

УДК 332.37

К вопросу о методологии государственного регулирования рынка сельскохозяйственных угодий

Г. НИКОНОВА, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заведующая отделом,

А. ТРАФИМОВ, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, генеральный директор ЗАО «Племзавод «Ручьи» Ленинградской области, главный научный сотрудник

(Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства)

сельскохозяйственные угодья, государственное регулирование, методология, рынок земли, рентные отношения, стимулирование спроса на землю, изъятие неиспользуемых земель

agricultural land, state regulation, the methodology, the land market, rent relations, promoting the demand for land, confiscation of unused land

Экономисты-аграрники всегда отстаивали тезис о необходимости введения более жестких требований со стороны государства к надлежащему использованию сельхозугодий в соответствии с их целевым назначением [1, 2—4, а также публикации многих других авторов]. В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 03.12.2015 была поставлена конкретная задача «вести в оборот миллионы гектаров пашни, которые сейчас простаивают...» [5]. В июле текущего года вступил в силу Федеральный закон РФ № 354 (2016), положения которого направлены на совершенствование порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства [6]. Так, земельный участок из земель сельхозназначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех лет и более подряд с момента, когда установлен факт его неиспользования по целевому назначению, он не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельхозпроизводством деятельности. Если после назначения административного наказания не было устранено правонарушение, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня поступления необходимых материалов должен обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и его продаже с публичных торгов по рыночной цене или кадастровой стоимости. Если земельный участок был приобретен по результатам публичных торгов (на основании решения суда о его изъятии из-за неиспользования) и не используется по целевому назначению в течение одного года с момента возникновения права собственности, на-

кладывается административный штраф на граждан и индивидуальных предпринимателей от 0,1 до 0,3% кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 2 тыс. руб.; на юридических лиц — от 1 до 6% кадастровой стоимости, но не менее 100 тыс. руб. [6].

Новый федеральный закон внесет свой вклад в решение «земельного вопроса», определенные результаты будут. Однако он имеет недостатки, так как рассматривает земельные участки как земли физических и юридических лиц, но не касается паевых земель, которые занимают в структуре неиспользуемых земель около 50%. Этот пробел необходимо ликвидировать. Требуется тщательнее подходить и к определению кадастровой стоимости земли. Земельные угодья, как правило, находятся в запущенном состоянии (не использовались свыше 15—20 лет), а сельхозтоваропроизводитель будет вынужден выкупать их по достаточно высокой цене (кадастровая стоимость сельхозугодий в Ленинградской области составляет в среднем около 60 тыс. руб. за 1 га). Это станет для хозяйств непосильным финансовым бременем с учетом средств (20—30 тыс. на 1 га), которые необходимо дополнительно вложить, чтобы землю ввести в сельскохозяйственный оборот. Значит, в подобных случаях следует уменьшать кадастровую стоимость земли пропорционально затратам (в том числе на агротехнические работы) на введение их в оборот.

Сегодня, приобретая ранее не используемые земельные участки по кадастровой стоимости даже 30 тыс. руб./га, сложно получить доход от земли. Следовательно, спрос на неиспользуемые земельные участки будет ограничиваться затратами на их приобретение и объемом инвестиций, необходимых для ввода земли в хозяйственный оборот, то есть реальная потребность сельхозорганизаций в земельных участках для расширения производства вряд ли может быть удовлетворена с помощью мер, предложенных рассматриваемым федеральным законом.

В целом, как представляется, новых мер недостаточно для радикального изменения ситуации. *Во-первых*, предстоит масштабный объем работ в каждом субъекте РФ, поскольку речь идет не только о сельхозугодьях, но и о землях сельхозназначения в целом, в соответствии с конкретными признаками их неиспользования; *во-вторых*, товаропроизводителям сложно приобретать землю путем аукционов. Если результаты государственной кадастровой оценки утверждены менее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении публичных торгов, начальной ценой изъятого земельного участка на торгах является его рыночная стоимость, значит, потребуется большой объем работ и затрат по оценке земли. Кроме того, как показывает пока непродолжительная практика применения данного закона, территориальные органы Россельхознадзора приступили к контролю степени использования земель в эффективно работающих сельхозорганизациях, а необрабатываемые сельскохозяйственные угодья «теневых» собственников остаются пока вне поля зрения.

Итак, отдельные меры государства по регулированию земельных отношений (путем изъятия неиспользуемых земель и т.д.) не позволяют решить в полной мере проблемы, которые возникли за период перехода к рынку. Необходима целенаправленная интегрированная система рычагов, которая объединяла бы все элементы активного государственного вмешательства в земельные отношения и в воспроизводственный процесс в аграрном секторе. Только тогда земля будет «работать».

В мире происходит усложнение системы регулирования рынка сельскохозяйственных земель на основе соответствующей политики путем создания условий, обеспечивающих эффект рыночного саморегулирования, и государственного вмешательства. В связи с этим определение рациональных границ сочетания государства и рынка представляет собой важнейший вопрос экономической теории и методологии. *Проблема «перераспределения» имеющихся прав собственности на землю* требует исследования причинно-следственных механизмов и возможных негативных последствий трансформации института собственности на землю.

Заявленная, но не реализованная до конца, цель земельной реформы 90-х годов прошлого века — создание эффективного собственника земли — требует сегодня ответа на следующие вопросы: *что считать решающим (первичным) в регулировании земельного рынка; как улучшить «имидж» института собственности на землю; как ликвидировать противоречие между задачами импортозамещения и возможностями расширения землепользования инновационно-активными сельхозтоваропроизводителями.*

Таким образом, по-прежнему стратегической задачей остается определение оптимального соотношения присутствия «государства» и «рынка» в земельных отношениях, под влиянием которых формируются структурные сдвиги в собственности на землю и можно задействовать стимулы не только к приобретению земли в собственность, но и к ее эффективному использованию. При этом следует исходить из того, что рыночный оборот земли как объект трансформации определяет совокупность явлений, процессов и закономерностей в развитии аграрного сектора и сельской местности в целом, но и является источником трансформации функций государства. Следовательно, необходимо совершенствовать методологию государственного регулирования рынка сельхозугодий, которая до сих пор недостаточно проработана.

Методология государственного регулирования рынка сельхозугодий выступает как совокупность базисных принципов, способов и методов его формирования с учетом особенностей объектно-субъектной структуры в системе земельных отношений. Она должна позволить на концептуальном уровне обосновать закономерности, а также последствия изменений в структуре собственности на землю, в том числе под влиянием институтов-условий, институтов-факторов, институтов-механизмов [7].

При регулировании рынка сельскохозяйственных земель необходимо учитывать не только спрос на сельхозугодья, их предложение и цены, но и структуру собственности на землю; тип воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве, уровень производственных издержек и прибыли; ограничения и риски рыночного оборота, в частности, возникающие под влиянием земельного контроля; цели субъектов земельного рынка и хозяйственной деятельности в экономике региона; мотивацию, предпочтения, модели поведения всех участников земельного рынка и собственников земли; размер ренты, каналы ее распределения и механизм изъятия; типы «институциональных ловушек», включая земельные доли; уровень информационных и трансакционных издержек.

Многоплановость института земельного рынка порождает и многоплановость методологических подходов исследователя: *позитивный* (каковы последствия влияния рынка и государства) или *нормативный* (что должно делать государство), *равновесный* (рынок стремится к равновесию) или *неравновесный*, а также методов регулирования рынка, микро- или макроэкономического анализа.

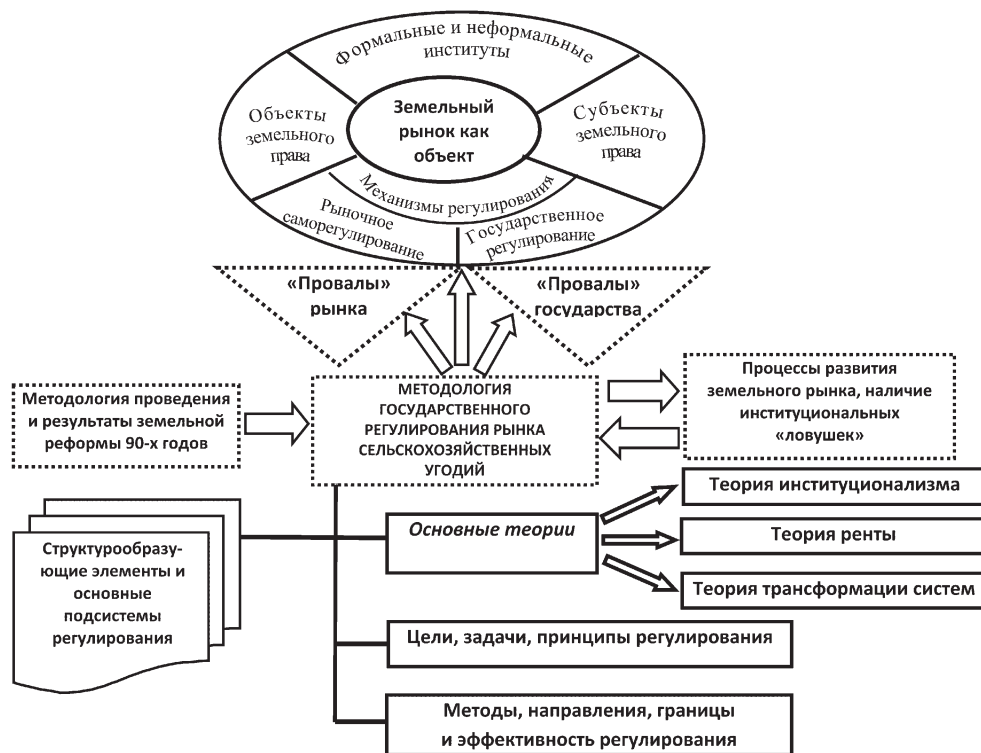
В ходе наших исследований были обобщены научные подходы *представителей абсолютизма*, которые считают возможным развитие научного знания независимо от состояния хозяйственной практики, и *релятивизма*, по мнению которых экономические идеи — это отражение хозяйственной практики. В основу исследования были положены современные подходы, согласно которым методология науки выводится из истории явления и процесса [8], с учетом влияния рентных отношений, отражающих цель получения «полезности».

Рента рассматривается как результат отношений собственности на землю и ее экономической реализации, а присвоение ренты — как экономическая форма, в которой реализуется земельная собственность. В этой связи, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие на рынке земли между его участниками, требуется *четкая координация государством индивидуальных действий участников рыночного обмена. Для наращивания спроса на земельные ресурсы для сельскохозяйственных целей необходима государственная поддержка аграрного сектора на основе модели расширенного воспроизводства.*

Такой подход позволит регулировать количественные изменения на земельном рынке, вызванные институциональными, экономическими, техническими и социальными факторами [9], что порождает систему взаимосвязей ресурсов всех видов, элементов институциональной среды, рыночных отношений, которые последовательны, непрерывны и связаны между собой *структурно-функциональными зависимостями*. Именно на данные структурно-функциональные зависимости и должна быть направлена государственная политика регулирования земельного рынка в целях учета конкретных особенностей происходящих процессов при обороте сельхозугодий.

На основе обобщения теоретических подходов к регулированию рыночных отношений, а также анализа особенностей трансформа-

ции земель в аграрном секторе регионов Северо-Западного федерального округа можно схематично представить основные блоки методологии государственного регулирования рынка сельскохозяйственных угодий и их логическую взаимосвязь (рис.).



Основные блоки методологии государственного регулирования рынка сельхозугодий

Методология направлена на преодоление «провалов» рынка и государства с опорой на основные экономические теории: институционализма (институт собственности, рынка, государства и т.д.), ренты, трансформации систем, в связи с тем, что рынок земли — сложнейшая социально-экономическая система.

Очевидно, что, исходя из теории систем, нужно учитывать отношения функциональности элементов системы, без чего она не может существовать и развиваться, так как существует причинно-следственная зависимость модификации элементов. Поэтому в системе земельных отношений функцию более высокого уровня должно выполнять *государственное вмешательство на основе программно-целевого подхода*.

Цель регулирования — реализация конкурентного потенциала аграрного сектора на основе повышения эффективности использования имеющихся значительных площадей сельхозугодий. Задачи регулирования: координация мотивов всех субъектов земельных отношений, обеспечение сочетания принципов реализации гарантий частной собственности на землю и достижения социально значимых

целей развития экономики аграрного сектора и сельских территорий; четкое разделение и усиление границ ответственности государства и бизнеса за использование земельных ресурсов как национального богатства страны, что позволит кардинальным образом изменить и экономическую ситуацию в аграрном секторе.

На основе административно-правовых, организационных и экономических методов регулирования, системы регуляторов (кадастровая стоимость, земельный налог, субсидии, компенсации, санкции, рентные платежи и т.д.) объединяются и согласовываются конкретные *подсистемы регулирования*: рыночная конкуренция, государственное регулирование и корпоративное регулирование.

Основой методологии государственного регулирования земельного рынка могут служить следующие принципы:

создание возможностей для эффективного процесса воспроизводства в сельском хозяйстве и рационального использования ресурсного потенциала территории в целом: изменение формы собственности на землю как производственных отношений в сельском хозяйстве без изменения производительных сил не обеспечит реальных преобразований в экономике;

разграничение подходов к государственному регулированию рынка земли в районах ее преимущественного использования в сельскохозяйственном производстве и на территориях с высокой конкуренцией на земельном рынке со стороны несельскохозяйственных видов деятельности; в первом случае регулирование может быть построено на основе дифференциальной ренты в классическом ее понимании, а во втором — на подходе, вытекающем из работ В. Парето, согласно которому рента понимается как выплата фактору производства, превышающая ту сумму, которая необходима для удержания его в данной производственной комбинации;

приоритет административных методов государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения с высоким рентным потенциалом на территориях с повышенной конкуренцией на земельном рынке перед несельскохозяйственными видами деятельности с целью недопущения перевода земельных участков в другие категории земель;

повышение привлекательности для сельскохозяйственных товаропроизводителей земли как экономического ресурса в районах с низким рентным доходом посредством участия государства в росте производственного потенциала данных территорий, включая развитие социальной инфраструктуры и мелиорации;

альтернативность в использовании земельных угодий на основе регулирования посредством использования схем территориального планирования;

оптимальное сочетание рыночного и государственного регулирования в целях решения проблемы снижения транзакционных издержек по спецификации и защите прав собственности на землю и ликвидации на этой основе института земельных долей.

Регулирование рентных доходов лежит в основе государственного вмешательства в развитие рынка сельскохозяйственных угодий, о чем свидетельствует мировая практика. Между тем, современное формирование земельного рынка и его инфраструктуры происходит без учета реальной стоимости земельных участков, платежи за землю составляют незначительную часть того, что должны приносить земельные ресурсы. Объективных предпосылок для массового освоения изъятых в связи с неиспользованием сельхозугодий не имеется.

Вот почему *системообразующий принцип*, важнейшая методологическая установка, отражающая совокупность объектов, процессов и задач, которые образуют подсистемы и элементы общей системы совершенствования государственного регулирования, — *стимулирование спроса на сельхозугодья для сельскохозяйственных целей на основе учета рентного потенциала территории*. Это — важнейшая функция государства на рынке сельскохозяйственных угодий. Должен быть задействован экономический механизм государственного стимулирования спроса на земли, в том числе выбывшие из хозяйственного оборота, включая угодья с недостаточно высоким плодородием и неблагоприятным местоположением; предложения земель сельскохозяйственного назначения, значительная часть которых находится в государственной и муниципальной собственности, для развития и расширения аграрного бизнеса; контроля перевода земель сельхозназначения в другие категории и эффективности их использования.

Рентный механизм сочетается с организационным механизмом, основу которого составляют нормативно-правовые акты РФ и субъекта Федерации с учетом региональной специфики, контроль использования земли, регламент порядка регистрации права собственности и уплаты налога, программы управления земельными ресурсами и т.д.

Исходя из изложенного выше, важнейший элемент методологии регулирования земельного рынка — *определение рентного дохода от земли*. При этом возможны два подхода: на основе кадастровой цены земли, величина которой официально утверждается органами власти субъектов РФ, и на основе рыночной цены земли, величину которой следует выяснить по данным различных мониторингов. По нашему мнению, первый подход наиболее простой, так как есть данные о кадастровой цене земли в разрезе муниципальных районов, его необходимо использовать для льготного налогообложения сельскохозяйственной деятельности. Второй подход следует применять в случае вывода земли из сельхозоборота, чтобы не создавать спекулятивных ситуаций на земельном рынке, воздействовать на степень концентрации рынка, эластичность спроса на землю.

В условиях диспаритета цен происходит наращивание монопольной власти субъектов хозяйствования во всех несельскохозяйственных звеньях АПК, что при недостаточности мер бюджет-

ной поддержки сельского хозяйства делает невозможным получение необходимого рентного дохода товаропроизводителями. При этом земельный налог как часть рентного дохода товаропроизводителей в размере 0,03% кадастровой стоимости земли изымается в муниципальный бюджет без учета обеспеченности их квалифицированной рабочей силой и объектами социально-бытового назначения, уровня производственных технологий и др. В связи с этим в отдельных случаях у собственников земли с меньшей рентной ценностью с помощью земельного налога может изыматься большая часть рентного дохода, вплоть до его полного изъятия. Поэтому, по нашему мнению, при кадастровой оценке земли необходимо внесение в расчеты поправочных коэффициентов (не только внутри различных зон в разрезе муниципального района, но и для каждого землепользователя) с учетом обозначенных выше признаков, оказывающих влияние на потенциальный спрос на землю.

Также при регулировании рынка сельскохозяйственных угодий на основе системы экономических регуляторов в аграрном секторе целесообразно принимать во внимание: абсолютные показатели наличия земельных ресурсов и индекс их локализации в регионе; удельные показатели наличия земель по категориям в расчете на душу населения, выделенных по основному целевому назначению и имеющих определенный правовой режим с учетом распределения по муниципальным образованиям; сложившуюся структуру собственности на земельные ресурсы и их распределение в условиях региона; структуру сельхозугодий по видам.

Адекватная оценка земли как главного средства производства в сельском хозяйстве при одновременном финансовом оздоровлении товаропроизводителей и их субсидировании с учетом рентной составляющей позволит вовлечь в хозяйственный оборот неиспользуемые сельхозугодья, объективно характеризующиеся недостаточно высоким почвенным плодородием. Для этих целей можно также использовать расчеты индекса рентного потенциала, то есть относительной (по сравнению со средним по РФ или региональным уровнем) количественной оценки возможностей сельскохозяйственных угодий региона (с учетом структуры их использования) приносить рентные доходы, направляемые на повышение плодородия почв и эффективности сельского хозяйства в целом. Уровень рентной обеспеченности, под которым понимают отношение рентных потенциалов к предельному рентному доходу, позволяет прогнозировать процессы на рынке сельхозугодий на перспективу.

Для формирования адекватных механизмов регулирования рынка сельхозугодий на основе программно-целевого подхода должны быть выделены приоритетные «зоны регулирования», а также обеспечено оптимальное распределение «зон контроля» между региональными и муниципальными органами управления.

Безусловно, рассмотренные аспекты методологии государственного регулирования рынка сельхозугодий не исчерпывают всего спектра сложного и противоречивого процесса его трансформации, тем не менее, с практической точки зрения очевидно, что устойчивость и развитие института собственности на землю невозможно обеспечить без коренных изменений в политике государства в отношении использования земли в аграрном секторе.

Литература

1. Милосердов В.В., Милосердов К.В. Когда же будет наведен порядок в земельном вопросе? // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2013. — №11.
2. Волков С., Комов Н., Хлыстун В. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? // Международный сельскохозяйственный журнал. — 2015. — №3.
3. Милосердов В.В. Криминализованные земельные отношения // Аграрный вестник Урала. — 2010. — №6 (72).
4. Черняев А.А., Заворотин Е.Ф. Земельный вопрос: когда же он разрешится? // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2014. — №11.
5. Послание Президента Федеральному Собранию // Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>
6. Федеральный закон № 354-ФЗ от 03.07. 2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // Электронный ресурс: <https://rg.ru/2016/07/12/zemli-dok.html>
7. Никонова Г.Н., Трафимов А.Г. Институциональные особенности и предпосылки развития земельного оборота в аграрном секторе экономики // Оборот сельскохозяйственных угодий: правовой, социальный, организационный, экономический и экологический аспекты. — М.: ВОСХОД-А, 2010.
8. Блауг Марк. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют/ Пер. с англ.; науч. ред. и вступ. стат. В.С. Автономова // Вопросы экономики. — 2004.
9. Костяев А.И., Никонова Г.Н., Трафимов А.Г. Земельный потенциал сельских территорий: перспективы развития // Экономика сельского хозяйства России. — 2015. — №11.

РЕЗЮМЕ. Изложены методологические подходы к государственному регулированию рынка сельскохозяйственных угодий. На их основе рассмотрена система регуляторов, позволяющих задействовать стимулы не только к приобретению земли в собственность, но и к ее эффективному использованию для сельскохозяйственного производства, что актуально в условиях политики импортозамещения.

ABSTRACT. The methodological approaches to state regulation of market of agricultural land presented. On their basis system regulators considered to use incentives not only to acquire land in the property, but also to its effective use for agricultural production, which is important in terms of the import substitution policy

Контактный адрес. Никонова Галина Николаевна, Трафимов Александр Григорьевич, 196608, Санкт-Петербург-Пушкин, шоссе Подбельского, д.7; 188661, Ленинградская область, Всеволожский район, деревня Лаврики, тел. 8(812)470-43-74; 8(812)545-23-27, e-mail: szniesh@gmail.com

С. 13—21

Ил. 1. Библ. 9

К вопросу о методологии государственного регулирования рынка сельскохозяйственных угодий**To the question of methodology of state regulation of market of agricultural land**
Никонова Г. Н., Трафимов А. Г. Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства**Nikonova G. N., Trofimov A. G.**

szniesh@gmail.com

Ключевые слова: сельскохозяйственные угодья, государственное регулирование, методология, рынок земли, рентные отношения, стимулирование спроса на землю, изъятие неиспользуемых земель**Key words:** agricultural land, government regulation, the methodology, the land market, rent relations, promoting the demand for land, confiscation of unused land**Реферат**

Раскрыты проблемы государственного регулирования рынка сельскохозяйственных угодий, в том числе недостатки нового закона, касающегося порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в случае их неиспользования по целевому назначению. Закон рассматривает земельные участки как земли физических и юридических лиц, но не касается паевых земель, которые занимают в структуре неиспользуемых земель около 50%. Этот пробел необходимо ликвидировать. Требуется тщательнее подходить и к определению кадастровой стоимости земли. Многие земельные угодья находятся в запущенном состоянии (не использовались свыше 15—20 лет), а сельхозтоваропроизводитель будет вынужден выкупать их по высокой цене. Это станет для хозяйств непосильным финансовым бременем с учетом средств (20—30 тыс. на 1 га), которые необходимо дополнительно вложить, чтобы землю ввести в сельскохозяйственный оборот. В подобных случаях следует уменьшать кадастровую стоимость земли пропорционально затратам (в том числе на культуртехнические работы) на введение их в оборот. Показана необходимость концентрации усилий государства в целях реализации базовой стратегии — повышения эффективности использования сельскохозяйственных угодий, сопоставимого с его уровнем в зарубежных странах — основных конкурентах на продовольственном рынке. Предлагается использовать программно-целевой подход. Рассмотрены цель, задачи, принципы и другие элементы методологии государственного регулирования. Реализация механизма стимулирования спроса на сельскохозяйственные угодья для использования в сельскохозяйственной деятельности определена в качестве важнейшей задачи государства, как одна из его функциональных стратегий на рынке земли. Показаны подходы к регулированию на основе определения рентного дохода от земли для обеспечения эффективного процесса воспроизводства в аграрном секторе. Даны предложения по внесению корректив при расчете кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий и земельного налога в зависимости от потенциального рентного дохода, что будет стимулировать освоение ранее выбывших из сельскохозяйственного оборота земель.

Summary

The problems of agricultural land market state regulation are analysed, including the shortcomings of the new law concerning withdrawal of land plots from lands of agricultural purpose in case of not using them for the intended purpose. The act considers land as the land of natural and legal persons, but not for unit of land, which occupy in the structure of vacant land of about 50%. This gap needs to be bridged. Requires careful identification and definition of cadastral cost of the earth. Many lands are in poor condition (not used more than 15—20 years), and the agricultural producer will be forced to buy them at a high price. This will be for the farms back-breaking financial burden with regard to the assets (20—30 thousand per 1 ha), which need to further invest to the land to enter into agricultural use. In such cases you should reduce the cadastral value of land in proportion to the costs (including kulturtechnik work) in their introduction into circulation. The necessity of concentration of efforts of the state to implement the basic strategy of increase of efficiency of use of agricultural land, comparable with its level in foreign countries are the main competitors in the food market is shown. It is proposed to use a targeted approach. The purpose, objectives, principles and other elements of the methodology of state regulation. The implementation of a mechanism to stimulate demand for agricultural land for use in agricultural activities has been identified as the most important tasks of the state as one of its functional strategies in the land market. The approach is shown to regulation on the basis of determination of rental income from the land to ensure an effective process of reproduction in the agricultural sector. The proposal on making adjustments in the calculation of the cadastral value of agricultural land and land tax based on potential rental income that will encourage the development of previously retired from agricultural land turnover.