

УДК 338.43

<sup>1</sup>*В.И. Жуйков*, <sup>1,2</sup>*Е.В. Софьина*

<sup>1</sup>Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий – Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства», г. Москва, email: svo2018@bk.ru

<sup>2</sup>Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Кировский институт агробизнеса и кадрового обеспечения», г. Киров, email: evsofina@mail.ru

## **АГРАРНАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ИХ РЕШЕНИЯ**

**Ключевые слова:** земельные отношения, земельная политика, экономические регуляторы, инструментарий по регулированию земельных отношений.

Сложное сложившееся состояние экономики в аграрном секторе требует проведения фундаментальных экономических преобразований, являющихся важной частью развития земельных отношений. Земельные отношения в России всегда представляли собой продукт аграрной земельной политики с целью обеспечения продовольственной безопасности страны, развития производственных сил. Развитие земельных отношений является одним из актуальных направлений современной аграрной политики России. При этом необходимо иметь в виду основные функции земельных отношений: экономическая функция, которая заключается в создании условий для эффективного развития сельского хозяйства и использования земельных ресурсов; социальная функция предусматривает, что земельные отношения в аграрной сфере должны содействовать социальному развитию сельских территорий; экологическая функция означает, что земельные отношения в аграрном секторе должны способствовать рациональному землепользованию, сохранению и умножению почвенного плодородия, поддержанию экологического равновесия в сельской местности; правовая функция показывает, какие полномочия осуществляют государственные и муниципальные органы власти в сфере земельных отношений. Глобальные перемены, которые произошли в начале 90-х гг. прошлого столетия в сфере земельных отношений России, и особенно это связано с введением частной собственностью на землю, показали, что проводимые земельные реформы носят незавершенный и не всегда обоснованный характер. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Государственная программа) определяет цели, задачи и основные направления развития и регулирования агропромышленного комплекса, финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий и показателей их результативности [1].

<sup>1</sup>*V.I. Zhuikov*, <sup>1,2</sup>*E.V. Sofina*

<sup>1</sup>Federal State Budgetary Scientific Institution «Federal Research Center of Agrarian Economy and Social Development of Rural Areas – All-Russian Research Institute of Agricultural Economics», Moscow, email: svo2018@bk.ru

<sup>2</sup>State-Financed Federal State Educational Institution «Kirov Agricultural Sector Advanced Training Institution», Kirov, email: evsofina@mail.ru

## **AGRARIAN LAND POLICY IN RUSSIA: PROBLEMS AND SOLUTIONS**

**Keywords:** land relations, land policy, economic regulators, tools for regulating land relations.

The complex current state of the economy in the agrarian sector requires fundamental economic transformations that are an important part of the development of land relations. Land relations in Russia have always been a product of agrarian land policy in order to ensure food security of the country, development of productive forces. The development of land relations is one of the actual directions of the modern agrarian policy of Russia. It is necessary to keep in mind the main functions of land relations: economic function, which is to create conditions for the effective development of agriculture and the use of land resources; social function, which means that land relations in the agrarian sphere should contribute to the social development of rural areas; ecological function means that land relations in the agrarian sector should contribute to rational land use, preservation and multiplication of soil fertility, maintenance of ecological balance in rural areas; The legal function shows what powers state and municipal authorities in the sphere of land relations exercise. The global changes that occurred in the early 1990s in the sphere of land relations in Russia, and especially this is associated with the introduction of private land ownership, have shown that the ongoing land reforms are incomplete and not always justified. The State program of agricultural development and regulation of markets of agricultural products, raw materials and foodstuffs (hereinafter the State program) defines goals, objectives and main directions of development and regulation of the agroindustrial complex, financial support and mechanisms of implementation of measures and indicators of their performance [1].

Министерство сельского хозяйства РФ и Федеральная служба государственной статистики в своих публикациях утверждают, что в 2020 году предприятиями АПК России были превышены плановые значения уровня самообеспечения, которые были предусмотрены Государственной программой, а именно, по зерну, сахару, маслу растительному, мясу и мясопродуктам, овощам и бахчевым, фруктам и ягодам. Но, однако, данный уровень остается ниже у предприятий АПК по картофелю, молоку и молокопродуктам [1].

Сельские территории, их инфраструктура, финансовые возможности этих территорий, грамотность проживающего населения каждого региона существенно отличаются друг от друга. Существует дисбаланс в развитии города и села практически в каждом регионе РФ. А «жизнь диктует» иные условия [2].

Восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения – это национальный интерес государства в сфере продовольственной безопасности регионов страны и в целом РФ [3].

Стабильное развитие сельских территорий, повышение финансовой стабильности сельскохозяйственных предприятий, восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения и т.д. все это относится к государственной аграрной политике нашей страны [4].

Для этого необходима институализированная система целенаправленных действий государства и новый инструментарий по регулированию земельных отношений в среднесрочной перспективе.

Количественное и качественное состояние земельных ресурсов и их эффективное использование является важным фактором, определяющим аграрную земельную политику России.

### **Цель исследования**

Рассмотреть проблемы в сфере земельной политики, описать: основные принципы экономического регулирования, систему экономических регуляторов и инструментарий по регулированию земельных отношений, институализированную систему целенаправленных действий государства реализации

аграрной земельной политики. Для решения проблем земельных отношений рассмотрены две, принятые в мировой и российской практиках, модели совершенствования структуры системы и прогноза динамического развития сельскохозяйственного землепользования.

### **Материал и методы исследования**

В работе использовались следующие методы исследования: абстрактно-логический, монографический, расчетно-конструктивный.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Экономический генезис аграрной земельной политики России, изменения в сфере земельных отношений и подготовка общей характеристики сельскохозяйственного землепользования, это исследования, которые необходимы для выявления негативных моментов в сельском хозяйстве и нерешенных проблем в сфере земельных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Сложившаяся негативная ситуация связана с преувеличением роли правовой базы и сведением предпосылок исключительно лишь к вопросам создания нормативно-правовых институтов регулирования земельных отношений, что на практике приводит к игнорированию учета региональных и муниципальных интересов. Основными провинциальными проблемами являются необеспеченность баланса публичных и частных интересов при земельных отношениях, а также несовершенство механизмов регулирования по использованию земли в качестве базы для устойчивого социально – экономического развития регионов.

Для регулирования земельных отношений важно учитывать совокупность социально – экономических и организационно – экономических подходов [5]. При этом экономические интересы государства, землевладельцев и землепользователей должны реализовываться как через государственное, так и через рыночное регулирование. Государство может выступать, с одной стороны, в роли земельного собственника, с другой – как субъект управления земельными отношениями.

**Таблица 1**

Основы экономического регулирования в сфере земельных отношений и инструментарий по их регулированию для решения проблем в среднесрочной перспективе

Основные принципы экономического регулирования в сфере земельных отношений						
1. Формирование параметров российской модели управления собственностью земли.						
2. Признак универсальной выборности и самостоятельности в решении земельных вопросов.						
3. Реализация принципа предельного приращения.						
4. Соблюдение резолюции Генеральной ассамблеи ООН «О праве свободной эксплуатации естественных благ и ресурсов».						
5. Совершенствование стандартов рыночной и кадастровой оценки с/х угодий.						
6. Дифференцирование налогообложения субъектов – землепользователей.						
Система экономических регуляторов в сфере земельных отношений						
Земельный налог	Арендная плата	Рыночная цена	Залоговая цена	Штрафные платежи	Выплаты при изъятии	Выплаты при консервации
Инструментарий по регулированию земельных отношений						
Экономические рычаги воздействия	Меры социального стимулирования		Форматирование экологической доступности		Нормативно – правовое регулирование	
Государственное регулирование, направленное на поддержание экономического равновесия и стабильной, рыночной конъюнктуры.	Формирование системы государственно – частных взаимоотношений участников земельных отношений.		Установление повышенных цен на экологически чистую сельскохозяйственную продукцию.		Расширение полномочий муниципальных органов власти, в части управления земельными ресурсами.	
Экономическая оценка оптимального уровня ведения земледелия и изменений разных типов аграрных структур.	Создание приемлемых, социальных условий жизнедеятельности, формирование оптимальной социальной инфраструктуры и социальной структуры в сельской местности.		Разработка проекта и реализация комплексных мер и мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду.		Принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельных отношений, в соответствии с направлениями земельной политики.	
Компенсация явных (прямых) затрат на производство с/х продукции и затрат на ее реализацию, в зонах рискованного земледелия.	Обеспечение социально значимыми объектами не по нормативу численности сельского населения, а по результатам финансово – хозяйственной деятельности субъектов – землепользователей конкретной территории.		Разработка системы защитных мер от негативных воздействий, деградации земель и других разрушительных процессов.		Внесение дополнений в земельное законодательство РФ, об ответственности граждан, за сохранность ценных и особо ценных земельных участков с/х угодий.	
Государственная поддержка только безубыточного производства с/х продукции и индивидуальной предпринимательской инициативы.	Формирование оптимального соотношения различных форм собственности на землю, обеспечивающего социальные интересы общества.		Снижение экологической нагрузки технологий и технических средств сельскохозяйственного производства на основные компоненты природной среды.		Государственное регулирование территориальной организации использования земель с/х назначения.	
продолжение табл. 1						

окончание табл. 1			
Инструментарий по регулированию земельных отношений			
Экономические рычаги воздействия	Меры социального стимулирования	Форматирование экологической доступности	Нормативно – правовое регулирование
Совершенствование рыночных взаимоотношений всех участников рынка земли, по поводу присвоения и распределения дохода, полученного благодаря использованию земли, в том числе земельных платежей.	Определение основных направлений социальной политики, ее стратегию, тактику, формирование социального информационного поля, обеспечивающих законодательную, правовую основу жизни на селе, для этого создать институты гражданского общества, которым государство делегирует широкий спектр функций.	Внести в законодательство изменения в части проведения государственной экологической экспертизы обоснования инвестиционных проектов и выдачи комплексных экологических разрешений, а также узаконить понятие «экологическая информация».	Установление правовой ответственности сотрудников органов исполнительной власти и правообладателей земельных участков за их ненадлежащее использование и деградацию земель.
Установление экономических параметров уровня продуктивности земельных участков, с учетом региональных особенностей, а также введение в активный хозяйственный оборот неиспользуемых и нарушенных земель.	Повышение социальной защиты работающих на селе и его основных социально-экономических прав.	Обеспечение плодородия земель с/х назначения должно осуществляться при условии соблюдения экологических требований, установленных законодательством РФ.	Улучшение правовых условий для легитимного и бесспорного владения и пользования землёй, обеспечивающих надёжную защиту прав и законных интересов обладателей земельных участков.
Экономическое стимулирование рынка купли-продажи и аренды земельных участков с/х. угодий и поддержка экономической специализации с/х землепользования.	Создание условий для всестороннего развития сельского жителя, удовлетворения его потребностей и возможности реализации в свободном труде.	Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения при условии соблюдения экологических требований, установленных законодательством РФ.	Установление нормативов и правовых особенностей государственного мониторинга земель в зависимости от разрешенного использования таких земель.

Источник: разработано авторами

Проведение анализа сложившейся в сельском хозяйстве ситуации и выработка системы высокоэффективных мероприятий экономического регулирования в сфере земельных отношений (таблица 1) позволяет подготовить институционализированную систему целенаправленных действий государства в среднесрочной перспективе.

Взаимосвязанные цели, задачи, принципы и функции государства, в результате реализации аграрной земельной политики, формируют эффективное, рациональное, социально – и экологически ориентированное землепользование, направленное на сохранение и улучшение качества сельскохозяйственных угодий как средства производства и основы

жизнедеятельности, в интересах повышения устойчивости сельских территорий, качества жизни населения и продовольственной безопасности страны.

Целью аграрной земельной политики является регулирование рынка земель сельскохозяйственного назначения, которое рассматривается как специфический вид управленческой деятельности государственных органов власти, связанной с решением таких задач, как обоснование системы долгосрочных целей развития сельского хозяйства. На среднесрочном периоде (до 2030 г.) эта цель конкретизируется следующими целевыми установками [6]:

- завершение земельных преобразований, формирование системы землепользования, отвечающей современным вызовам;
- формирование системы управления земельными ресурсами и регулирование рынка земли, обеспечивающей наиболее полное, рациональное и эффективное их использование и воспроизводство;
- обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования;
- формирование императивных требований рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Основное содержание аграрной земельной политики России, в среднесрочной перспективе, заключается в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны на основе рационального распределения и организации эффективного использования её земельного потенциала, для обеспечения рациональных пропорций объектов – землепользования, с целью повышения производства продукции сельского хозяйства в пределах каждой конкретной сельской территории России [7].

Приоритетные направления аграрной земельной политики по регулированию земельного рынка должны определяться параметрами стратегического планирования развития сельского хозяйства, что позволит вести расширенное воспроизводство, решить проблемы дисбаланса сельских территорий, рационально использовать земельные ресурсы, а также проблемы относительной нехватки капитала и рабочей силы для эксплуатации

этих ресурсов. Приоритеты аграрной земельной политики России являются основой для дальнейшего совершенствования земельного законодательства, разработки и реализации Федеральных и региональных программ, организации наиболее полного и эффективного использования земельного потенциала страны на период 2022 – 2030 годов.

Оценка ожидаемых социально-экономических результатов реализации аграрной земельной политики проводится по целевым показателям устойчивого развития сельских территорий на среднесрочный период. Они обозначены в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р. Значимость аграрной земельной политики России зависит от эффективности ее реализации и выполнения социально-экономической функции государства, которая прослеживается в обеспечении общества основными продуктами питания и непродовольственными предметами потребления, изготавливаемыми из сельскохозяйственного сырья.

Реализация институализированной системы целенаправленных действий государства аграрной земельной политики России (схема 1), обеспечивается деятельностью палат Федерального собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, субъектами земельных отношений.

В качестве одного из основных результатов для корректировки основных направлений аграрной земельной политики было выделение ключевых проблем современности:

- земельные угодья, как объект землепользования, не стали в полной мере экономическим активом для российских граждан и государства;
- исчисление сумм земельного налогообложения не основано на рыночных факторах и не активизирует деятельность землепользователей;



Рис. 1. Институционализированная система целенаправленных действий государства реализации аграрной земельной политики

Источник: разработано авторами

– фактически не разграничены права собственности на землю, в первую очередь, по землям сельскохозяйственного назначения, являющиеся основным резервом развития территорий;

– не разработаны государственные правила сельскохозяйственного землепользования с учетом государственно – частного партнерства производства продукции сельского хозяйства в стране.

Другим важным результатом решения проблем земельных отношений, стало выделение двух, принятых в мировой и российской практиках, моделей совершенствования структуры системы и прогноза динамичного развития сельскохозяйственного землепользования.

Первая модель – парцелляция земель и внедрение европейской структуры и классификации землепользования. Принципиальная составляющая данного метода состоит в том, чтобы функции экономической дифференциации крестьянства были переложены на разделение старой единой структуры землепользования на отдельные участки, где господствует тенденция все большего раздробления земельных участков, что для применения в современной России достаточно затруднительно. Наглядный пример: Парцеллизация землевладения во Франции привела в свое время французских селян к статусу полноправных собственников земли, который ориентирован на сохранение и преемственность семейной собственности. Это усилило самоконтроль за использованием земли и повысило воспроизводство плодородия почв, а также большинство сельского населения удерживалось в деревне. Но современная тенденция в мире коренным образом меняется, так в Германии при среднем размере 30 га площади фермерских хозяйств, ставится задача на укрупнении землепользования и доведения до 150 гектар размера земли для ведения системы и производства продукции сельского хозяйства. Кроме того, после объединения Восточной и Западной Германии не произошло разделение госхозов Восточной Германии на мелкие фермерские хозяйства.

Вторая модель – прогнозирование на основе трендовых моделей, с помощью значений индексных числовых характеристик, из которых определяет-

ся модель наилучшим образом приближающая временной ряд к построению адекватного прогноза будущих значений. При таком решении задачи по разработке прогноза развития сельскохозяйственного землепользования необходимо определить основные внешние и внутренние факторы для построения временного ряда, который можно представить в качестве модели тренда. Такая модель позволяет строить долгосрочные прогнозы на основе значений конкретного ряда. С помощью значений некоторых числовых характеристик определяется модель, приближающая временной ряд к достоверности и позволяющая построить релевантный прогноз. Общезначимый смысл этой модели – в рамках смешанной регрессионно-трендовой модели развития системы сельскохозяйственного землепользования в стадии роста – все затраты по трансформации земельных отношений и реализации сценарных прогнозов развития сельскохозяйственного землепользования несет государство, а хозяйствующие субъекты-землепользователи возмещают их в течение последующих лет в порядке фиксированного размера, с учетом их получаемого дохода. Такая модель максимально полно учитывает баланс интересов государства и землепользователей, а также могла бы быть внедрена в России в течение очень короткого промежутка времени, т.к. практически не требует внесения никаких принципиальных изменений в законодательство.

### Выводы

Основной задачей (из нескольких) в обеспечении устойчивого природопользования в РФ является «внедрение систем обустройства сельскохозяйственных земель, сохранение и восстановление естественного плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения» [8], т.к. данные земли являются ценным ресурсом и источником получения продуктов питания.

Проблемы развития экономики сельского хозяйства России сосредоточены на земельных отношениях, видах прав на земельные участки, обороте земель сельскохозяйственного назначения, управлении земельными ресурсами и регулировании рынка земли. Решение

этих проблем тесно связано со становлением новой экономической формации аграрной земельной политики с целью совершенствования системы аграрных производственных отношений России.

Результаты анализа позволяют сделать вывод о том, что смешанная модель

действительно позволяет строить прогноз, наилучшим образом приближающийся к решению вышеперечисленных проблем, и как к способу управления территориальной экономикой и экономической деятельностью субъектов – землепользователей.

*Библиографический список*

1. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 года № 717 О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (с изменениями на 24 декабря 2021 года). Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902361843> (дата обращения: 17.03.2022).

2. Распоряжение Правительства РФ от 14 июля 2012 года № 717 от 2 февраля 2015 года № 151-р Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (с изменениями на 13 января 2017 года). Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420251273?marker=6580IP> (дата обращения: 20.03.2022).

3. Указ Президента РФ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564161398> (дата обращения: 20.03.2022).

4. Народная энциклопедия научных и прикладных знаний // Национальная электронная библиотека. Т. 13. [Электронный ресурс]. URL: [https://rusneb.ru/catalog/000219\\_000011\\_RU\\_%D0%93%D0%9F%D0%9D%D0%A2%D0%91\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8\\_IBIS\\_0000650904/](https://rusneb.ru/catalog/000219_000011_RU_%D0%93%D0%9F%D0%9D%D0%A2%D0%91_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_IBIS_0000650904/) (дата обращения: 11.03.2022).

5. Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 года № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы» (с изменениями на 28 августа 2014 года) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902334110> (дата обращения: 21.03.2022).

6. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года // Министерство экономического развития РФ. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya/prognoz\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_rossiyskoj\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2036\\_goda.html](https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoj_federacii_na_period_do_2036_goda.html) (дата обращения: 21.03.2022).

7. Ушачев И.Г. АПК в условиях кризиса: состояние, проблемы, пути выхода // АПК: экономика, управление. 2009. № 5. С. 8-14.

Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 года № 1225-р Об одобрении 8. Экологической доктрины Российской Федерации // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901826347> (дата обращения: 25.03.2022).