективно предполагает предельные нормы

максимальных размеров концентрации земли в индивидуальном или корпоративном владении. Пока таких предельных норм в нынешнем российском земельном законодательстве нет, а на мировой опыт оптимизации землеустройства творцы этого законодательства о земле мало обращают внимания или ссылаются на ту же российскую «особую статью», удобную для оправдания бесхозяйственности.

Между тем ограничению, точнее, оптимизации размеров участков земли сельскохозяйственного назначения в собственности фермера в правовом регулировании земельных отношений многих европейских стран, в частности Дании, Германии, Франции, Испании, Швейцарии, Норвегии, Италии и т.д., уделяется особое внимание. В Германии, например, максимальная концентрация земли на одно хозяйство законодательно определена в 400–500 га (без восточных земель), в Дании – в 150 га (в собственности и аренде). С такими, даже меньшими, площадями широко практикуются залоговые сделки, в то время как у нас якобы рациональными являются подобные сделки с земельными участками в 1–1,5 тыс. га и более.

Следует отметить, что в ряде стран, наряду с предельными максимальными размерами сельскохозяйственного землепользования, установлены и минимальные ее размеры как условие препятствования чрезмерному дроблению земли, затрудняющему ее рациональное использование и нормальный рыночный оборот. В то же время земельное законодательство многих западных стран отказывает в возможности юридическим лицам приобретать землю, а банки, получившие в залог фермерскую землю, не могут стать ее собственниками. У нас в этом вопросе, по меньшей мере, нет ясности. И уже наблюдаются случаи, когда сельхозпредприятия, передав землю коммерческим банкам под залог, даже при хорошем урожае, но, как правило, при отсутствии возможности погасить задолженность кредитным организациям в условиях диспаритета цен в АПК просто теряют землю.

Правда, есть страны, где предельные размеры землевладения и землепользования не установлены. Но там нет таких, как у нас, «благоприятных» в смысле стихийной конъюнктуры и прямого произвола на земельном рынке условий для концентрации земли в одних руках и действуют другие, косвенные экономические (прежде всего налоговые) ограничители этих размеров. В этих странах в основном или исключительно за счет государственных бюджетных источников создана эффективная система землеустройства, а у нас, как показано выше, пока ее только пытаются создать, хотя закон о землеустройстве действует уже более 10 лет. Во-первых, межевание как важнейшее звено землеустройства предполагает наличие у каждого собственника реального земельного участка, и у миллионов собственников имеются пока лишь повисшие в воздухе земельные доли. Во-вторых, утверждается, что это никак нельзя выделить на цели землеустройства средства федерального бюджета примерно на те же десять лет, хотя речь идет о ежегодной сумме в 3,0–3,5 млрд р. Власти пытаются переложить эти мизерные для федерального бюджета суммы, а тем более – для золотовалютных резервов страны – на сомнительные с точки зрения источников бюджеты муниципалитетов и тем более – на еще более сомнительные внебюджетные средства.

При сложившемся положении дел и совершенно разлаженном экономическом и правовом механизме, часто волевых методах решения обострившегося до пределов «земельного вопроса» следует не только учитывать экономическую сторону проблемы, связанную с правом собственников земли, размерами землевладения и т.д., но и упорядочить, оптимизировать социальную структуру аграрного сектора, которая в до сих пор остается предметом научных дискуссий. Как известно, в странах Европы основу социальной структуры сельского хозяйства, и что особенно важно – стратегии всего сельского развития, составляют малые семейные формы. В Италии, например, три четверти всех

земельных собственников владеют наделами (включая лесные угодья), не превышающими 5 га. Только 1,6% землевладельцев в этой стране располагают земельными площадями свыше 50 га. У них сосредоточено около 35% всех сельскохозяйственных угодий, но они производят только около четверти стоимости конечного продукта сельского хозяйства. А это значит, что основную массу продукции в Италии и ряде других стран и сейчас с наибольшим эффектом на преобладающей по размерам земельной площади производят мелкие фермы, функционирующие в рамках оптимально крупных вертикальных кооперативных объединений. У нас при отсутствии эффективно функционирующей кооперативной системы, общем преобладании крупных СХО последние занимают $\frac{2}{3}$ посевных площадей и производят лишь 45% общего объема продукции сельского хозяйства. Этот явный структурный перекос негативно сказывается на общем состоянии и эффективности использовании земли.

В тех странах ЕС, где средние размеры ферм относительно больше, основу их тем не менее составляют семейные фермы. Так, в Дании насчитывается около 70 тыс. крестьянских хозяйств со средней площадью в 36 га, функционирующих в развитой кооперативной системе. Здесь, как и во многих других странах Сообщества, в отношении преобладающего в аграрной структуре сектора семейных хозяйств проводится активная политика аграрного протекционизма, четко прописанная в аграрном законодательстве. В соответствии с ним посредством прямой бюджетной поддержки государством мелких хозяйств, развития соответствующей сельской дорожной сети, всей социальной инфраструктуры сдерживается отток населения из сельской местности, обезлюдение обширных регионов с неблагоприятными условиями, в частности отдаленных от цивилизации высокогорных сел. В Греции, например, благодаря такой целевой поддержке 62% занятых в сельскохозяйственном секторе успешно ведут хозяйство на отдаленных или неблагоприятных с точки

зрения качества земельных угодий сельскохозяйственных территориях. В российской действительности на таких территориях, в сельской глубинке, земля опустела, на ней некому работать и некому ее осваивать.

ЗАЩИТА ЗЕМЛИ – ГЛАВНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Глубокий исследователь земельного вопроса Д.И. Менделеев конкретизировал эту функцию государства в том смысле, что защита земли, а следовательно, и самого земледельца «равносильна защите самого государства». Земля, кто бы ни был ее конкретным собственником, – ничем не заменимое *общенациональное* достояние, по известному классическому определению – «мать богатства», и соответственно оплодотворяющей ее труд является «отцом», источником увеличения этого богатства, – в данном случае богатства ничем не заменимой жизненной важности. Отсюда первостепенная задача государственных институтов, прежде всего правительства, других ветвей власти, политического руководства, целенаправленно и системно реализовать эту функцию, обеспечив тем самым прочность и мощь всего государства, его устойчивое развитие. Для цивилизованных стран современного мира, поднявших свое сельское хозяйство на уровень социального благополучия, прогресса, действительно инновационного развития, решение этой задачи является важнейшим народнохозяйственным приоритетом.

В совокупности взаимосвязанных направлений и мер защиты земли государством особая роль в этих странах отводится государственной правовой защите, качеству, четкости, целенаправленности, предметности и однозначности земельного законодательства. Земельное и в целом аграрное законодательство, обеспечивающее прочную правовую защиту земли и обрабатывающего ее земельного собственника, строится в тесной взаимосвязи

с активной экономической защитой, которая неизменно базируется на принципах аграрного протекционизма и является важнейшим базовым элементом всей аграрной политики. В реализации этих принципов правительства таких стран – нынешних членов ВТО – с успехом «перешагивают» через правила этой организации, обеспечивая массивную поддержку своих сельских товаропроизводителей, вкладывая на единицу земельных угодий в 5–10 и более раз больше, чем в России. Тем самым обеспечивается действительный, а не преимущественно декларативный, как это наблюдается у нас, приоритет развития сельского хозяйства, следовательно, создаются реальные экономические возможности повышения качества и плодородия земли.

Из современной мировой практики стран, активно осуществляющих политику аграрного протекционизма, можно указать Норвегию, Южную Корею, США, страны ЕС. Действительная общенациональная забота государства о крестьянском сословии как «корневой системе» нации, каждой конкретной крестьянской семье, условиях труда и качестве жизни в деревне приносит свои неоценимые плоды для общего экономического развития и поддержания социальной гармонии в стране. Так, в Норвегии объем среднегодовой поддержки аграрного сектора страны составляет почти $\frac{2}{3}$ стоимости валовой сельскохозяйственной продукции, а в расчете на сельского жителя – более 30 тыс. долл., на 1 гектар сельхозугодий – около 3 тыс. долл. против соответственно – 120 и 10 долл. в России.

Масштабное государственное субсидирование аграрного сектора осуществляется во многих других странах (причем не имеющих серьезных запасов нефти и газа, например в бывшей отсталой российской окраине Финляндии, ныне экспортирующей нам в обмен на сырье мирового класса станки, оборудование, электронику и т.д., да и качественные продовольственные товары), что обеспечивает их экономический и социальный прогресс в сельском хозяйстве, а следовательно, и фактическое «преодоление существенных различий

между городом и деревней». В Финляндии бедная от природы, экономически и законодательно защищенная, социально обустроенная земля обеспечивает прочную продовольственную безопасность страны. В России с ее десятками миллионов гектаров уникальных черноземов сохраняется серьезная угроза этой безопасности.

Российское государство, бесспорно, ослабило масштабы пресловутой перекачки (фискальных изъятий через департамент цен, налоги и т.д.) созданного крестьянским трудом национального дохода, но не обеспечивает прочной и активной экономической защиты земли и самого земледельца. Селу возвращается часть изымаемых у него через механизм этой перекачки доходов, но суммы этого возврата не отвечают принципам аграрного протекционизма и социальной справедливости в отношении крестьянства и задачам повышения экономического плодородия земли. В 2009 г. только по расчетам на товарную продукцию СХО государство и субъекты монопольного окружения села «выкачали» из сельского хозяйства около 1,3 трлн р. вновь созданной стоимости отрасли. Селу же было возвращено через бюджетные назначения $\frac{1}{10}$ этой суммы, причем работающие на земле непосредственные производители получили менее $\frac{1}{4}$ этих назначений. В 2010 г. аграрный бюджет вообще был сокращен до 104 млрд р. (9% суммы перекачки), т.е. до 3,5 млрд долл. Но и на 2012 г. он определен в сумме около 140 млрд р. против минимально необходимых 500 млрд р. и даже «разрешенных» правилами ВТО 260 млрд р.

Серьезно улучшить качество земли при такой поддержке, даже сохранить его на нынешнем уровне невозможно. А декларативная «установка» Доктрины продовольственной безопасности вовлечь в оборот миллионы гектаров заброшенных земель – не что иное, как благое пожелание.

Формирование развитой, эффективной рыночной системы земельных отношений в сельском хозяйстве, которое бы обеспечило его высокую конкурентоспособность, пред-

полагает усиление регулирующей роли государства в ликвидации существующих диспропорций и деформаций в экономическом механизме АПК, прежде всего в его основной ценовой подсистеме. В ложном направлении ориентируют некоторые предложения, согласно которым земельно-ипотечное кредитование якобы может «выручить» сельхозпроизводителей в условиях отсутствия у них средств на долгосрочные инвестиции, связанного с указанными выше деформациями. На самом деле земельный рынок может успешно развиваться, в том числе в направлении залога земель, при устойчивом финансовом состоянии различных форм хозяйства и обеспечения на этой основе высоких стимулов сельскохозяйственного труда.

Экономические расчеты показывают, что достижение такого состояния прежде всего через протекционистскую бюджетную поддержку аграрных цен предполагает обеспечение сельхозпроизводителям при реализации их продукции рентабельности в пределах 20–25% при оплате труда работников сельского хозяйства на данном этапе его развития не ниже 70% к среднему по народному хозяйству уровню (с учетом фактического уровня оплаты на протяжении последних 10–12 лет отрасль в целом является убыточной). Только при этом условии можно повысить инвестиционную привлекательность вложений в землю.

Источниками пополнения аграрного бюджета могут стать: прогрессивный подоходный налог, природная рента, основная часть выручки от продажи земель сельскохозяйственного назначения, от экспорта зерна, сверхдоходы посредников и т.д. При этом в качестве первоочередной меры в этом направлении было бы социально справедливо списать всю кредиторскую задолженность сельского хозяйства – как возникшую не по его вине, а вследствие диспаритета цен и непрофессионализма в проведении фискальной, антипротекционистской направленности общей макроэкономической политики государства по отношению к селу. Одновременно следует освободить от подоходного налога и

СХО, оплата труда в которых ниже указанного выше критического уровня (70% к среднему по экономике), а рентабельность – ниже 15%.

Даже если привлечь половину названных источников, что экономически оправдано и социально справедливо, а главное – вполне реально и в условиях нынешнего финансово-экономического положения в стране, то полученные суммы заведомо превысят указанную минимально необходимую величину аграрной части федерального бюджета. Государственная программа на 2008–2012 гг. за счет средств федерального бюджета, однако, предусматривает выделить треть этой величины, причем в общей сумме поддержки села она составляет всего 39%. Остальное финансирование программы перекладывается на ограниченные региональные бюджеты и внебюджетные источники (соответственно – 38,7 и 22,1%, а в абсолютном выражении на 5 лет – 544,3 млрд и 311,0 млрд р.).

Что касается распределения аграрного бюджета, то здесь необходимо обеспечить как строго дифференцированный подход в зависимости от эффективности производства, так и общую масштабную модернизацию всей сельской социальной и инженерной инфраструктуры, дорожной сети, системы связи независимо от финансового состояния СХО. При нынешнем состоянии социальной сферы села закрепить уже подготовленных и способных организовать более рациональное использование земли миллионы выпускников специальных учебных заведений аграрного профиля практически невозможно. Из-за отсутствия необходимых условий жизни и деятельности в деревне до 80% оканчивающих вузы предпочитают уходить в другие отрасли экономики, часто – на высокооплачиваемые рабочие профессии в городах, чем работать в селе. Но чтобы радикально изменить эти условия, необходимо, во-первых, не обирать и без того бедного земледельца, а наоборот, учитывая зарубежный опыт, поддержать его необходимыми для такой модернизации ресурсами, на деле реализуя провозглашенный

и неоднократно подтверждающийся нынешним руководством страны приоритет развития сельского хозяйства.

В определенной мере этот приоритет отражен также в национальном проекте «Развитие АПК» (2005 г.), Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., аналогичных программных разработках на 2013–2020 гг., но больше в плане общих замыслов, а не адекватного обеспечения ресурсами. Сам инициатор указанного проекта – Президент РФ В.В. Путин – отмечал «недопустимо малую» его финансовую поддержку. Иллюстрация такой же недопустимости показана выше в отношении упомянутой государственной программы. Она присутствует и в новых программных разработках по сельскому хозяйству на 2013–2020 гг.

Правда, в статье В.В. Путина в газете «Ведомости» от 18 марта 2012 г. о современных и предстоящих задачах экономического развития страны вновь проводится мысль о том, что Россия не может быть исключением в активной государственной поддержке сельского хозяйства – по опыту «всех развитых стран». Однако эта мысль по-прежнему не конкретизируется с точки зрения бюджетной политики, размеров поддержки села. Приведенные выше конкретные данные свидетельствуют о том, что пока не видно серьезных сдвигов в этой области, а значит – и в действительной экономической защите государством земли и земледельца, как это делается во всех этих странах мира.

Проще всего объяснить мизерность государственной поддержки села нехваткой бюджетных средств, которые уже «расписаны» по отраслям и сферам народного хозяйства. Но возникает вопрос, а учтен ли в этой «росписи» (с заведомыми «откатами» и «распилами» миллиардов этих средств) принцип приоритетности, нет ли в некоторых приоритетах явных просчетов, субъективных, «любительских» подходов со стороны «расписывающих»? Почему интересы и амбиции

оборонных отраслей, полиции, спортивных фанатов и т.п. оказываются выше интересов и нужд крестьянства, разве дефицит продовольствия меньше угрожает национальной безопасности, чем, например недостаток танков? Почему приоритет затрат на Олимпиаду–2014», «Роскосмос» и т.д. выше затрат на сельское хозяйство? Ведь доля аграрного сектора в бюджете страны и так спустилась до 1,2%, и это – на 27% сельского населения. А не в том ли дело, что якобы нехватка средств для государственной поддержки села есть прямое следствие явного пренебрежения власти ответственным выбором приоритетов и мнением широкой общественности?

Ответ на эти вопросы, если на деле учитывать опыт «всех развитых стран», очевиден, и он совершенно не подтверждает умозаключений о недостатке средств для государственной поддержки сельского хозяйства, тем более что для этого имеются указанные выше реальные дополнительные источники. Явные перекосы в расстановке приоритетов, сопровождающиеся пресловутой «перекачкой» средств, свидетельствуют об очевидных признаках просчетов в аграрной и общей экономической политике государства.

Представители финансового и экономического блока правительства считают, что размеры государственной поддержки сельского хозяйства следует рассматривать с учетом выделяемых на льготных условиях кредитов. Но кредиты – это не «добавочные» вложения, ведь субсидированные кредиты предстоит полностью возвращать. А между тем уже сейчас (данные за 2011 г.) кредиторская задолженность СХО достигла колоссальной суммы – свыше 1,5 трлн р. Это значительно превышает их выручку от реализации продукции и многократно получаемую ими прибыль. При фактической убыточности сельского хозяйства в условиях сложившегося диспаритета цен финансовых возможностей для такого возврата, если даже и далее «экономить» на заниженной оплате труда селян более чем на 50% (тем самым стимулируя снижение трудовой активности и отток квалифицированных

и перспективных работников из села), подавляющее большинство хозяйств не имеет. Совершенно иными были бы экономические условия воспроизводства в сельском хозяйстве при соблюдении и поддержании ценового паритета, что изменило бы и сами функции, и результативность кредитной политики. Зачем СХО залезать в кредитную («ростовщическую» по нынешним процентным ставкам) долговую яму, если при поддержке аграрных цен (достигающих в тех же развитых странах до 80% общей суммы государственной поддержки) они будут иметь собственные денежные источники, в том числе для покрытия сезонных затрат?

Разумеется, наряду с государственной поддержкой необходимы усилия самих СХО в направлении повышения эффективности использования земли и других ресурсов. Пока это удастся ограниченному числу хозяйств, прежде всего представленных клубом «Агро-300»), куда входят 1,3% общего числа крупных СХО. В этом очевидна роль качества человеческого фактора, профессионализма руководителей таких хозяйств, но и, как правило, более благоприятных условий производства и реализации продукции, а следовательно, и получения «добавочных» вложений в землю, и в целом – более высокого уровня технического оснащения производства. Одновременно именно эти же хозяйства пользуются приоритетным порядком получения бюджетных и кредитных ресурсов, т.е. прямой протекционистской защиты земли и земледельца со стороны государства. К сожалению, перераспределение этих ресурсов, как и в советские годы для создания «маяков» и престижа местных властей, осуществляется «выборочно», в пользу ограниченного числа, как правило, крупных предприятий и агрохолдингов. Основные землепользователи и производители сельскохозяйственной продукции – масса других крупных и средних хозяйств, малых семейных форм, тем более в глубинке, в большинстве своем лишена такой поддержки.

* * *

Таким образом, земля вместе с работающим на ней российским земледельцем в целом не имеет необходимой для осуществления модернизационной стратегии развития сельского хозяйства правовой и экономической защиты. Обеспечение такой защиты с опорой на проверенный опыт всех развитых стран требует существенного пересмотра аграрной политики и переориентации общей государственной экономической стратегии на действительный приоритет сельского развития. Пока в обеспечении этого приоритета преобладают благие намерения, полумеры и недостаток политической мудрости, профессионализма в государственном управлении и экономическом регулировании воспроизводственного процесса в народном хозяйстве.

Чтобы, опираясь на указанный опыт, воплотить эти намерения в жизнь, требуется осуществить комплекс мер правового и экономического характера, который прежде всего устранил бы сложившиеся структурные деформации и перекосы в экономике, тормозящие и дезорганизующие весь процесс возрождения сельского хозяйства. Эти меры необходимо проводить в рамках следующих основных направлений, которые включают экономическую и правовую защиту земли и крестьянства:

1) полное финансовое обеспечение приоритета сельского развития на ближайшую перспективу в указанных выше объективно необходимых и последовательно наращиваемых размерах, прежде всего за счет использования названных источников и возвращения селу основной части социально несправедливых и экономически необоснованных изъятий государством и субъектами монопольного окружения отрасли созданного в ней национального дохода;

2) разработка и последовательное системное применение действенного механизма реализации этого приоритета и более рационального использования бюджетных и собственных ресурсов СХО и

3) создание адекватного этим направлениям радикально обновленного земельного и общего аграрного законодательства.

Действующий экономический механизм АПК характеризует крайне низкая эффективность, вследствие чего и те скудные ресурсы государственной поддержки села не дают должной отдачи и в значительных размерах не доходят до непосредственного производителя. Ценовой, кредитно-финансовый, налоговый и другие рычаги и инструменты этого механизма противоречивы, не согласованы между собой, т.е. не образуют единой системы. Они не выверены с точки зрения внутриотраслевых приоритетов, эффективности, необходимого ресурсного обеспечения, его дополнительных источников. Отсутствует жесткая адресная ответственность за результаты использования этих инструментов. В итоге ослабляются или сводятся на нет как регулирующие, так и стимулирующие функции всей системы государственного управления сельским хозяйством.

Что же касается действующего земельного и общего аграрного законодательства, то, как отмечено выше, в принципе и особенно с точки зрения действительно приоритетной, активной протекционистской поддержки сельское хозяйство нуждается в основательной «ревизии», всестороннем обновлении и систематизации.

Если всерьез на общегосударственном уровне заняться созданием действительно современного, высокоэффективного сельского хозяйства и фундаментальным законодательным обеспечением его устойчивого развития, то необходимо разработать и принять *полноценный* Федеральный закон «О землях сельскохозяйственного назначения» или ввести соответствующий раздел в единый Закон «О сельском хозяйстве Российской Федерации», причем прямого действия. Такой закон прежде всего должен *определить и детализировать основные направления земельной и в целом аграрной политики с соответствующими государственными целевыми программами и проектами. Следует придать четкость, ясность и предметность формам, методам,*

а главное – размерам и механизмам активной государственной поддержки сельского хозяйства, лоббирования интересов села. Такой же четкостью и предметностью в законе следует отмечать меры ответственности и другие условия, обеспечивающие динамичное развитие непосредственно аграрного производства и действительно радикальные изменения в качестве и продуктивности земли, условиях труда и жизни современного российского земледельца.

Литература

- Абалкин Л.И. Аграрная трагедия России // Вопросы экономики. 2009. № 9.
- Буздалов И.Н. Сельское хозяйство под прессом межотраслевых и макроэкономических деформаций // Аграрная наука современной России. 2009. № 9.
- Буздалов И.Н. Условия и направления экономической модернизации сельского хозяйства России // АПК: экономика управление. 2010. № 5.
- Витте С.Ю. Воспоминания. М.: Мысль, 1991.
- Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение и использование земель сельскохозяйственного назначения // Агропродовольственная политика России. 2012. № 1.
- Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения / Министерство сельского хозяйства. М.: ФГНУ «Росинформ-агротех», 2010.
- Земельный кодекс Российской Федерации от 21 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ 2001. № 44. С. 4147.
- История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. М.: Колос, 2001.
- Менделеев Д.И. Работы по сельскому хозяйству и лесоводству. М.: Изд-во АН СССР, 1954.
- Кондратьев Н.Д. Аграрный вопрос: О земле и земельных порядках. Как нам обустроить крестьянскую жизнь. Пенза, 1997.
- Назаренко В.И., Шмелев Г.И. Земельные отношения и рынок земли. М.: Памятники исторической мысли, 2005.
- Рыбаков А. Кто остановит махинации с землей? // Российский фермер. 2012. Январь.
- Узун В.Я. Аграрная реформа в России: мифы и реальность // Вопросы экономики. 2008. № 10.
- Шагайда Н.И. Особенности оборота сельскохозяйственных земель в России: институциональный анализ. М.: ЭРД, 2006.
- Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Российская газета. 2002. 27 июля.
- Федеральный закон от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” и Федеральный закон “О землеустройстве”» // Российская газета. 2005. 20 июля.
- Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Российская газета. 2010. 31 дек.

Рукопись поступила в редакцию 23.04.2012 г.