



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ПЕРЕХОД К КОМПЕНСАЦИОННОЙ И ЛЬГОТНОЙ ФОРМАМ ПОДДЕРЖКИ

Пашков В.П., к.э.н., ИАГП РАН

В статье рассматривается проблема повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. Предлагается расширить набор методов и механизмов воздействия на землепользователей, в число которых необходимо включить: экономическое стимулирование, внеэкономические методы ограничений и подчинений, административные и налоговые меры. Установлено, что в настоящее время наиболее эффективным способом борьбы с неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения является создание условий для получения нормальной рентабельности и доходности производства на единице площади. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что необходимо повышать государственную поддержку землепользования и выходить на новый уровень компенсации общественно необходимых затрат.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, субсидии, компенсационная и льготная поддержка.

IMPROVEMENT OF LAND USE PROCESS MANAGEMENT AND TRANSITION TO COMPENSATIVE AND PREFERRED SUPPORT FORMS

Pashkov V.P., candidate of economic sciences, IAgP RAS

The article considers the problem of increasing the efficiency of agricultural land use. It is proposed to expand the range of methods and mechanisms of impact on land users, which should include: economic incentives, non-economic methods of restrictions and subordination, administrative and tax measures. It has been established that at present the most effective way to combat the non-use of agricultural land is to create conditions for obtaining normal profitability and profitability of production per unit of area. Based on the study, it was concluded that it is necessary to increase government support for land use and reach a new level of compensation for socially necessary costs.

Key words: agricultural land, subsidies, compensation and preferential support.

Введение.

Согласно опубликованным прогнозам, в 2019 году в России ожидается хороший урожай зерновых (порядка 118 миллионов тонн), что выше показателей 2018 года и целевых индикаторов Государственной программы. За 8 месяцев 2019 года произведено более 9 миллионов тонн мяса и 21,5 миллиона тонн молока, что на 117 тысяч тонн и 300 тысяч тонн больше показателей за аналогичный период 2018 года соответственно [1, с. 3]. Ожидается, что в текущем году будут превышены пороговые значения показателей Доктрины продовольственной безопасности по зерну, сахару и растительному маслу, а годовой показатель по экспорту сельскохозяйственной продукции перешагнет порог в 24 миллиарда долларов. Однако земельная реформа и проводимая государственная земельная политика в сельском хозяйстве привели к выводу из использования землепользователями и землевладельцами значительных площадей принадлежащих им земель. Для исправления сложившейся ситуации к 2020 году Правительством РФ запланировано ввести компенсирующие и стимулирующие субсидии для частичной поддержки производства на земле, а в современной научной литературе все чаще начал подниматься вопрос о необходимости введения компенсационной и льготной форм поддержки. В рамках исследования предлагается рассмотреть данные формы поддержки и выбрать из них наиболее эффективные.



Цель исследования состоит в определении основных направлений совершенствования государственного управления общественным процессом землепользования в сельском хозяйстве.

Методология исследования состоит в анализе объективных исторических тенденций, характеризующих отношения государства и землепользователей, что позволяет определить общественно необходимый уровень материальной государственной поддержки.

Информационной базой исследования послужили официальные статистические источники, данные государственных (национальных) докладов об использовании земель, постановления Правительства России, решения региональных органов власти, сообщения специализированных средств массовой информации.

Результаты исследования.

В России на 1 января 2018 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 383 227,7 тыс. га (табл. 1). За год площадь уменьшилась на 384,3 тыс. га. Земли состоят из угодий сельскохозяйственных и несельскохозяйственных.

Сельскохозяйственные угодья - это угодья, пригодные для получения сельскохозяйственной продукции и постоянно используемые для этого. К ним отнесены: пашня, залежь, кормовые угодья (сенокосы и пастбища), многолетние насаждения.

К несельскохозяйственным угодьям отнесены: земли под водой, в том числе болота, лесные площади и земли под лесными насаждениями, земли застройки, земли под дорогами, нарушенные земли, прочие земли (овраги, пески, полигоны отходов, свалки, территории консервации т.д.). К ним также отнесены и оленьи пастбища, предоставленные хозяйствам для северного оленеводства. Они расположены в тундре, лесотундре и в северной тайге. В таблице 1 они включены в строку «другие земли» [2, с.12].

Таблица 1 - Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям (на 01 января 2018 года)

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (тыс. га)	В процентах от категории
1	Сельскохозяйственные угодья:	197 785,1	51,6
1.1	пашня	116 235,1	58,8
1.2	залежь	4 336,3	2,2
1.3	многолетние насаждения	1 231,3	0,6
1.4	сенокосы	18 718,4	9,5
1.5	пастбища	57 264,0	28,9
2	Несельскохозяйственные угодья:	185442,6	48,4
2.1	лесные площади	24 513,9	6,4
2.3	земли под лесными насаждениями	19 225,7	5,0
2.4	земли под дорогами	2 294,2	0,6
2.5	земли застройки	1 095,9	0,3
2.6	земли под водой	13 134,1	3,4
2.7	Другие земли	125 178,8	32,7
	Итого	383 227,7	100,0

Источник: составлено по данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году. Москва. Росреестр. - 2018. -197с. – стр. 12.

В нашей стране экономические методы стимулирования землепользователей и землевладельцев к использованию заброшенных земель начали применяться лишь два года назад. Одновременно с экономическими методами стали широко использоваться и внеэкономические: различные формы земельного контроля, обложение повышенным земельным налогом, наложение штрафов.

Например, в Ярославской области в 2019 году по результатам проверки земельными надзорными муниципальными органами более 1000 земельных участков было выявлено более 200 нарушений целевого использования участков, т.е. 20%. Правительство области при-



знает, что в регионе «площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий – это около половины всех земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому среди ключевых задач, которые решаются сегодня с помощью муниципального земельного контроля - вовлечение в оборот неиспользуемой пашни, сохранение и повышение плодородия почв» [3, с.2]. В Ростовском районе области при внеплановой проверке земельных полей одного сельхозпредприятия было обнаружено, что «на многих из них нет ни посевов, ни выпаса скота». «Установлено, что поля, предназначенные для сельскохозяйственного производства, не обрабатывались длительное время» - сообщает директор департамента имущественных и земельных отношений области. «Юридическому лицу выдано предписание об устранении выявленных нарушений. Материалы направлены в надзорные органы для принятия решения о привлечении к административной ответственности, а также в налоговые органы с целью применения повышенной налоговой ставки - с 0,3 до 1,5 процента кадастровой стоимости» [3, с.2]. За невыполнение требований по улучшению, защите земель и охране почв введены штрафы. Так, для граждан штраф может достигать 50 тысяч рублей, а для предприятий в форме юридических лиц - 700 тысяч рублей. Предусмотрен и крайний случай, если земля не используется свыше 3 лет, она в судебном порядке может быть изъята и продана муниципальными властями с аукциона.

В Ивановской области решено в течение ближайших пяти лет ввести в использование половину неиспользуемых здесь сельскохозяйственных земель, что составляет около 150 тыс. га. Губернатор области говорит: «У нас в Ивановской области из 542 тыс. гектаров пашни фактически используется только 216 тыс. га, или 40%. Мы не можем быть довольны такой ситуацией. Предлагаю поставить задачу: за пять лет половину неиспользуемой пашни ввести в сельскохозяйственный оборот. Фактически нам предстоит ввести в оборот около 150 тыс. га земли». Он добавляет, что «это сложная, но вполне достижимая задача» [4, с.3]. В Ивановской области программа по вводу в сельскохозяйственное использование неиспользуемых в настоящее время земель экономическими методами реализуется с 2018 года. В 2018 году общая сумма поддержки на это мероприятие составила свыше 51 млн рублей, при этом 90% суммы составили федеральные средства. В результате в течение года в использование было введено 3,4 тыс. га пашни, предоставленные на это субсидии составили 4,2 млн рублей. В расчете на 1 гектар ввода пашни пришлось 15000 рублей субсидий, из которых 1235 рублей составили средства бюджета области. В 2019 году в использование (оборот) планируют ввести еще 5,9 тыс. га пашни.

В Государственной Думе и в Совете Федерации считают, что необходимо значительно повышать налоги на неиспользованные земли. Председатель Комитета Госдумы по аграрным вопросам В. Кашин говорит: «Многие понабрали землю, и она стоит без дела. А люди, которые хотят работать, вынуждены уезжать из села, потому что нет земли - нет работы. ... Я считаю, что надо увеличить в 10 раз земельный налог на неиспользованные земли. Тогда нерадивые собственники вынуждены будут уступить землю тем, кто хочет и готов работать на ней» [5, с.3].

В Совете Федерации заместитель председателя Комитета палаты по аграрно-продовольственной политике и природопользованию С. Лисовский согласен с этой идеей. Он говорит: «Это общемировая практика. Например, в Европе за неиспользование сельскохозяйственных земель присуждают огромные штрафы, поэтому возделывается каждый пригодный для этого клочок земли» [5, с.3].

Эти примеры показывают, что задача использования всей имеющейся в стране земли является чрезвычайно актуальной, но остается до сих пор трудно решаемой.

Теоретически необходимо различать две проблемы:

- введение (вовлечение) в производственное сельскохозяйственное использование неиспользуемых сегодня земель;
- ежегодный новый вывод из производственного сельскохозяйственного использования земель.



Вывод и ввод земель являются двумя стадиями или фазами сложившегося сегодня в стране агротехнического оборота. Решение обеих задач сводится к созданию условий для обеспечения нормальной положительной рентабельности и доходности производства на земле. Интегральный единый экономический показатель привлекательности земли для ее использования - это доходность производства с гектара земли. Для повышения спроса на землю достаточно поднять уровень получаемого дохода на гектаре земли. Это должно стать основным экономическим способом для борьбы с неиспользованием земель.

К сожалению, с нашей точки зрения, в связи со вступлением страны в ВТО предпринимаемые попытки решить обе задачи путем косвенной, а не прямой поддержки производства на земле и в целом сельского хозяйства не приведут к желаемым результатам. Правительство ищет альтернативные пути повышения поддержки, которые бы прямо не противоречили правилам ВТО, к ним, прежде всего, можно отнести: повышение плодородия земли, развитие поселений, создание приемлемой новой инфраструктуры, введение таможенных ограничений и др.

С 2017 года в Российской Федерации действует система единой субсидии регионам, которая представляет собой объединение ранее введенных 54 субсидий для АПК регионов в одну. Решение о распределении средств единой субсидии по различным направлениям поддержки принимают сами регионы. За федеральным уровнем закреплено несколько направлений поддержки, например: погектарная поддержка (повышение продуктивности сельскохозяйственных угодий и вовлечение в использование новых земель), поддержка молочной отрасли (повышение продуктивности и поголовья молочного стада) и субсидирование процентной ставки кредитов по инвестиционным проектам.

Министерство сельского хозяйства России разработало новую систему государственного субсидирования агропромышленного комплекса России, которая может быть принята Правительством страны до конца ноября 2019 года и введена в действие с начала 2020 года. Суть системы состоит в том, что вместо существующих в настоящее время трех видов поддержки (прямой и связанной поддержки в форме субсидий на производство молока; прямой и несвязанной или, так называемой, погектарной поддержки в форме субсидий; а также единой субсидии на множество других объектов поддержки) в 2020 году будут введены две новые - компенсирующая и стимулирующая [6, с.1].

Компенсирующая субсидия предполагает предоставление бюджетных ассигнований на поддержание доходности производителей в двух сферах АПК:

- в земледелии (в сельском хозяйстве) это компенсация теряемых или выпадающих доходов на 1 га площади используемой земли;
- в животноводстве (в сельском хозяйстве и других отраслях АПК) - компенсация теряемых или выпадающих доходов на 1 литр молока.

Компенсирующая субсидия будет распределена по следующим направлениям. В растениеводстве - на агрострахование площадей посевов и на проведение комплекса агротехнологических работ, на поддержку элитного семеноводства, на развитие традиционных подотраслей. В животноводстве - на поддержку собственного производства молока, на поддержку племенного и мясного животноводства, на собственную переработку продукции животноводства, на уплату страховых премий, начисленных по договорам страхования. Расходы на агрострахование попали в компенсирующую часть субсидий, наравне с поддержкой производства молока, племенного животноводства и элитного семеноводства.

Стимулирующая субсидия, в отличие от компенсирующей, предполагает предоставление бюджетных ассигнований во множество самых различных сфер и отраслей АПК. В нее заложена идея стимулирования производителей к созданию новых производств, в которых предоставляемые государством средства могут принести наибольшую отдачу.

Стимулирующая субсидия предполагает поддержку по следующим направлениям: производство зерновых, зернобобовых культур и масличных культур; овощей открытого грунта; продукции плодово-ягодных насаждений; льна-долгунца; молока; развитие специализированного мясного скотоводства, овцеводства; малых форм хозяйствования; виноградных на-



саждений; регионов (10 субъектов Федерации) с низким уровнем социально-экономического развития. Введение новой системы поддержки предполагает повышение уровня объективности в распределении субсидий по каждому субъекту Российской Федерации, что может существенно повысить и эффективность самой государственной поддержки.

Общий размер двух субсидий на 2020 год составит 60,9 млрд рублей, из которых 35 млрд рублей пойдет на компенсирующую часть, а 25,9 - на стимулирующую.

Министерство сельского хозяйства по стимулирующей части будет заключать соглашения с регионами. В результате введения такой поддержки регионы смогут переходить к производству наиболее рентабельной и необходимой для продукции. Следует отметить, что подобная система вынуждает регионы к выполнению договоров, поскольку при их невыполнении в следующем году сумма поддержки будет снижаться. Это означает, что и новая система частично ограничивает регионы в их самостоятельности, поскольку в ней будут регламентированы определенные направления поддержки.

Целью совершенствования управления общественным процессом землепользования в сельском хозяйстве должно стать использование всех площадей земель сельскохозяйственного назначения для производства продукции земледелия. Важнейшим фактором влияния на этот процесс является государственная поддержка земледелия. По нашей оценке в структуре всех факторов влияния на развитие землепользования роль влияния государственной поддержки составляет 50%. В России уровень государственной поддержки земледелия, несмотря на его повышение, многократно уступает уровню в развитых странах Запада. Правительство России продлило до конца 2025 года действие государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и внесло изменения в старую программу [7, с.2]. Расчеты показывают, что общий объем финансового обеспечения на 2018-2025 годы по новой Государственной программе составит 6843339248 тыс. рублей (табл. 2) [8, с.4]. В 2021-2025 годах объем финансирования составит 4,2 трлн рублей. Объем финансирования мероприятий 2019 года увеличен с 297 млрд рублей в старой программе до 793 млрд рублей в новой. Общий бюджет программы в результате изменений вырастет почти в четыре раза. По Госпрограмме финансирование в расчете на 1 га пашни было наибольшим в 2018 году - свыше 10 тыс. рублей. В 2019 году оно уменьшится до 6828,75 рублей, но к 2025 году возрастет до 7428,38 рублей.

Таблица 2 - Финансирование развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2018-2025 годы (тыс. рублей)

№ п/п	Годы	Общий объем финансирования	В расчете на 1 га пашни
1.	2018	1165607071,8	10028,5
2.	2019	793740369,0	6828,75
3.	2020	748059043,9	6435,74
4.	2021	754733313,2	6493,16
5.	2022	843048054,6	7252,96
6.	2023	828152142,2	7124,8
7.	2024	845760275,3	7276,29
8.	2025	863438981,2	7428,38
9.	2018 – 2025	6843339248,2	58874,98

Источник: рассчитано по данным Паспорта Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2025 годы. Интернет-портал правовой информации Правительства России. - URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=95149>. 30.09.2019.

Теоретически необходимо выделять и различать две формы бюджетной поддержки: компенсационную и льготную. Эти две формы поддержки земледелия и сельского хозяйства в целом впервые в научной литературе введены и содержательно описаны в статье «Компенсационная и льготная формы поддержки сельского хозяйства» [9, с. 190-198].



Компенсационная форма поддержки проистекает из потерь отраслей АПК в обмене с другими отраслями. Она обеспечивает получение лишь средней по отраслям нормы прибыли. По нашей оценке сегодня уровень компенсационной формы колеблется в пределах 200-300 долл. на 1 га. Все, что выше этого уровня, будет относиться к льготной форме поддержки. Россия может занять среднюю позицию между развитыми и слаборазвитыми странами – требовать от Запада снижения поддержки до компенсационного уровня и отказаться от льготной. Это позволит в последующем наращивать свой уровень бюджетной поддержки до компенсационного уровня. При уровне поддержки в 200-300 долл. на 1 га АПК России может стать одним из самых конкурентоспособных в мире.

В научно-популярной социально-экономической литературе по теме «помощь сельскому хозяйству», «поддержка сельского хозяйства» нередко используются и другие термины и понятия, например «субсидирование», однако, ВТО, ФАО и МВФ используют понятие «уровень государственной поддержки».

Во всем мире сегодня вместо конкуренции отдельных стран между собой возникла межгрупповая конкуренция стран. Группа высокоразвитых стран конкурирует с группами менее развитых. Уровень государственной поддержки аграрной сферы, в первую очередь сельского хозяйства, в первой группе стран очень высок. Специальных расчетов такого показателя в статистике пока не ведется, однако, встречается показатель доли такой поддержки в чистом доходе от производства и реализации продукции на единице площади земли. В некоторых странах Европы он достигает 70%, в менее развитых странах уровень государственной поддержки в десятки раз ниже.

Введение государственной поддержки и рост ее уровня имеют свою давнюю историю. Она начинается со второй половины 19 века с обострения конкуренции между Англией и Францией за рынки сбыта. Обе страны использовали меры защиты или протекционизма, а также поощрения экспорта таможенными и налоговыми льготами. Поддержка проводилась, как прямо, так и косвенно. В последующем конкуренция укрепилась, стала распространяться в других странах. Здесь причина является полностью экономической, причем объективной, не зависящей от субъективной политики. Произошли изменения в органическом строении капиталов в различных отраслях, изменились технические и стоимостные пропорции. Произошло быстрое инновационное развитие, техническая модернизация. Однако такие изменения проходили в различных отраслях с различной скоростью. Возникли отрасли с малыми изменениями, т.е. отстающие. К такой отрасли относилось в то время и земледелие, в современной терминологии - сельское хозяйство.

Земледелие или сельскохозяйственное производство, в отличие от производства в других отраслях, имело, имеет и будет иметь свою специфику. Дело в том, что земля как средство производства, в силу ее количественной ограниченности и невозможности повторного создания каким-либо человеческим способом обретает в производстве, в отличие от обычных средств производства в промышленности, специфические черты, которые обуславливают особенности земельной собственности и поземельных экономических отношений.

Ограниченность земли и отстающее развитие производительных сил ограничивают рост объемов производства продукции сельского хозяйства. По этим причинам производство в земледелии отставало и всегда будет отставать в своем развитии от промышленности. Поэтому поддержка земледелия является в действительности лишь компенсацией потерь сельского хозяйства, как одной отрасли, в процессе межотраслевого обмена с другими отраслями. Сельское хозяйство таким путем выводится с низкого или вовсе отрицательного уровня средней прибыли на уровень среднеотраслевой общественной нормы прибыли. При этом отрасль не выводится на уровень более высокий в сравнении с другими отраслями. Компенсационная поддержка направлена на возмещение лишь потерь в процессе обмена, когда как льготная поддержка не связана ни с обменом, ни с какими-либо потерями отрасли, она направлена на поднятие доходности отрасли до уровня выше среднеотраслевого.

Таким образом, прежде чем переходить к дифференциации уровней поддержки необходимо в первую очередь определиться с общим уровнем поддержки в расчете на гектар



земли, при этом, с нашей точки зрения, при расчетах предпочтительно использовать сельскохозяйственные угодья, поскольку из 383,2 млн. га земель сельскохозяйственного назначения 185,4 млн. га (48,4%) составляют несельскохозяйственные угодья, а доля пашни составляет лишь 30,3%, тогда как в странах Евросоюза она превышает 50%.

Более того, в Европе общий или интегральный показатель уровня поддержки земледелия повышался свыше сотни лет, когда как в России он повышается на протяжении лишь последних десяти лет. По нашей оценке в настоящее время в России интегральный показатель уровня поддержки по всем консолидированным источникам не достиг еще и 100 долларов на 1 га. Этого, безусловно, мало, но даже при таком уровне поддержки производство сельскохозяйственной продукции продолжает расти.

Термины «компенсационная и льготная формы поддержки» и «компенсирующая и стимулирующая субсидии» схожи. Однако содержательно они различаются. Компенсационная и льготная формы поддержки выражают единый общий или интегральный уровень поддержки. Компенсирующая и стимулирующая субсидии выражают лишь одну часть всей суммарной поддержки. Другие части поддержки в данные субсидии не входят.

Заключение.

В сельском хозяйстве России до настоящего времени не решен вопрос использования землепользователями и землевладельцами всех имеющихся у них площадей земель. Решение данной проблемы зависит от улучшения качества управления в масштабах всей страны общественным процессом землепользования. Основным способом борьбы с неиспользованием земель должно стать создание условий для обеспечения нормальной рентабельности и доходности производства на единице площади земли. Однако в нашей стране экономические методы стимулирования использования заброшенных земель начали применяться сравнительно недавно и пока не получили широкого распространения.

В стране необходимо повышать уровень государственной поддержки в земледелии и постепенно выходить на уровень компенсации всех общественно необходимых затрат.

Список литературы:

1. Разживина А. Глава Минсельхоза сообщил о высоком объеме урожая 2019 года. Федеральное агентство новостей. - URL: <https://riafan.ru/1212443-glava-minselkhoza-soobshilo-vysokom-obeme-urozhaya-2019-goda>.
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году. - Москва: Росреестр, 2018. -197с.
3. В Ярославской области власти борются с нецелевым использованием земель. - URL: <https://regnum.ru/news/economy/2696649.html>.
4. Глава Ивановской области поручил к 2024 году ввести в оборот 150 тыс. га сельхозпашен. - URL: <https://tass.ru/ekonomika/6762754>.
5. Налог на неиспользуемые земли сельхозназначения хотят увеличить в 10 раз. - URL: <https://www.pnp.ru/economics/nalog-na-neispolzuemye-zemli-selkhoznaznacheniya-khotyat-uvlichit-v-10-raz.html>. 23.09.2019.
6. Новая система субсидирования АПК может быть принята до конца ноября – Минсельхоз. «Интерфакс». - URL: <https://milknews.ru/index/selskoe-hozyaystvo/novaya-sistema-subsidij-prinyatie.html>. 23.09.2019.
7. На госпрограмму развития сельского хозяйства в 2021-2025 годах направят 4,2 трлн рублей. - URL: <https://milknews.ru/index/gosprogramma-apk-prodlenie.html>. 13.02.2025.
8. Паспорт Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2025 годы. Интернет-портал правовой информации Правительства России. - URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=95149>. 30.09.2019.
9. Пашков В.П. Компенсационная и льготная формы поддержки сельского хозяйства. // Журнал Экономика Региона. Екатеринбург. 2011. - № 4. - С.190-198.