Дугина Татьяна Александровна
канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и маркетинга в АПК,
Волгоградский государственный аграрный университет
deisi79@mail.ru

развитие земельных отношений в сельском хозяйстве россии

Аннотация

Автором проведен ретроспективный сравнительный анализ земельных реформ в России, выявлены их общие элементы и особенности, учет которых в процессе современных рыночных преобразований в сельском хозяйстве позволил бы избежать огромных неоправданных издержек реформирования, очевидных разрушительных последствий.

Ключевые слова: земельные отношения, земельная доля, аграрный сектор, земельная реформа

Россия обладает огромным ресурсом земель сельскохозяйственного назначения. Однако продолжающиеся уже более 20 лет земельные преобразования так и не создали условий для рационального использования и охраны земель. Более того, ситуация настолько обострилась, что эти проблемы приобрели особую значимость, т.к. от этого зависит развитие не только аграрной экономики, но и всего народного хозяйства, обеспечение продовольственной и национальной безопасности страны.

Анализ рационального использования земель в России

Сегодня более 80% земли находится в частной собственности. Казалось бы, этот фактор должен был бы стать важным стимулом к эффективному использованию земельных ресурсов, но, к сожалению, этого не случилось. Россия, располагая 10% площади сельскохозяйственных угодий мира и 55% черноземных почв, не стала лидером аграрного производства – мы производим не многим более 1% валового внутреннего продукта мирового сельского хозяйства.

Конечно, нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что более половины территории России занимают малопродуктивные и непродуктивные земли, а биоклиматический потенциал основных земледельческих регионов в 2,5–3,2 раза уступает природному потенциалу земель США и Европы. Отечественное сельское хозяйство до сих пор не достигло дореформенного уровня производства основных видов продукции. Растет импорт продовольственных товаров. Он уже составляет 142 млрд долл. США.

В то же время растет площадь неиспользуемых сельскохозяйственных

угодий, она достигла 25% всей их площади. Из 13 млн земельных участков за последние 15 лет изменило целевое назначение более 2 млн участков, что составляет около 15% их общей численности. В настоящее время у большинства сельскохозяйственных организаций, продолжающих оставаться основными производителями товарной сельскохозяйственной продукции, не оформлены права на землю и потому отсутствуют юридически территориально оформленные индивидуализированные землепользования как единый земельно-имущественный комплекс – объект земельного и имущественного права.

Институт земельных долей, введенный в ходе земельной реформы, стал серьезным препятствием для оборота земель сельскохозяйственного назначения. По самым скромным подсчетам, около 30 млн га пашни вышло из оборота. По другим источникам, этот показатель гораздо больше. К сожалению, точного учета использования земли нет. Наметились такие опасные явления, как деградация сельскохозяйственных земель, катастрофическое развитие водной и ветровой эрозии, опустынивание и заболачивание, закустаривание, обеднение почв. По этой причине ежегодно из оборота выходит 2,4 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Потеря продукции в целом по стране из-за снижения ресурсного потенциала земель составила в зерновом эквиваленте 10 млн т (3, 5).

Причины сокращения земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства

Основные причины сокращения земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства связаны с социально-экономическими, организационно-хозяйственными и природными факторами. К их числу прежде всего относятся территориальная неопределенность и неустойчивость сельскохозяйственных землепользователей, недооценка роли комплекса агротехнических, противоэрозионных и других мероприятий в повышении продуктивности земель, необоснованные изъятия угодий для нужд, не связанных с сельскохозяйственным производством.

Земельная реформа проводилась властью скоропалительно: с 1991 г. по 2000 г. по вопросам землепользования в стране только на федеральном уровне было принято 32 закона, 52 президентских указа, 180 постановлений правительства, 242 нормативно-правовых акта Госкомзема РФ, быстро проходило разгосударствление земельной собственности, ликвидировались крупные предприятия, в массовом порядке насаждались фермерские хозяйства.

Земельное законодательство в России в вопросах собственности ориентируется на устаревшие модели, существовавшие на Западе в прошлом веке, не замечая новых тенденций, кото-

земельное законодательство в России в вопросах собственности ориентируется на устаревшие модели, существовавшие на Западе в прошлом веке, не замечая новых тенденций…

…ипотечные банки в истории России сыграли важную роль, активизируя оборот земли, формируя новые земельные отношения

рые заключаются в существенном исправлении исторической ошибки – введения частной собственности на землю. Развитые рыночные государства берут на себя все больше контрольных функций по пользованию и распоряжению землей. Там земля представляет все больший интерес не как объект собственности, а как объект хозяйствования. Принцип ограничения государством прав частного собственника в пользу общества, арендатора, любого, кто обрабатывает землю, по мнению западных ученых, разумен и снимает социальное напряжение в обществе.

Осмыслить всю сложность земельных отношений, сложившихся в России, попытаться найти решение современных земельных проблем, невозможно без обращения к историческому опыту.

Исторический опыт земельных отношений в России

Следует подчеркнуть, что в отличие от скоропалительных современных новаций крестьянская реформа 1861 г. готовилась годами. Губернские комитеты готовили проекты реформы, они поступали в Главный комитет, в котором 17 февраля 1859 г. были созданы редакционные комиссии (до провозглашения царского манифеста об освобождении крестьян оставалось еще 3 года). Были выработаны особые положения для великороссийских губерний, малороссийских (юго-западных) и западных губерний. Следует отметить особую тщательность проработки всех положений реформы 1861 г.

В последние годы многие авторы проводят аналогии между современными земельными преобразованиями и столыпинской аграрной реформой. Обе эти реформы решали проблему перехода к частной собственности на землю: столыпинская реформа – от общинного землевладения, современная – от государственной собственности и коллективного землепользования.

Социально-экономические преобразования 1990-х гг. были основаны на идее приватизации основных средств производства, в том числе и земли. Можно утверждать, что изначально не была учтена специфика земли как особого объекта собственности, приватизация которого требует длительного времени на межевание, установление границ, а не просто решения технических и юридических вопросов. Пожалуй, в этой связи уместно напомнить суждения главы Временного правительства А.Ф. Керенского, который, оценивая аграрные преобразования своего периода, подчеркивал: «Грандиозная земельная реформа, небывалая еще в истории человечества и подлежащая осуществлению на всем гигантском просторе Российского государства, не могла быть осуществлена не только в шесть месяцев, но и в шесть лет. Всякая поспешность, всякое нервничанье под давлением разожженных демагогией аппетитов привели бы лишь к такому земельному хаосу, в котором потом десятки лет нельзя было бы разобраться» (4). С тех пор прошли десятилетия, а наши реформаторы все еще торопятся обогнать время.

Историки отмечают, что работы по землеустройству при проведении столыпинской реформы оплачивало государство. На землеустройство было израсходовано 134,5 млн руб., на переселение – 162 млн руб., на агрономическую помощь земства отдали более 66 млн руб., правительственные ссуды крестьянам составили почти 33 млн руб. В современной России лишь спустя почти два десятилетия с начала реформирования земельных отношений чиновники задумались о компенсации государством части затрат на выполнение землеустроительных работ. Причем, если при проведении столыпинской реформы эти работы выполнялись в полном объеме за счет бюджетных средств, то сегодня речь идет о возмещении лишь половины затрат.

Следует отметить особую роль земельных банков в реализации основных положений реформ – крестьянской 1861 г. и столыпинской. Дворянский земельный банк, созданный в 1885 г., принимал землю в залог и покупал ее у дворян, а через Крестьянский поземельный банк эта земля распродавалась крестьянам. В больших объемах осуществлялось ипотечное кредитование. Банки занимались землеустройством продаваемых земель в виде хуторов и отрубов, сдавали землю в аренду, предоставляли ссуды на покупку земли сельским обществам, товариществам, отдельным домохозяевам, позже – крестьянам. Можно сделать вывод, что ипотечные банки в истории России сыграли важную роль, активизируя оборот земли, формируя новые земельные отношения. Они являлись важнейшим институтом в сложной системе трансформации землевладения и землепользования. В современной системе земельных отношений банки за весь период реформирования не смогли оказать заметного влияния на формирование земельного рынка, исторический опыт отечественной ипотечной деятельности остался невостребованным.

Отметим, что столыпинскую и современную аграрные реформы внешне роднит единство поставленной цели: Столыпин делал ставку на «сильных», а нынешние чиновники – на «эффективных» собственников. Но если столыпинская земельная реформа была направлена против сдерживающих экономическое развитие крестьянских общин, то современная земельная реформа основные усилия направила против в большинстве своем успешно работавших крупных агропредприятий, которые вели сельскохозяйственное производство на индустриальной основе.

Для столыпинских преобразований созрели объективные причины. К концу XIX в. крестьянская община сдерживала темпы экономического развития сельского хозяйства России. Она не давала свободного выхода крестьян из общины, диктовала условия для ведения сельскохозяйственного производства и, что особенно важно, не обеспечивала постоянного землепользования. Для реформирования в конце XX в. отсутствовали объективные предпосылки. Формирование фондов перераспределения земли для развития крестьянского хозяйства из земель колхозов и совхозов на первом этапе современной реформы нарушило стабильность аграрного производства, сложившуюся структуру посевных площадей, освоенные севообороты. Но еще большим потрясением для сельского хозяйства явился второй этап реформы, когда оставшиеся у сельскохозяйственных предприятий земли

в современной системе земельных отношений банки за весь период реформирования не смогли оказать заметного влияния на формирование земельного рынка…

были поделены по средней районной норме и переданы в собственность работникам предприятий. Ставка делалась на формирование единоличного крестьянского хозяйства, для развития которого практически отсутствовали необходимые экономические и социальные условия (см. *табл.*).

Процесс выделения земельных долей с современных позиций видится как политическая компания, не обоснованная ни с экономической стороны, ни с социальной, причем мнение сельских тружеников не учитывалось. Поэтому современная реформа проходит с такими трудностями, в сельском хозяйстве дестабилизирована сложившаяся система, уменьшилось количество земельных ресурсов в пределах сельскохозяйственных предприятий, что сказывается на экономических показателях сельскохозяйственного производства в целом (2, 7).

Изучение исторического ракурса земельных преобразований позволяет заключить, что на результаты земельного реформирования в различные исторические периоды влияла своевременность, глубокая проработка положений реформы и социальная поддержка всех слоев населения. При современном реформировании не были учтены подходы и решения, учет которых в процессе рыночных преобразований в сельском хозяйстве, начатых с 1991 г., позволил бы избежать огромных неоправданных издержек реформирования, очевидных разрушительных последствий этих преобразований.

Цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений государством

Земельная политика государства должна четко установить цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны. Ее основными целями должны стать следующие.

1) Завершение формирования системы землевладения и землепользования, в полной мере обеспечивающей реализацию и охрану законных прав граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований на приобретение и организацию рационального использования земельных участков.

2) Формирование цивилизованного земельного рынка и его инфраструктуры.

3) Создание условий и стимулов рационального и эффективного использования земель для удовлетворения потребностей и интересов правообладателей земельных участков, территориальных образований и государства в целом.

4) Обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования.

Сегодня в стране нет органа управления, который в полной мере несет

Таблица

Мотивы и последствия двух аграрных реформ*

Конец XIX века	Конец XX века
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕРЕВНИ	
Крестьянское перенаселение и малоземелье	Проблема избыточности рабочих рук, как и обеспеченности землей для деревни как общая не стоит
Дефицит рабочих рук в промышленности. Отсутствие возможности решить этот вопрос за счет городов из-за малочисленности их населения (12% населения России)	Промышленность способна удовлетворить свои потребности в ресурсах труда за счет воспроизводства населения в городах (74% населения России)
Низкие урожаи и продуктивность скота, отсутствие возможности получать достаточные доходы для расширенного воспроизводства за счет товаров промышленности	Показатели урожаев и продуктивности скота отвечают решению продовольственного вопроса
Крестьянские волнения, принимающие в 1905 г. массовый характер	Массовых и локальных экономических протестных выступлений в деревне нет
Сужение внутреннего рынка из-за низкой платежной способности крестьян, затруднения со сбытом промышленной продукции, а значит, и расширением производства	Платежеспособный потребитель (государственное финансирование), товароемкий внутренний рынок
МЕХАНИЗМ РЕФОРМИРОВАНИЯ	
Право выхода из общины для перенаселения или ведения дворового хозяйства на земле, выведенной из состава общинных площадей	Отрезка земли колхозов и совхозов для перераспределения ее для организации крестьянских хозяйств и расширения личных подворий
Переселение, освоение новых земель	Раздел и приватизация колхозных и совхозных (государственных) земель
Сохранение земли переселяющихся в общине, что улучшало земельное обеспечение остававшихся	Выделение для уходящего земельного участка из землепользования сельхозпредприятий, отсюда неустойчивость размера площадей, используемых коллективом
УРОКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ	
1.)Основательность и публичность подготовки реформы, обоснование и широкое обсуждение ее концепции, тщательная разработка комплексных взаимосвязанных конкретных направлений осуществления	
2) Последовательность проведения реформы в рамках определенного переходного периода, исключение поспешности, шоковых мер	
3) Целенаправленное государственное регулирование процессов реформирования земельных и всей системы аграрных отношений, целевая господдержка конкретных мероприятий в рамках правового и соответствующего экономического механизма, взвешенной ценовой, кредитно-финансовой, налоговой политики	

*Составлено автором по источникам: (1, 6)

ответственность за эффективность использования и охрану земель. Функции и полномочия в этой сфере разбросаны по множеству министерств и ведомств. Существовавший в начале 90-х гг.прошлого века

…современная земельная реформа основные усилия направила против в большинстве своем успешно работавших крупных агропредприятий…

Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (Госкомзем), превратившийся после многочисленных реорганизаций в Росреестр РФ, утратил большинство функций и полномочий, которые перешли в другие ведомства или исчезли вообще. В результате важнейшая для развития страны сфера не обеспечена соответствующим вниманием и ответственностью государства. Новая земельная политика должна существенно изменить это состояние, предусмотрев формирование структуры, обеспечивающей комплексное, системное регулирование земельных отношений и управление земельными ресурсами страны. При этом особое значение должно быть придано восстановлению почти полностью разрушенной системы землеустройства, которое по существу и содержанию является главным инструментом организации использования и охраны земель.

В стране, как после реформ Петра I, назрела необходимость проведения генерального межевания России, в ходе которого должны быть установлены точные и бесспорные границы всех землевладений на разном праве, проведена глобальная регистрация всех земельных участков, результатами которых должно быть не только наведение порядка на земле, но и значительное увеличение поступления земельного налога, что существенно изменит возможности развития муниципальных образований.

По расчетам специалистов, на проведение основного перечня необходимых землеустроительных мероприятий потребуется изыскать в бюджетах различного уровня около 250 млрд руб. в течение 3–4 лет. Упорядочение землевладения и землепользования обеспечит дополнительное поступление ежегодно до 50 млрд руб., что позволит создать условия и возможности для существенного роста эффективности использования земель, уровня ведения сельскохозяйственного производства и защиты земель от деградации (5).

Вывод

Решение земельной проблемы позволит нам уже в ближайшее время создать современную, сбалансированную систему использования земельных, лесных, водных и других ресурсов на всей территории страны, а также создать благоприятный политический, социальный и экологический климат.

Литература

1. Буздалов И.Н. Крестьянская реформа 1861 года: взгляд сквозь призму уроков истории на современные аграрные преобразования в России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2011. – № 1–2.

2. Дугина Т.А. Совершенствование земельных арендных отношений в современном сельском хозяйстве // Экономические проблемы модернизации и инновационного развития агропромышленного комплекса:

Сборник докладов IV Всероссийского Конгресса экономистов-аграрников 27–28 октября 2011 года. – М.: Издательство РГАУ – МСХА, 2011. – Т. 2. – С. 110–115.
3. Лубков А.Н., Белякова А.М. Рациональное использование земельных ресурсов в сельском хозяйстве России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2013. – № 6. – С. 1–6.
4. Нечаев В.И., Барсукова Г.Н., Кравченко Н.П., Юрченко К.А. Земельные реформы: история и современность // Экономика сельского хозяйства России. – 2011. – № 5. – С. 24–36.
5. Открытое письмо Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства, Государственной Думе и Совету Федерации «О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений в Российской Федерации» // АПК: экономика, управление. – 2013. – № 5. – С. 3–7.
6. Панкова К.И. Две земельные реформы – два результата // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2008. – № 9. – С. 14–18.
7. Шепитько Р.С. Совершенствование арендных отношений в сельскохозяйственном землепользовании: монография / Р.С. Шепитько, Т.А. Дугина. – Волгоград: ФГОУ ВПО Волгоградская ГСХА, 2011. – 116 с.
8. Черникова С.А, Пьянков В.В., Ясырева Е.А. Программно-целевой метод как инструмент государственного регулирования продовольственных рынков // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2010. – № 2. – С.51–52.
9. Гелетий Д.Н. Трансформация земельных отношений во второй половине XIX в. в России // Российское предпринимательство. – 2012. – № 23 (221). – с. 184–189. – http://www.creativeconomy.ru/articles/26333/.

рп

Tatyana A. Dugina
Candidate of Science, Economics, Associate Professor, Academic Department of Economy and Marketing in AIC, Volgograd State Agricultural University

Development of land relations in russian agriculture

Abstract

The author performed a retrospective comparative analysis of land reforms in Russia, distinguished their common elements and peculiarities. Taking into account the abovementioned will allow to avoid huge excessive expenses of reformation, and obvious devastating consequences in the conditions of modern market transformation in the agriculture.

Keywords: land relations, land share, the agricultural sector, land reform