

РОССИЯ КАК МИРОВОЙ ЭКСПОРТЕР ПРОДОВОЛЬСТВИЯ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО БЮДЖЕТУ И НАЛОГАМ
Геннадий Васильевич Кулик

Высокие темпы роста населения и ограниченность земельных ресурсов ставят проблему обеспечения продовольствием в разряд наиболее важных и срочных задач. В течение XX века численность населения увеличивалась рекордными темпами: с 1,6 млрд. до 6 млрд. человек, то есть в 3,8 раза, и продолжает возрастать, причем в тех регионах, которые имеют крайне ограниченные земельные ресурсы. В то же время площадь сельскохозяйственных угодий удалось увеличить только на 15%. Дальнейшие перспективы их роста ограничены особенностями климата, рельефа или нехваткой водных ресурсов в конкретных регионах.

Важный резерв – это рост урожаев. Средняя урожайность зерновых в мире в течение XX века возросла с 10 до 30 ц/га за счет селекции, орошения и применения удобрений. Наиболее прогрессивные сорта теоретически способны давать урожай до 70–80 центнеров с гектара, однако даже на опытных полях пока не удается достичь этого показателя. Следовательно, на резкое увеличение производства за счет роста урожая рассчитывать нельзя. Проблематично также увеличение орошаемых площадей, что связано с дефицитом воды на планете. В сельском хозяйстве может быть достигнута некоторая экономия водных ресурсов за счет внедрения капельного орошения, но кардинально решить проблему засухи данный метод не позволит.

Преимущество России состоит в том, что пахотные земли страны занимают около 130 млн. га (9,5% мировых запасов) при численности населения 143 млн. человек, то есть около 2% от общей численности населения планеты. При этом нужно иметь в виду, что примерно такую же площадь составляют сенокосы и пастбища, часть которых может быть вовлечена в пашни, а другие способны давать высокие урожаи кормов при рациональном использовании. Земельные ресурсы России будут востребованы уже в ближайшие годы, и многое зависит от того, удастся ли сохранить эти ресурсы. Важно, чтобы законодательство и вся практическая деятельность в этой

сфере были подчинены одному – сохранению сельскохозяйственных земель, повышению их плодородия и рациональному использованию.

Прошлое и настоящее аграрного сектора страны

В прошлом Россия уже была мировым экспортером продовольствия, а аграрный сектор считался важнейшей статьей дохода для государства. К сожалению, действия руководства страны в XX столетии лишили ее лидирующих позиций в этой отрасли.

Земельная реформа 1861 года привела к отмене крепостного права и к предоставлению крестьянам возможности выкупа земельных участков в рассрочку. Она была нацелена на изменение системы землепользования. В ходе реформы в руки крестьянства перешло около 20% сельскохозяйственных земель. Это стало началом новой аграрной политики России. Целью реформы П.А. Столыпина в 1906 году стало заселение обширных необжитых зауральных и предуральных территорий, повышение эффективности использования находящихся в обороте земель, утверждение в деревне рыночных отношений и создание крестьянских (фермерских) хозяйств. К 1915 году 7 млн. крестьянских семей получили землю в частную собственность.

После октябрьского переворота 1917 года земля была национализирована и в период коллективизации перешла в постоянное пользование колхозов. Именно тогда страна начала утрачивать лидерство в экспорте зерна и других продуктов. Крестьяне, лишившиеся собственности и ставшие сельскохозяйственными рабочими, были лишены стимула к повышению качества производства. В результате за годы советской власти страна испытывала большие трудности в обеспечении населения продовольствием.

Земельная реформа, начатая в 1991 году, была вызвана конъюнктурными политическими соображениями. Под лозунгом «Вернуть землю крестьянам!» началась работа по свертыванию коллективного землепользования. Был подготовлен Указ Президента РФ от 27.12.1991 №323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР». Затем были изданы постановления Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» (от 29.12.1991 №86) и «О порядке приватизации и реорганизации предприятий агропромышленного комплекса» (от 04.09.1992 №708). Руководство страны решило преобразовать российскую деревню по американскому образцу, когда вместо коллективных хозяйств главную роль должен играть фермер.

Согласно указанным правовым актам колхозы и совхозы были лишены права пользоваться сельскохозяйственными угодьями, а крестьянам выдали свидетельства на земельную долю, формально гарантировавшие право на получение земельного участка. Размер доли определялся простым делением площади земли, ранее закрепленной за колхозом и совхозом, на число граждан, включенных в списки на получение земельной доли. При этом, если земли в хозяйстве было много, а работников мало, и конкретная земельная доля оказывалась больше, чем в среднем по району, то ее определяли на уровне среднерайонной, а оставшаяся нераспределенной земля зачислялась в резервный фонд района. Свидетельство на земельную долю получили 12 млн. граждан, однако из-за несовершенства нормативной базы и отсутствия политической воли у руководства реформа застопорилась – лишь немногие из обладателей свидетельств получили свои земельные участки.

Следующий период в российской аграрной политике начался 25 октября 2001 года, когда был утвержден новый Земельный кодекс, а 24 июня 2002 года – Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В 2003 году в ходе совершенствования законодательной базы для формирования класса земельных собственников Президент РФ подписал законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О личном подсобном хозяйстве граждан». В настоящее время эти законы составляют законодательную базу для организации сельскохозяйственного производства и регулирования земельных отношений. Новыми законами о земле был определен порядок реализации права крестьян на получение в собственность земельного участка в размере своей земельной доли. При этом крестьянин



получает законное право распорядиться своей долей: выделить ее из общего землепользования и создать фермерское хозяйство, передать ее в аренду, по наследству, продать сельскохозяйственной организации или одному из членов долевой собственности. В результате основными собственниками земли в России стали граждане, работающие в сельскохозяйственных организациях, получившие земельные доли в крестьянских (фермерских) хозяйствах, ведущие личное подсобное хозяйство, а также граждане – члены садоводческих, огороднических, животноводческих, дачных кооперативов и объединений.

Распределение сельскохозяйственных земель между собственниками наиболее наглядно характеризует начало земельной реформы в России (табл. 1).

Главный итог земельной реформы заключается в том, что к началу 2007 года в России 129,6 млн. га (68% всех сельскохозяйственных земель) находятся в частной собственности. Более 250 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, 37 млн. семей, занимающихся личным подворьем, садоводством и огородничеством, имеют в собственности 34,8 млн. га (22% всех сельскохозяйственных земель). В результате Россия стала страной с многоукладной сельской экономикой. Это означает, что аграрная политика государства должна строиться на признании равенства всех форм организации производства, всех форм собственности, на принципах равной поддержки всех сельскохозяйственных товаропроизводителей: и крупных, и средних, и мелких, и граждан, индивидуально занимающихся производством сельскохозяйственной продукции. Доля малых предприятий, включая подсобные хозяйства населения, в общем объеме производства сельскохозяйственной продукции составляет около 60%, а в производстве плодов, ягод, картофеля и овощей – свыше 85%. В то же время сохранили свой потенциал и земельные ресурсы более 28 тыс. сельскохозяйственных организаций, имеющих площади более 3 тыс. га в расчете на одно хозяйство, где успешно и эффективно могут применяться современные сельскохозяйственные технологии. В соответствии с принятыми законами гарантирован свободный оборот земель, определены права владельцев земельных долей и порядок приобретения земельных участков в собственность.

Вместе с тем в государственной земельной политике имеется ряд серьезных недостатков. Главный из них состоит в том, что за годы либеральных реформ более 30 млн. га сельскохозяйственных земель, в том числе 18 млн. га пашни вышли из сельскохозяйственного оборота и переведены в другие категории земель. Это соответствует размерам землепользования Краснодарского, Ставропольского краев и Ростовской области. Потеря пашни примерно равна всей площади обрабатываемой земли в нечерноземной зоне России. Начиная с 2006 года при учете сельскохозяйственных земель не выделяется и не учитывается площадь пашни – наиболее ценной категории земли.

Хотелось бы обратить внимание на очень важный вопрос: 112,7 млн. га земли (82,7% от всей площади, находящейся в собственности граждан) приходится на земельные доли. Процесс юридического оформления прав на землю еще не завершен. Именно это является источником различного рода земельных махинаций, в результате которых владельцев земельных долей лишают возможности реально получить в собственность землю. Земельный рынок приобрел криминальный характер.

Из опыта Германии

К 1989 году, когда начался процесс объединения Германии, на территории бывшей ГДР в государственной собственности находилось 3 млн. га сельскохозяйственных земель, на которых было создано 580 госхозов. Более 14 млн. га было оставлено в частной собственности граждан (каждый земельный участок был учтен муниципалитетом в поземельной книге). На этой земле было образовано 4530 сельскохозяйственных кооперативов. Около 10% сельскохозяйственных земель было сохранено в частной собственности у граждан, занимающихся личным подсобным хозяйством и садоводством. После объединения Германии в августе 1990 года вступил в силу закон «О приватизации сельского хозяйства», согласно которому за реализацию земельной реформы несли ответственность муниципальные власти, в распоряжении которых был оставлен земельный налог. Во всех федеративных землях бывшей ГДР были созданы специальные организации, осуществляющие приватизацию земель по поручению государства.



Таблица 1

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ
МЕЖДУ ОСНОВНЫМИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ (В МЛН. ГА)**

Годы	Использованные земли	Сельско- хозяйственные организации	Крестьянские (фермерские) хозяйства	Из них
				Граждане
Сельскохозяйственные земли				
1970	222,0	218,4	–	3,6
1980	219,0	215,5	–	3,5
1990	213,0	209,2	0,1	3,9
2000	197,0	157,6	14,5	11,0
2004	192,6	142,1	18,7	16,1
2005	191,7	137,9	19,5	18,4
2007	190,5	128,5	20,5	25,1
<i>в том числе пашни</i>				
1970	133,3	130,5	–	2,7
1980	133,9	131,5	–	2,7
1990	131,8	129,0	0,06	2,7
2000	119,7	101,6	11,2	5,8
2005	116,1	88,8	14,7	10,8
2007	115,4	82,7	15,0	15,5

Земельная реформа в Германии уже завершена. На территории бывших восточных земель организовано 25 тыс. фермерских хозяйств размером от 1 до 1100 га, средней площадью 66 га (занимают около 21% всех сельскохозяйственных земель). Зарегистрировано 2,7 тыс. индивидуальных предпринимателей с размером землепользования от 2 до 2500 га, или средней площадью 450 га (их доля составляет 12%), 2,9 тыс. кооперативов, товариществ и акционерных обществ размером от 900 до 5500 га, средней площадью 1400 га (62% от всех сельскохозяйственных угодий), а также 2 млн. личных подсобных хозяйств граждан размером от 0,1 до 20 га, средней площадью 3 га, для которых сельское хозяйство, как правило, не является основным доходным производством.

Кредит в Германии обычно выдается под залог земельного участка, находящегося в аренде, если на то есть согласие арендодателя. В России этот механизм не действует даже если арендодателем выступает государство. Вся система кредитования на Западе построена так, чтобы стимулировать включение земли в экономический оборот. В России остаются неоцененными и исключенными из экономического оборота около 100 млн. га сельскохозяйственных земель, рыночная стоимость которых, по самым скромным оценкам, составляет более 100 млрд. долларов, исходя из цены 1000 долларов за гектар.

По состоянию на 1 декабря 2006 года общая сумма кредитов, выданных сельскому хозяйству в Германии, составила 31,6 млрд. евро. Это втрое больше инвестиций в российское сельское хозяйство. Средний размер кредитной ставки в зависимости от целей кредитования составлял 3,7–4,3%



годовых. Под залог земли выделено более 91% всех кредитов. На каждый заложенный гектар земли выдано 1700 евро краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных кредитов при средней рыночной стоимости гектара пашни 2300 евро.

Проблемы земельной реформы и способы их решения

В чем причина того, что в течение почти десяти лет с момента утверждения Земельного кодекса и Закона об обороте сельскохозяйственных земель граждане не смогли юридически оформить свои земельные права?

Главная причина состоит в том, что согласно закону это обязанность самих собственников. Такой подход государства в какой-то мере объясним в отношении граждан, занимающихся личным подворьем, имеющих садовые, огородные, дачные и другие участки, однако он совершенно недопустим в отношении земельных долей, собственниками которых по воле государства стали 12 млн. бывших колхозников и рабочих совхозов. В руках этих людей находятся права на большую часть сельскохозяйственных земель, однако воспользоваться этими правами в связи с тем, что они юридически не оформлены, ни граждане, ни сельскохозяйственные организации не могут.

Приток инвестиций в село в первую очередь сдерживает длительная бюрократически запутанная система оформления сельскохозяйственных земель в собственность или аренду. В решении этого вопроса необходимо шире использовать опыт других стран.

В связи с незавершенностью земельной реформы российские крестьяне не могут заложить земельные участки в банк для получения кредита и вынуждены прибегать не к рыночным механизмам, а к разного рода посредническим структурам – отдавать им сельскохозяйственную продукцию по заниженным ценам за поставку топлива, оборудования, удобрений и других ресурсов.

Другая причина, сдерживающая процесс юридического оформления земель, заключается в том, что согласно действующему законодательству все работы по оформлению земельных долей в собственность или передаче их в аренду должны проводить сами собственники и решать все вопросы на общем собрании. Однако организовать такое собрание крайне проблематично, ввиду того что собственники могут проживать в удаленных населенных пунктах с неразвитой связью и дорожным сообщением.

Этим широко пользуются «захватчики земель», рейдеры, имеющие большие финансовые ресурсы. Они объезжают населенные пункты, заключают договор о передаче в собственность или в аренду земельной доли, выплачивают аванс, одновременно заверяют договор у нотариуса. Уполномоченный рейдерами гражданин получает от каждого собственника земельной доли заверенное нотариусом право на принятие решения на общем собрании собственников долей. После решения собрания можно начинать работу по межеванию. При этом собственники земельных долей продают их, как правило, по ценам значительно ниже не только рыночной, но и кадастровой.

Многие граждане получили свидетельство на земельные доли в престарелом возрасте, не смогли или не успели оформить землю в собственность. Если наследники не вступили в права наследования, то земельные доли умерших граждан считаются невостребованными. В результате общая площадь невостребованных долей, по оценке земельных органов, на начало 2009 года составляет более 24 млн. га. Это одна из серьезных проблем, сдерживающих аграрную реформу. Особенно остро вопрос встал после изменения порядка взимания земельного налога. Собственника, который должен платить налог на невостребованные доли, нет, и средства от земельного налога в бюджет не поступают. Оформить передачу этих долей в собственность муниципалитетов в судебном порядке очень сложно из-за несовершенства нормативно-правовой базы. Данные вопросы должны быть законодательно отрегулированы как в центре, так и в регионах, где основную роль в этом процессе будут играть местные муниципальные образования.

Анализ хода земельной реформы показал, что необходимо в самый короткий срок внести ряд поправок как в Земельный кодекс, так и в Закон об обороте земель сельхозназначения. Это



позволит максимально упростить и удешевить весь процесс юридического оформления прав собственников земельных долей, порядок выделения земельных участков в соответствии с земельными долями как для их использования в сельскохозяйственном производстве, так и для их продажи и передачи в аренду. Для этого следует как можно шире использовать плановые и картографические материалы, описательный метод определения границ участка и другие методы.

Требует упрощения порядок предоставления земельных участков в аренду с правом выкупа тем, кто не менее трех лет использовал свой участок по целевому назначению.

Целесообразно разрешить субъектам Федерации бесплатно предоставлять земельные участки в сельской местности в собственность граждан для строительства жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства без торгов в пределах земельного фонда поселений. Можно предоставить такие же привилегии пожелавшим переехать на постоянное жительство в село и организовать свое фермерское (крестьянское) хозяйство. Перечень таких территорий должен утверждать субъект Федерации. Это позволит значительно упростить и сократить сроки оформления земельного участка под строительство жилья в сельской местности.

Для развития малого бизнеса на селе необходимо дать субъектам Российской Федерации право предоставлять земельные участки в собственность без торгов для создания или расширения крестьянских (фермерских) хозяйств по цене, установленной субъектом Федерации в размере не более 10–15% от кадастровой стоимости земли, с выплатой этой суммы в рассрочку в течение пяти лет. Эта мера позволит уравнивать условия деятельности вновь создаваемых крестьянских (фермерских) хозяйств, которые сейчас переоформляют право постоянного (бессрочного) пользования или право пожизненного наследуемого владения своих земельных участков в собственность.

Более 200 млн. га земель сельскохозяйственного назначения не имеют хозяина. Эти земельные участки заброшены или эксплуатируются не по назначению, однако их можно успешно использовать для развития рыбоводства, организации охотничьих хозяйств, строительства объектов туризма, жилищного и культурно-бытового назначения. Необходимо разрешить субъектам Российской Федерации принимать решения о передаче таких земельных участков сельскохозяйственным организациям в собственность бесплатно, если эти организации переоформляют свое право постоянного (бессрочного) пользования на указанные несельскохозяйственные угодья. Земельные участки, занятые внутрихозяйственными дорогами и лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных природных, антропогенных и техногенных явлений, должны быть переданы муниципалитетам. Это позволит восполнить правовой пробел в земельном законодательстве и вовлечь в экономический оборот сотни миллионов гектаров несельскохозяйственных угодий, которые не используются по их целевому назначению или используются с нарушением законодательства. Действующий порядок их судебного изъятия у собственника в законодательстве прописан нечетко, и суды вынуждены отказывать в привлечении к ответственности виновных в нецелевом использовании таких земельных участков. Обстановка требует изменения законодательства.

Решение этих проблем даст возможность вовлечь в оборот и затем перераспределять земельные участки в пользу эффективно работающих землепользователей. Очевидно, что для завершения земельной реформы необходимо активно подключать к этой работе государственные и муниципальные органы. Следует законодательно возложить на них ответственность по постановке на учет всех земельных участков, находящихся на их территории, наделить их необходимым правом для подготовки и подачи документов для государственной регистрации земель и контроля за целевым использованием участков. Для проведения этой работы важно выделить муниципалитетам необходимые финансовые ресурсы.

Результатом такой деятельности станет четкий правовой механизм, препятствующий нецелевому использованию земель и способствующий сохранению земельного потенциала России.