

# Земли сельскохозяйственного назначения: 20 лет спустя

**Н.И. ШАГАЙДА**, доктор экономических наук, директор центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС, зав. лабораторией аграрной политики ИЭП им. Е. Гайдара, Москва. E-mail: [shagaida@iet.ru](mailto:shagaida@iet.ru)

В работе рассмотрены итоги 20-летнего реформирования земельных отношений в сельском хозяйстве. Дана экспертная оценка структуры собственности на земельные угодья, а также реализации рисков, озвученных в начале реформы, сформулированы новые риски развития земельных отношений.

**Ключевые слова:** земельная реформа в России, структура собственности на землю в сельском хозяйстве, концентрация земли в сельском хозяйстве, оборот земель в сельском хозяйстве

Двадцать лет с начала земельной реформы в России – достаточный срок, чтобы подвести промежуточные итоги, поскольку до заявленной цели – обеспечить движение земельного ресурса, перераспределяемого в зависимости от сигналов рынка в сельском хозяйстве, – еще далеко.

Отделение сельхозугодий от традиционных пользователей (колхозов и совхозов) должно было способствовать бесконфликтной реструктуризации имущественного комплекса аграрного сектора. Но на практике высочайшая инфляция, политическая неопределенность, нарушение прежних связей по поставке ресурсов и реализации сельхозпродукции, низкая привлекательность сельскохозяйственного бизнеса, сопротивление местных властей желанию граждан выйти из состава участников общей собственности и организовать новые хозяйства в первые годы реформы (при еще высокой технической оснащенности села) чрезвычайно замедлили темпы изменений. Поэтому в течение 1990-х годов земля оставалась в основном у правопреемников колхозов и совхозов.

После кризиса 1998 г. возникли новые возможности для сельхозпроизводителей, появился интерес к земле у предпринимателей из других отраслей экономики, расширились каналы инвестирования, снизилось административное давление местных властей. Однако параллельно возникли ограничения:

новые законодательные нормы, регулирующие разделение, выдел участков, формирование землепользований организаций и фермерских хозяйств породили высокие транзакцион-ные издержки на межевание участков, подготовку документов для постановки на кадастровый учет, регистрации прав на землю и сделок с ней.

Сегодня новые механизмы оборота земель либо слишком дороги и неповоротливы, либо неподъемны для рядового земельного собственника или традиционного сельхозпроизводителя<sup>1</sup>. Мобильность земли повысилась главным образом за счет тех, кто может покрыть высокие издержки за счет доходов из других отраслей экономики. Далеко не все из них готовы заниматься сельскохозяйственным бизнесом. И приходится констатировать, что появились новые риски и вызовы, которые необходимо учесть в дальнейшем.

## Сельхозугодья: сокращение и перераспределение

Одним из негативных результатов реформы часто называют сокращение сельскохозяйственных площадей: с 1991 до 2011 гг. площадь земель этой категории, а также закрепленной за сельхозпроизводителями, снизилась на 36,7% и 34% соответственно (табл. 1). Однако большая часть этих земель не относится к сельхозугодьям. **А сокращение площади именно сельхозугодий как главного сельскохозяйственного ресурса вовсе не такое катастрофичное – менее 13% за 20 лет.**

При этом в 1990 г. соотношение сельхозугодий у организаций и граждан составляло 35:1, в 2011 г. – уже 1,8:1; теперь граждане, включая фермеров, владеют более чем 31% сельхозугодий.

Распределение сельхозугодий между производителями представлено в таблице 2. Крупнейшая группа земельных пользователей – негосударственные организации (около 57% всех сельхозугодий), вторая по численности (23,5%) – граждане, которые не ведут предпринимательскую деятельность в рамках каких-либо организационно-правовых форм.

<sup>1</sup> Фермеры и сельскохозяйственные организации, созданные в ходе реорганизации бывших колхозов или совхозов без притока капитала из других отраслей экономики.

**Таблица 1. Изменение площадей сельскохозяйственных земель (в различной классификации) в 1991–2011 гг., млн га**

Сельскохозяйственные земли	1991	2006	2011	2011/ 1991
Земли сельскохозяйственного назначения	621	401,6	393,4	63,3
В том числе сельскохозяйственные угодья	196,1	194,4	196,1	100,0
Сельскохозяйственные угодья во всех категориях	222,4	220,7	220,4	99,1
Земли организаций, занятых производством сельхозпродукции	637,5	458,7	422,2	66,2
В том числе сельскохозяйственные угодья	212,9	137,9	122,2	57,4
Земли граждан, занятых производством сельхозпродукции	6,1	79,3	97,2	1593,9
В том числе сельскохозяйственные угодья	6,1	53,7	68,7	1125,7
Итого земель, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции	643,6	538	519,4	80,7
В том числе сельскохозяйственных угодий	219	191,6	190,9	87,2

Источник: табл. 1, 2, 4, 5: Росреестр.

К фермерам за рассматриваемый период перешло более 12% всех сельхозугодий. Доля сельхозугодий в государственных организациях не достигает и 5%.

**Таблица 2. Распределение сельхозугодий между сельхозпроизводителями в 1990–2011 гг.**

Сельхозпроизводители	1990	2011

	площадь, млн га	% от общей	площадь, млн га	% от общей
Фермерские хозяйства	0	0	23,8	12,5
Граждане (не фермеры)	3,8	1,8	44,9	23,5
Негосударственные сельхозорганизации	84,9	39,7	108,2	56,7
Государственные и муниципальные организации	117,3	54,9	9,0	4,7
Прочие организации	0	0	4,9	2,6
Неизвестные пользователи	7,8	3,6		
Итого	213,8	100	190,8	100

Подчеркнем, что «закрепленные» за организациями и гражданами сельхозугодья не означает «ими используемые». Статистические органы не отслеживают ежегодно использование земель в сфере сельскохозяйственного производства. Долю используемых земель можно узнать только по

результатам сельскохозяйственной переписи, последняя из которых проведена в 2006 г. (следующая намечена на 2016 г.). Так, в 2006 г. в 10 субъектах РФ доля используемых земель не превышала 50% (табл. 3). Причем к ним относятся территории, чьи природно-климатические условия не назовешь неблагоприятными: Калужская и Ивановская области (50 и 49% соответственно), Чеченская Республика (36%). Часто даже соседние регионы попадают в совершенно разные группы: в Алтайском крае используется 86%, а в Республике Алтай – 93%, в Тамбовской области – 76%, а в Воронежской – 86%, в Тульской области – 57%, а в Орловской – 81%, в Кабардино-Балкарии – 95%, а в Северной Осетии – 76% земель.

Таблица 3. Группировка субъектов РФ по доле используемой земли

Доля используемых земель, %	Число субъектов	Субъекты РФ
Более 90,1	9	Респ. Кабардино-Балкария, Башкортостан, Алтай, Татарстан, Удмуртия, Ростовская обл., Ставропольский и Краснодарский кр., Чукотский АО
80,1–90	11	Респ. Калмыкия, Ненецкий АО, Белгородская, Липецкая, Воронежская, Кемеровская, Новосибирская, Амурская, Омская, Орловская обл., Алтайский кр.
70,1–80	19	Респ. Саха (Якутия), Мордовия, Марий Эл, Чувашия, Карелия, Адыгея, Сев. Осетия-Алания, Тыва, Еврейская АО, Тюменская, Курская, Оренбургская, Самарская, Волгоградская, Тамбовская, Челябинская, Саратовская, Московская обл., Пермский кр.
60,1–70	18	Респ. Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесская, Ямало-Ненецкий АО, Астраханская, Пензенская, Томская, Свердловская, Рязанская, Нижегородская, Курганская, Владимирская, Вологодская, Ленинградская, Ярославская обл., Забайкальский, Хабаровский, Красноярский кр.
50,1–60	14	Респ. Коми, Хакасия, ХМАО-Югра, Костромская, Калининградская, Сахалинская, Тульская, Иркутская, Кировская, Ульяновская, Брянская, Псковская, Камчатская обл., Приморский кр.
40–50	8	Респ. Бурятия, Калужская, Ивановская, Тверская, Архангельская, Новгородская, Мурманская, Смоленская обл.
Менее 40	2	Чеченская Респ., Магаданская обл.

Как к этому относиться? Есть исследования, доказывающие смещение производства на территории, на которых можно получить продукцию с большей рентабельностью<sup>2</sup>, в более благоприятные для сельского хозяйства регионы. Однако вряд ли только этим объясняется разная доля заброшенных земель: доля используемой земли может быть совершенно разной на территориях с близкими природно-климатическими условиями. Очевидно, этот вопрос ждет своих исследователей.

Тем не менее, несмотря на разные и не до конца выявленные причины неиспользования сельхозугодий, в их отношении в России государством объявлено одно направление борьбы: **изъятие**. Эта мера не учитывает совершенно разные природные, социально-экономические и демографические условия, не говоря уже о наличии спроса на сельскохозяйственную землю по территории страны.

### Основные землевладельцы России

Подводя промежуточные итоги реформы, рассмотрим структуру собственности на сельхозугодья. Главным образом интересует, сколько из них осталось в государственной собственности. Однако статистическое наблюдение не отслеживает изменений в структуре собственности этих земель, а в Государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) не предусмотрены отметки о видах угодий участка, права на который вносятся в реестр или который участвует в сделке. Структуру можно рассчитать лишь при детальном знании не только процессов приватизации начала 1990-х, но и дальнейших изменений в селе. Расчетные данные по методике автора приведены в таблице 4.

В 2011 г. основным собственником сельхозугодий, которые используют негосударственные организации, были коллективы граждан, т.е. **возможность разделения общей собственности** на участки в индивидуальной собственности в счет

сконцентрированных через разные сделки долей так и **осталась нереализованной**, хотя ее механизмы и были заложены в начале реформы.

<sup>2</sup> Методы оценки территориального разделения труда и территориальной организации сельского хозяйства / Под ред. д.э.н. Узуна. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: ЭРД, 2012. – 221 с.

**Таблица 4. Структура собственности на участки сельскохозяйственных угодий в пользовании разных групп производителей сельскохозяйственной продукции, на 1.01.2011 г., %**

Производители сельхозпродукции	В собственности				Итого
	пользователя	коллектива граждан	государства, муниципалитетов	прочих	
Товарищества, общества, кооперативы	8,3	72,5	18,2	1,0	100
Государственные организации	0,4	6,7	92,5	0,4	100
Прочие организации	12,0	23,6	63,6	0,8	100
Итого организаций	7,9	65,7	25,5	0,9	100
Фермеры	30,2	29,2	38,6	2,0	100
Другие участки граждан	61,1	0,1	38,7	0,1	100

Препятствием послужили сначала административные ограничения, а потом – высокие издержки (подтверждения ранее возникших прав на землю, сделок с земельной долей, затраты на межевание участков, реализация требований к постановке участков на кадастровый учет при разделе общей собственности и др.<sup>3</sup>). Это привело, с одной стороны, к появлению заброшенных участков (если не было заинтересованных в земле лиц со стороны), с другой – к массовой продаже земельных долей или даже отъему собственности (если такие лица были).

Другая крупная группа собственников земли – юридические лица: доля земли в их собственности заметно растет год от года, особенно на отдельных территориях. При этом практически все регионы (кроме Татарстана), где высока концентрация земель в собственности юридических лиц, отличает также высокая доля неиспользуемых земель: в Калининградской области, где юрлица владеют 38% сельхозугодий, не обрабатывается 43% земель, в Калужской, где около 31% земли закреплено за юрлицами, – половина угодий, в Ярославской и Московской областях при 36,6% земли в собственности юридических лиц не используется, соответственно 37 и 29% сельхозугодий.

<sup>3</sup> Подробнее про оценку издержек, их причины см.: *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика. – М.: Институт Гайдара, 2010. – 332 с.

Государство, муниципалитеты в настоящее время являются собственниками всего 25% сельхозугодий, закрепленных за сельскохозяйственными организациями, а исключая ГУПы и МУПы – всего около 18%. Никто не знает той границы, ниже которой у государства могут возникнуть риски, связанные с отсутствием возможности влиять на рынки участков и аренды, если цены на них будут расти, закрывая доступ сельхозпроизводителей к земле. Особенно остро эта проблема может обозначиться, если не ограничить концентрацию земли в одних руках. При отсутствии монополии на земельные участки риск высоких цен снижается.

Как бы то ни было, приватизация земли в пользу граждан, необходимость заново формировать землепользование правопреемников реорганизованных и новых сельхозпроизводителей создали условия для мобильности земли: **несмотря на все издержки, земля хоть и медленно, но перераспределяется** – между фермерами и сельхозорганизациями, организациями и гражданами, которые не ведут предпринимательскую деятельность, между организациями, которые являются правопреемниками тех, кто традиционно использовал участок сельхозугодий (табл. 5).

Данные таблицы демонстрируют следующие результаты реформирования земельных отношений.

1. Площадь сельхозугодий в частной собственности ежегодно прирастает примерно на 120 тыс. га (менее 1% сельхозугодий, находящихся в пользовании сельхозпроизводителей). Основное перераспределение проходит между разными группами частных собственников и пользователей.

2. С 2001 по 2011 гг. площадь сельхозугодий в общей собственности сократилась на 12,1 млн га. Часть этих земель перешла в собственность юрлиц, крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), граждан, которые не занимаются сельским хозяйством в рамках каких-либо организационно-правовых форм. Переход земли в сельхозорганизации и КФХ (соответственно 5,4 и 0,8 млн га) можно оценить положительно с позиции сохранения угодий в сельскохозяйственном производстве. Однако более активный прирост земли в участках граждан, не занимающихся сельским хозяйством (7,1 млн га), свидетельствует о риске скрытого вывода земель из сферы сельхозпроизводства и использования их под застройку.

**Таблица 5. Перераспределение сельскохозяйственных угодий между основными группами сельхозпроизводителей в 2001–2011 гг.**

Сельскохозяйственные угодья	2001*		2011	
	млн га	%	млн га	%
1. Частные земли	128,7	65	129,9	68
1.1. Участки в общей собственности, всего	113,7	58	101,6	53
В том числе используются:	107,8	55	75,6	39
- правопреемниками колхозов или совхозов	1,7	2,8	5,6	3,4
в том числе - в их собственности	1,4		7,0	
- иными организациями				

- КФХ"			13,4	
- самими собственниками земельных долей (числятся за ними)				
1.2. Другие участки, в том числе:	15,0	8	28,3	15
-КФХ из них членов	6,3	3,6	3 2 1	7,1 5,3
КФХ КФХ как юрлиц	2,7		1,8	4 3 1
- Организаций	3,6	2	9,0	5
- Граждан, не зарегистрированных фермерами	5,1	3	12,2	6
2. Государственные, находящиеся в пользовании лиц, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции	68,3	34	60,9	32
Итого у производителей сельскохозяйственной продукции	197,0	100	190,8	100

\* Данных за 1990 г. нет.

\*\* Крестьянские (фермерские) хозяйства.

3. Уже около трети всех долевых земель, оставшихся в виде участков в долевой собственности, перешло от правопреемников реорганизованных колхозов и совхозов к соседним хозяйствам (организациям и КФХ – по 4 млн га), а также осталось за самими собственниками земельных долей (12 млн га) и не используются формально для товарного производства.

4. Темпы сокращения площади участков в долевой собственности растут: за период с 2001 г. по 2006 г. сокращение составило 2,1%, а за 2006–2011 гг. – уже 8,7%.

5. Сокращение сельхозугодий в пользовании сельхозпроизводителей за 10 лет составило 6,2 млн га, однако нельзя сказать о том, за счет земель в какой собственности произошло это сокращение. Даже сельскохозяйственная перепись этих

данных не собирает, несмотря на все декларации о ценности сельского хозяйства и сельхозугодий. Однако анализ вывода сельхозугодий, выделенных в счет земельных долей, в участки под застройку (дачную, жилищную), а также деятельность Фонда развития жилищного строительства<sup>4</sup>, указывает на развитие процессов безвозвратной и хаотичной потери невосполнимого природного ресурса – земли, пригодной для развития сельского хозяйства.

### Риски мнимые и действительные

Большинство тех рисков, которые называли критики земельной реформы в России, не оправдались.

Так, это относится к **риску разрушения крупных хозяйств за счет дробления земли и ее массового перехода к фермерам**. До сих пор 2/3 сельхозугодий все еще остаются у предприятий, созданных в рамках бывших колхозов и совхозов (см. табл. 5). Основными землепользователями остаются крупные сельскохозяйственные организации (см. табл. 2). Отчасти это связано с высокими барьерами на пути перераспределения общей долевой собственности.

Не реализовались и **риски деградации сельхозпроизводства, вызванные дроблением земли и созданием множества мелких хозяйств**. Во всяком случае, на территориях, на которых уже с середины 1990-х годов был развит рынок сельскохозяйственных земель (в первую очередь – рынок аренды), можно наблюдать сохранение земли у первичных собственников и развитое сельское хозяйство. Например, Краснодарский край и Ростовская область<sup>5</sup> были и остаются крупнейшими производителями сельхозпродукции в стране в период с 1990 г. по 2012 г.

То же можно сказать об **опасениях вывода из землепользования «пенсионерских» участков** (предполагалось, что передача земли коллективам сельхозпредприятий, в составе которых насчитывалось до 50% пенсионеров и работников социальной сферы, приведет к тому, что земля окажется

<sup>4</sup> По ст. 15 федерального закона № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» могут быть изъяты без компенсации и предоставления другого участка любые участки сельскохозяйственных угодий, находящиеся в государственной собственности и предоставленные ранее пользователю в постоянное (бессрочное) пользование.

<sup>5</sup> Материалы Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. «Росстат».

зброшенной, так как некому будет обрабатывать землю пенсионеров). На всей территории страны был примерно одинаковый возрастной состав коллективов реорганизуемых колхозов и совхозов, однако доля используемой площади сильно различается. То есть состав получателей не определяет долю используемых земель.

Не оправдался и **риск массовой продажи земли «за бутылку водки»**. В целом по стране земля все еще остается преимущественно в собственности первичных собственников, получивших свои пай в ходе реорганизации, кроме отдельных регионов, где сложилось для этого определенных предпосылки.

Например, в Московской области в течение 1991–2002 гг. лишь единицы сельхозорганизаций оформили договоры аренды земельных долей и выплачивали арендную плату. Отсутствие для дольщиков каких-либо выгод от их собственности привело к тому, что они перестали ею дорожить. В то же время в конце 1990-х годов довольно широко распространилась практика отъема собственности на основе невнятных записей в первых учредительных документах организаций начала реформы (при поддержке органов по регистрации прав на землю). Например, в Московской области сформировалась практика регистрирующих органов и судов, при которой факт регистрации организации в 1992–1994 гг. с записью о **возможности** внесения земельных долей в уставной капитал организации после 1998 г. принимался за **факт**, подтверждающий внесение земельных долей в уставной капитал (были попытки перенесения этой практики на другие территории, но достаточно безуспешные).

В этой ситуации собственники земельных долей при появлении покупателей массово продавали свои земельные доли. Из-за

невозможности быстрого оформления абсолютное число сделок совершены по доверенности от сотен собственников одного участка на имя одного физического лица. О прозрачности таких сделок можно только догадываться.

Цены на момент начала продаж были чрезвычайно низкие. Например, в Можайском районе Московской области в начале 2002 г. доля продавалась по цене 3 тыс. руб.<sup>6</sup> за более чем

<sup>6</sup> Например, в СПК Синичино Можайского района Московской области.

4 га сельхозугодий. К 2005 г., по мере роста спроса, цены на землю на той же территории выросли сначала в 20 раз, затем – в 30 раз.

На территориях, где сложилась практика выплаты арендной платы, люди все-таки держатся за землю, об этом свидетельствуют данные таблицы 1: дольщики – все еще основные собственники сельхозугодий в России.

**Риск скупки российских сельхозугодий иностранцами** все еще обсуждается. Считая эти обсуждения политической риторикой (купить-то купят, но не вывезут же, будут производить сельхозпродукцию, работать в рамках российского законодательства, вводить новые технологии, давать работу местным жителям), все же отмечу, что существующие ограничения российского законодательства<sup>7</sup> можно легко обойти и получить российскую землю в собственность. Сегодня можно нередко прочесть в новостях, что иностранная компания имеет столько-то земли, а хочет купить еще больше, при этом ничего не сообщается об инициировании прокуратурой расследования фактов незаконного владения...

Многие иностранные эксперты указывали на весьма серьезный и обоснованный риск **снижения инвестиционной активности в сельском хозяйстве**: проведение приватизации в пользу бедных неизбежно затрудняло привлечение в отрасль инвестиций. Нормализация экономической жизни в стране, развитие государственных программ поддержки сельского хозяйства, переход собственности в сельскохозяйственных организациях к инвесторам отчасти решили эту проблему лишь в середине прошлого десятилетия.

Из всех рисков, которые чаще всего обозначались в начале реформы, **актуальным остается только риск концентрации земли**. Он существует во многих странах, и в мире накоплен богатый опыт противодействия ему, но Россия в очередной раз пошла своим путем.

В федеральном законе № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» решение о целесообразности введения ограничения концентрации земли в руках одного собственника (физического или юридического лица) передано субъектам Федерации. Если все же регионы решат ввести такое

<sup>7</sup> Запрет иностранным физическим и юридическим лицам иметь в собственности земли сельскохозяйственного назначения.

ограничение, то в размере «не менее 10% от площади сельхозугодий административного района» (т.е. можно ввести планку 10, 20 и даже 50%, но нельзя 5, 7 или 9%).

В то же время в законе совершенно не учитывается возможность концентрации земли в нескольких организациях, принадлежащих одному и тому же лицу или группе лиц. В результате сегодня один гражданин может учредить десять ООО, каждое из которых вправе иметь в собственности 10% сельхозугодий района, и таким образом он будет единолично владеть 100% земли, не вступая в противоречие с законом. Не ограничены в концентрации земли и члены одной семьи...

В России на данный момент в концентрации ограничен (финансово) только фермер. У него же меньше возможностей и покупать землю, перераспределяя между родственниками (в табл. 5 показано, что площадь сельхозугодий в собственности членов крестьянских (фермерских) хозяйств за 10 лет выросла всего на 800 тыс. га (в среднем 3 га на одно хозяйство) по стране).

Бороться с концентрацией можно, но кто в этом заинтересован? Наши соседи-украинцы в проекте аналогичного закона установили ограничение в виде абсолютного числа – 900 га – на одно физическое лицо, вообще не предполагая права на землю для юридических лиц<sup>8</sup>. Есть и другие возможные меры. Но опять же – кто хочет работающих ограничений?

Вместе с тем **в настоящее время действует еще несколько рисков, которые не обсуждались в начале 1990-х годов и обозначились по ходу реализации реформы**. А именно:

- риск перехода земли к тем, кто сам не занимается сельскохозяйственным бизнесом, а будет перепродавать или сдавать в аренду обширные массивы сельхозугодий (здесь сошлись риски, связанные с концентрацией и отсутствием ограничений на покупателя или иного получателя обширных массивов земли);
- риск неконтролируемой потери ценных сельхозугодий, открытых пространств и агроландшафтов из-за бесконтрольного вывода под застройку (значительно более выгодную, чем сельхозпроизводство);
- риск введения или сохранения неадекватных институтов земельного оборота (подробнее об этом далее).

<sup>8</sup> Закон пока не принят.

## Ориентиры государственной политики

Всех этих рисков могло бы не быть, если бы существовала долгосрочная государственная политика в отношении сельскохозяйственных земель. Программный документ, в котором были бы сформулированы долгосрочные цели государства, задачи и механизмы их достижения, оценены риски и предусмотрена возможность корректировки задач и механизмов.

**Отсутствие такой политики – самый глобальный риск, препятствующий нормальному развитию сельского хозяйства**, поскольку в любой момент (как черт из табакерки) может возникнуть новое явление, под которое придется в пожарном порядке ломать законодательство, нарушая интересы сельхозпроизводителей.

Яркой иллюстрацией этого тезиса служит появление Фонда содействия развитию жилищного строительства (РЖС). Уже в самом названии фонда заложена индальгенция его действий по отъему земли у нормально работающих унитарных сельхозорганизаций.

В 2006 г. в ст. 45 Земельного кодекса РФ внесена поправка, позволяющая прекратить права постоянного бессрочного пользования землей в случае, если пользователь земли **не нарушает законодательство**. В 2008 г. принят федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства», по ст. 15 которого **федеральную землю можно изъять у законного пользователя, если его**

земля **понадобилась этому фонду**. При этом, в отличие от случаев изъятия участка для государственных и муниципальных нужд и реквизиции, пользователь, чьи земли отходят фонду РЖС, **не получит никакой компенсации**: «В случае, если находящиеся в федеральной собственности земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования организациям, такое право прекращается без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 Земельного кодекса Российской Федерации».

Неконституционность этой нормы оспаривалась в Конституционном суде, но в приеме жалобы отказано на том основании, что пользователь может защитить свои интересы иным образом, не отменяя норму, которую считает

неконституционной<sup>9</sup> (отметим, что судья М.И. Клеандров зафиксировал свое принципиальное несогласие с таким решением суда: по его мнению, в подобных случаях у пользователя, как показывает обширная практика, нет шансов защитить свои интересы, что норма не соответствует международному праву и должна быть признана неконституционной)... В итоге норма все-таки продолжает действовать. Вполне вероятно, она все же будет отменена – так же неожиданно, как и появилась, но до этого много земли будет изъято и много прав нарушено...

Без долгосрочной политики в области земельных ресурсов **частные задачи**: продолжение приватизации государственной земли, развитие строительства, предоставление сельскохозяйственной земли китайским фирмам и прочие неожиданные явления – нередко **входят в противоречие с необходимостью производить сельскохозяйственную продукцию и обеспечить доступ к земле российских сельхозпроизводителей** и в экстренных случаях требуют перехода на ручное управление.

Без долгосрочной политики нельзя даже сформировать перечень сведений, который должен содержать кадастр и реестр прав на недвижимое имущество, в нем всегда чего-то будет не хватать.

Например, сейчас говорят об отмене категориального разделения земель и переходе к зонированию, но в ЕГРП есть только строчка, по которой указывается категория земли, но нет места для указания зонирования. Если завтра будет введен запрет на использование ценных сельхозугодий под застройку, окажется, что в ЕГРП нет ни вида угодий, ни показателя их ценности, а только категория, а в кадастре – и кадастровая цена.

Сейчас начинается приватизация последней части федеральных унитарных сельхозорганизаций. Приватизация без особенностей, продажа тому, кто даст больше денег, приведет к концентрации земель хозяйств в отдельных руках, повышению риска вывода их из сельхозпроизводства. И в том и в другом случае доступ к земле сельхозпроизводителей затруднится: либо цена аренды может быть монопольно высокой (если новый собственник пожелает сдавать землю в аренду),

<sup>9</sup> Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1911-О.

либо земли будет попросту мало на отдельных и удобных для сельского хозяйства территориях...

Не осознавать этих угроз – значит продолжать приватизацию без сохранения хотя бы части государственной земли (чтобы в случае необходимости можно было выбросить ее на рынок аренды, сбивая цену), не ограничивать круг покупателей сельскохозяйственной земли, не формировать участки, чтобы их могли купить фермеры и сельхозорганизации, не проводить зонирования сельских территорий и не вводить хаотичную застройку сельскохозяйственных земель в какое-то русло... Но именно это и происходит. Это и не удивительно: ведь если цель не названа, осознанных путей ее достижения быть не может. Появление юридических норм часто **происходит стихийно**, в интересах отдельных лоббистов.

Так, например, в 2008 г. создали Правительственную комиссию по развитию жилищного строительства, которая должна принимать решение о возможности передачи земель в федеральной собственности, например, опытных и учебных хозяйств, для целей застройки. Комиссия приняла документы, регулирующие ее деятельность. И сама себя наделила правами определять порядок принятия решений. Что там про земельный кодекс или про закон, на основании которого должна происходить смена категорий – с земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов? Сначала предполагалось, что изыматься для целей застройки будут неиспользуемые сельскохозяйственные земли. Но таких в опытных и учебных хозяйствах, как правило, нет. Откуда-то появилась идея, что нужно изымать неэффективно используемые земли. А чтобы не углубляться в дебри экономической оценки эффективности, решили просто – Правительственная комиссия с 18.12.2012 г. теперь называется «по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации». Как она будет это делать, если в ее составе – министры и заместители министров, директора федеральных министерств и ведомств, неведомо. Желание содействовать строительству как-то входит в противоречие с объективной оценкой использования земель учхозов и опытных хозяйств. Только это никого не смущает.

Государственная политика в отношении земельных ресурсов остро необходима России. Использование земельных ресурсов для удовлетворения потребности населения страны предполагает как минимум две приоритетные задачи: производство продовольствия и сельскохозяйственного сырья для промышленности и развитие территорий и жилищное строительство.

Строить нужно, в лесах и на воде не строишь. Сельскохозяйственные земли – как ни смотри – ресурс и для застройки. Вне единой государственной политики эти две задачи противоречат друг другу.

### Первоочередные меры

На первом этапе необходимо в каждом районе **провести классификацию земель по плодородию**, выявив наиболее и наименее ценные для сельхозпроизводства участки. Первые ни в коем случае нельзя выводить из сельхозоборота, в отношении вторых – могут быть варианты. В США названия ферм с землями, входящими в состав наиболее ценных, указаны на сайтах управлений сельского хозяйства муниципалитетов. У нас также есть для этого возможности. По крайней мере, благодаря агрохимическому обследованию, которое проводится в рамках мониторинга плодородия сельскохозяйственных земель<sup>10</sup>, данные для выделения малоценных участков на части российской территории уже есть.

На втором этапе нужно лишить богатых покупателей земли иллюзии, что они могут любой участок вывести из сельхоз-оборота: такое допустимо лишь в отношении неценных земель. Это сразу снизит давление на лучшие сельхозугодья со стороны тех, кто не собирается заниматься сельхозбизнесом, и позволит **сегментировать рынок**: участки для сельского хозяйства – и те, которые потенциально могут быть вовлечены под застройку. Очевидно, что в силу разной доходности этих видов деятельности, соответствующие участки будут иметь разную цену.

Далее малоценные сельхозземли можно отразить в документах территориального планирования как территории потенциальной застройки. Целесообразно разработать процедуру (и законодательно ее закрепить) продажи прав застройки таких участков на

аукционах для пополнения местного бюджета и для развития населенных пунктов, рекреационных зон. Причем продавать нужно уже с утвержденными правилами застройки. Это позволит управлять выводом земель, направлять деньги

<sup>10</sup> Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 – 2010 годы и на период до 2013 года»

за потерю сельскохозяйственного ресурса сразу в бюджет, а не в карманы отдельных чиновников, а кроме того – осознанно развивать территорию с определенной плотностью застройки, требованиями к параметрам строений.

Отсечение от сельскохозяйственной земли девелоперов позволит сделать доступнее сельскохозяйственные земли для сельхозпроизводителей. Для обуздания аппетитов спекулянтов можно обсуждать ограничения для покупателей/получателей участков сельскохозяйственных угодий по размеру участка, находящегося в собственности одного лица, аффилированных с ним лиц или приходящегося на это лицо, если оно выступает учредителем организаций, имеющих в собственности сельскохозяйственные угодья. Нужно, чтобы при продаже земель в государственной собственности государство озаботилось процедурой формирования участков перед продажей, а не перекладывало эту обязанность на потенциальных покупателей. Это снизит барьеры доступа к земле фермеров и сельхозорганизаций.

Целесообразно отказаться от карательных мер и не пугать повсеместно всех собственников тем, что у них будет изъята земля, если они ее не используют. Есть мировой опыт, когда местные власти включаются в процесс только тогда, когда есть желающий ее использовать, а собственник сам не использует и либо не отдает в аренду, либо заламывает цену выше рыночной. Тогда представитель местной власти заключает договор аренды от имени собственника и по рыночной цене. Нечто подобное нужно и в России.

Остается проблема адекватности институтов. Под этим термином в данном случае понимается уровень транзакционных издержек, позволяющий российскому гражданину внести свои права на землю в новые реестры прав (поскольку государство в 1998 г. ввело новый реестр прав – ЕГРП, но не обеспечило перенос информации из прежних), совершить сделку с участком или земельной долей, выйти из состава общей собственности и сформировать участок в счет своей земельной доли, подготовить необходимые документы, поставить участок на кадастровый учет и зарегистрировать права на него самостоятельно, без привлечения юриста, в течение разумного

времени и при разумных затратах. За все время существования ЕГРП – с 1998 г. по 2012 г. – в него пока что внесена меньшая часть информации о правах на участки. Это позволяет сделать вывод о **неадекватности существующих институтов, требующих неразумных трат времени и денег.**

Наконец, еще одно наблюдение, не внушающее оптимизма: в начале земельной реформы существовал один орган, ответственный за земельную политику, проведение земельной реформы и адекватность институтов – Государственный комитет РСФСР по земельной реформе (Госкомзем). С момента своего основания в ноябре 1990 г. комитет много раз реформировался – в законодательных и нормативных актах можно найти еще восемь разных названий организаций, которые сменяли одна другую в череде этих реорганизаций.

По ходу дела исчезала функция проведения реформы, увольнялись специалисты, знакомые с тонкостями земельных преобразований, появлялись новые, которые понятия не имели, что представляет собой особый участок, возникший в ходе приватизации земель колхозов и совхозов. На районном уровне на месте одного райкомзема возникло три организации, на уровне Федерации – две.

Каждая организация через законы и нормативные акты обеспечивала ведомственные интересы, **не заботясь о достижении общей цели.** Вводились новые реестры прав, не обеспечивалась преемственность информации о правах со старыми реестрами, бремя заполнения реестров перекладывалось на самих правообладателей. Новые специалисты для этих участков придумывали новые нормы, не проверяя возможность их реализации в российской практике.

В 2004 г. при очередном реформировании органа, который занимался управлением земельными ресурсами, **стратегическая функция управления земельными ресурсами исчезла.** Сейчас есть опять единый орган – Росреестр, но там – много технических функций, и только.

О каком рациональном управлении земельными ресурсами может идти речь без уполномоченного органа? Какая может быть земельная политика? Реформа закончилась?

Да здравствует реформа!

## Особенности сельского хозяйства России

**В.Д. СМИРНОВ**, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

В статье рассмотрены особенности деятельности трех секторов сельского хозяйства России, дан прогноз их развития.

*Ключевые слова:* сельскохозяйственные организации, хозяйства населения, фермерские хозяйства, прогноз

Особенность сельского хозяйства России в том, что оно, как нигде в мире, разделено на три совершенно различные части (секторы). Это сельскохозяйственные организации (СХО), хозяйства населения и фермерские хозяйства. В чём различия между ними?

СХО являются производственными юридическими лицами коммерческого характера. Их деятельность, как и всех таких лиц, регулируется по общим правилам, изложенным в Гражданском кодексе РФ. Свообразие присуще двум другим секторам: хозяйствам населения и фермерским.

Хозяйства населения представлены в основном личными подсобными хозяйствами (ЛПХ) сельских жителей. Их образование было вынужденным, ибо доходы у работников СХО были весьма низкими, поэтому им разрешали иметь приусадебный земельный участок, с подворьем для домашних животных и участком для выращивания огородных и других культур.

У руководства страны не было и нет никаких надежд на то, что СХО могут обеспечить общество продовольствием. Поэтому оно было вынуждено создавать для хозяйств населения весьма благоприятные условия. Этим, по нашему мнению, объясняется отсутствие официальной государственной регистрации ЛПХ.

Главное же здесь – отсутствие всякого налогообложения (кроме земельного налога на приусадебный участок). Наконец,

владельцы ЛПХ в организационном отношении совершенно самостоятельны: не входят ни в какие объединения, вмешательство органов власти в их деятельность не допускается. Но вместе с тем власти должны оказывать ЛПХ поддержку, распространяемую на сельскохозяйственных товаропроизводителей. Имея такие благоприятные условия, ЛПХ получили значительное развитие. Отметим, что, кроме селян, ЛПХ имеют и горожане (в пригородах). Кроме того,

к хозяйствам населения относятся и некоммерческие садоводческие, огороднические и дачные объединения граждан. В целом доля хозяйств населения в объёме аграрной продукции достигает 50%. Конечно, вся продукция здесь производится примитивно, с использованием ручного труда, и объём его затрат весьма значителен. Ведь им заняты не только свободные члены семьи (пожилые и дети), но и в порядке вторичной занятости – работающие члены семьи.

Статистическое наблюдение населения по проблемам занятости позволяет определить весь этот общий объём затрат труда в хозяйствах населения по производству сельскохозяйственной продукции. Но по общероссийской классификации видов экономической деятельности сельское хозяйство объединяют с охотой и лесным хозяйством. По этому объединённому виду экономической деятельности «Росстат» и публикует все данные, в том числе и по занятости. Но можно считать, что они всё же характеризуют сельское хозяйство, ибо дополнение к нему составляет не более 10%.

С учётом сказанного данные по сельскому хозяйству приводим не отдельно, а вместе с охотой и лесным хозяйством.

Используя статсборник «Росстата» «Экономическая активность населения России. 2010 г.» (с. 86, 123), отметим, что затраты труда, измеряемые числом занятых работников, в 2009 г. по сельскому хозяйству, охоте и лесному хозяйству составили 12335 тыс. чел. (таблица). Это 15,6% всех занятых в национальной экономике (78897 тыс. чел.). Доля колоссальная, ибо в экономически развитых странах она не превышает 1–2%. Так, в США в 2010 г. в общих по экономике затратах труда доля сельского хозяйства вместе с рыболовством и рыбодоводством была только 1,5%.

#### Затраты труда в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве России в 2009 г. (численность занятых работников)

Вид занятий	Тыс. работников	%
Всего занято	12335	100
В том числе:		
в сельхозорганизациях, фермерских хозяйствах	3241	26,3
в хозяйствах населения	9094	73,7
Из них:		
занято производством продукции для её реализации	1637	13,3
для собственного конечного потребления	7457	60,4

Данные таблицы свидетельствуют: огромные затраты труда в сельском хозяйстве России представляют собой на 3/4 затраты в хозяйствах населения, главным образом для собственного обеспечения сельхозпродукцией.

Вывод однозначен: только ценой огромных затрат труда и с учётом ещё немалого импорта в России удастся обеспечить население продовольствием.

Третий сектор сельского хозяйства России – фермерские хозяйства – возникли сравнительно недавно, в результате перехода к рыночной экономике в начале 1990-х гг. Образцом его устройства было принято считать опыт развитых стран с господством фермерских хозяйств. И вот уже 22.11.1990 г. был принят закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», предусматривающий образование нового аграрного сектора с таким двойным названием. Заметим, что двойное название – результат компромисса, так как именовать вводимую новую форму хозяйствования на селе термином просто «фермерское хозяйство» было нельзя, ибо тогда еще не знали, что оно из себя представляет. С другой стороны, известный термин «крестьянское хозяйство» не отражал бы его новизну.

Что сейчас представляет собой этот третий аграрный сектор? По новому, регулируемому его с 2003 г. федеральному закону, это – семейное хозяйство, предполагающее объединение граждан, связанных родством и/или свойством, имеющее в общей собственности имущество и совместно с личным участием осуществляющее деятельность в основном по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции.

Деятельность фермерских хозяйств носит предпринимательский характер, т.е. её цель – извлечение прибыли. В правовом отношении такое хозяйство, как и СХО, является юридическим лицом и подлежит государственной регистрации, а также налогообложению.

Организует деятельность и представляет его интересы глава фермерского хозяйства. Им по взаимному согласию признаётся один из его членов. Организационно фермерские хозяйства по договору между собой объединяются в ассоциации, союзы, которые, имея свой орган управления, координируют деятельность и защищают их интересы. Вмешательство органов власти всех уровней в деятельность фермерских хозяйств не допускается. Но они оказывают им поддержку, предназначенную для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Принципиальной является форма владения имуществом фермерского хозяйства: единоличная в лице его главы, а также и всех его членов. Из этого вытекает и единоличная ответственность за результаты деятельности. Владелец имущества получает от своего хозяйства и все «пышки», и все «шишки». Понятно, что это является сильнейшим стимулом к эффективной работе и обеспечивает ускоренное развитие.

Доказательство – данные «Росстата» за 2011 г. о росте производства сельскохозяйственной продукции за 2005–2010 гг. В целом по сельскому хозяйству рост составил 6,1%, по СХО – 14,5%, по фермерским хозяйствам – 28,5%. По хозяйствам населения произошло снижение на 5,1%.

Данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. также свидетельствуют, что многие хозяйства, числящиеся фермерскими, фактически таковыми не являются. Так, у 17,2% зарегистрированных земельная площадь совсем отсутствует. Это для фермерства, конечно, «мёртвые души». Но «мёртвыми душами» можно считать и те 25% хозяйств, за которыми записано только до 4 га земельной площади.

При этом есть и крупные хозяйства, где используется от 1500 до 6000 га земельной площади. Семьёй с 2–3 взрослыми членами такие площади невозможно обработать. Конечно, в них приходится привлекать наёмных работников на постоянной или временной (сезонной) основе. По данным сельхозпереписи 2006 г., их доля во всей численности работников, участвующих в деятельности фермерских хозяйств, составила 45,5%.

Ясно, что крупные хозяйства по сути нельзя относить к фермерскому сектору. У них должна быть другая организационно-правовая форма. Но какая?

Здесь надо учесть, что по сельхозпереписи у 87% фермерских хозяйств всё имущество принадлежит их главе. Отсюда крупные хозяйства фактически могут стать обществом с ограниченной ответственностью, ибо по Гражданскому кодексу РФ (ст. 88, п. 2) его владельцем может быть одно лицо.

Наверное, описание особенностей сельского хозяйства России нельзя закончить без попытки прогноза его будущего. Сделаем его по секторам.

В **хозяйствах населения** производство продукции должно быть сокращено. Из-за уменьшения доли сельского населения процесс сокращения уже начался, и его необходимо ускорить.

Вместе с тем до нуля он не будет доведён. Надо учитывать, что личное подсобное хозяйство является не только местом производства продукции, но и местом пребывания людей вне дома, на природе, с посильным занятием физическим трудом. Эта его функция будет усиливаться. Она будет главной в садоводческих объединениях граждан, а их станет не меньше, а больше.

Что касается **фермерских хозяйств**, то этот сектор либо надо совсем упразднить, либо сохранить с его ускоренным развитием. Дело в том, что большинство из них образовано по Закону РСФСР 1990 г. с официальным присвоением статуса юридического лица. Но в принятом в 2003 г. новом Гражданском кодексе РФ особой «фермерской» организационно-правовой формы не предусмотрено. Однако в ст. 28 предусмотрено право гражданина заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Такие индивидуальные предприниматели могут осуществлять и производство сельхозпродукции. В результате у хозяйств, образованных по закону 1990 г., возник выбор: либо перерегистрироваться в индивидуального предпринимателя без образования юридического лица, либо оформиться как ООО. Однако в новом ГК в качестве переходного периода таким хозяйствам было разрешено оставить статус юридического лица до 01.01.2010 г. Но затем этот срок не раз официально продлевали. В итоге и в 2012 г. за ними сохранился этот статус.

Практика же такова, что вновь образуемые фермерские хозяйства регистрируются как индивидуальные предприниматели. В результате сейчас фермерский сектор состоит из двух частей: крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей.

По сельхозпереписи 2006 г. в фермерском секторе состояло 285141 хозяйство. Из них крестьянских (фермерских) – 253148 (88,8%), индивидуальных предпринимателей – 31993 (11,2%). Видимо, так эти две части в этом секторе и останутся. Однако своё ускоренное развитие сектор в силу единичной имущественной ответственности сохранит.

Остановимся на прогнозе развития **СХО**. В 2010 г. секторальная структура валовой продукции сельского хозяйства, по данным «Росстата», была такой: СХО – 44,5%, хозяйства населения – 48,4% и фермерские – 7,1%. Несмотря на ускоренный рост фермерских хозяйств, их доля в общем объёме сельхозпродукции остаётся небольшой. Поэтому при несомненном сокращении доли хозяйств населения ставка в прогнозе роста сельхозпродукции должна быть сделана на СХО.

Какими они видятся? Это должны быть весьма крупные организации, желательно с узкой специализацией и с производством на базе новейших технологий, а также с использованием высокоурожайных сортов культурных растений и высокопродуктивных пород домашних животных.

Примером здесь может служить ЗАО «Племзавод Ирмень» в Новосибирской области. В нём стадо коров в 2500 голов и годовым удоём от каждой не менее 10000 кг. Примечательно, что процесс дойки осуществляется с применением компьютерных программ.

Затронув тему о прогнозе развития сельского хозяйства России, нельзя обойти вниманием принятую по постановлению Правительства РФ «Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.».

Хорошо, что она не ограничивается только развитием сельского хозяйства, а касается регулирования рынков продовольствия. Но в ней ни слова о судьбе сектора хозяйств населения. Фермерству повезло: ему отведена специальная подпрограмма «Поддержка малых форм хозяйствования». Но в ней не решается вопрос о том, какой должна быть в будущем его часть, представленная образованными по закону от 1990 г. крестьянскими (фермерскими) хозяйствами: то ли они должны быть упразднены совсем, то ли преобразованы в другую организационно-правовую форму.

Что касается сектора СХО, то ему в неявной форме посвящена почти вся госпрограмма. Однако в ней определено не сказано, какими к 2020 г. должны быть СХО по размеру, степени специализации, уровню технологического развития.