

Материалы
к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса и
природопользования при Совете Федерации РФ 24.06.2016 по вопросу
«О совершенствовании законодательного регулирования оборота
земель сельскохозяйственного назначения»¹

Мировая практика показывает, что эффективность аграрной экономики в определенной степени связана с развитием оборота и капитализации земли. Казалось бы, для этого в ходе земельной реформы были созданы все необходимые условия: сформирована правовая база, проведена масштабная приватизация сельскохозяйственных угодий. Однако сельскохозяйственные земли пока не стали надежным аккумулятором капитала в сельском хозяйстве и практически не используются в качестве средства обеспечения кредитов.

Исследования, проводимые в этой области, свидетельствуют о том, что выбранное направление не смогло обеспечить получение необходимого результата в силу малочисленности эффективных собственников, неразвитости инфраструктуры рынка, недостаточной разработанности соответствующей законодательной базы. Частная собственность на землю граждан сегодня представлена в основном в виде общей долевой собственности, рыночный оборот которой имеет специфические особенности, обусловленные невозможностью ее свободного обращения на рынке без выделения условной земельной доли в натуре. Поэтому собственники земельных долей, как правило, предпочитают передачу принадлежащих им земельных долей в аренду сельскохозяйственной организации, из состава земель которой они были выделены.

Доля приобретаемых сельхозпредприятиями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами земель вне населённых пунктов составляет сотые доли процента. Арендными отношениями охвачено не более 20% всей

¹ Предложения подготовлены с участием члена-корреспондента РАН А.С. Миндрин.

площади земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Всего юридическими лицами в год совершается около 2000 сделок с земельными участками, предназначенными для ведения сельскохозяйственного производства на площади 50 тыс. га.

Современное состояние российского рынка сельскохозяйственных земель имеет сугубо локальный характер и ограничен, в основном, интересами крупных агрофирм и холдингов.

Сложившаяся в сфере оборота земель ситуация, во многом обусловлена отсутствием надлежащей государственной земельной политики, недооценкой содержания и специфики земельных преобразований в аграрном секторе. Земельная реформа в сельском хозяйстве проводилась в рамках общих механизмов регулирования земельных отношений и оборота объектов недвижимости. В результате, она, главным образом, затронула лишь земли городских и сельских поселений. Однако – это далеко не самая высокая доля потенциального земельного рынка страны, который эксперты оценивают в 5 трлн. долларов. Исследование секторальной структуры земельного рынка позволяет выделить три сектора, различающиеся по объектам купли-продажи и мотивам поведения покупателей и продавцов.

Первый сектор - продажа и покупка земельных участков гражданами и их объединениями для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, индивидуального жилищного строительства и дачного хозяйства.

Второй – продажа земель местными органами власти гражданам и их объединениям, юридическим лицам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, крестьянского (фермерского) хозяйства и для предпринимательской деятельности.

Третий – практически не развит – это рынок земельных участков для ведения товарного сельскохозяйственного производства. Незначительное (менее ста единиц в год) количество сделок с земельными участками для

крестьянских (фермерских) хозяйств и земельными долями на этот сектор не оказывают никакого влияния.

Другой особенностью формирующегося земельного рынка является его отчетливая поляризация. В процессе его развития выделились четко ограниченные территории ажиотажного спроса на земельные участки для несельскохозяйственного использования и территории с вялым, а чаще полным отсутствием спроса. Ажиотажный спрос наблюдается в зонах влияния мегаполисов и пригородных зонах крупных городов и поселков, имеющих хорошо развитую инфраструктуру и доступность.

Главное ограничение рынка – отсутствие объекта оборота. Подавляющая часть площади сельскохозяйственных земель в настоящее время не может быть вовлечена в оборот, поскольку чтобы стать полноценным объектом оборота земельный участок должен иметь дееспособного собственника, быть сформирован, поставлен на государственный кадастровый учет, а права на него должны быть зарегистрированы. Для большинства сельскохозяйственных товаропроизводителей, из-за слабого финансового состояния, это становится непреодолимой проблемой. Кроме того, основная площадь земель, находящихся в общей долевой собственности, обременена долгосрочной арендой и, следовательно, появиться на земельном рынке эти земли могут лишь по истечении ее срока. Следует учитывать и то, что почти треть сельскохозяйственных угодий, находящихся в частной собственности, приходится на не востребуемые земельные доли, а это означает, что почти четвертая часть всех земельных долей де-факто перешла в разряд бесхозяйного имущества.

Большие надежды возлагались на Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который вступил в силу в 2003 году. Предполагалось, что его реализация сможет сделать рынок сельскохозяйственных земель прозрачным и дать старт формированию рыночных цен на землю. Но с самого начала и по настоящее время этот закон

решил поставленные проблемы весьма неоднозначно. Мало того, что в нем изначально было заложено много неясных и противоречивых положений и норм, но и внесенные в него последующие изменения и дополнения не только не улучшили ситуацию, а, наоборот, усложнили ее.

Закон не создает необходимых стимулов для организации действительно эффективной системы оборота. Многие его позиции носят спорный характер и не закрывают возможностей для социально неоправданной концентрации земли у узкого слоя граждан, усиления социальной дифференциации на селе, несанкционированного вывода сельскохозяйственных земель из хозяйственного использования. Отсутствие требований к квалификации лиц, имеющих право на приобретение земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, дает возможность приобретать сельскохозяйственные угодья лицам, имеющим целью не занятие сельскохозяйственным производством, а получение прибыли с приобретаемых земель путем их перепродажи, репрофилирования, либо получения нетрудового дохода в виде ренты. За рамками Закона остался, приобретающий сегодня особую актуальность, вопрос регулирования ипотеки (залога) земельных участков, с тем, чтобы законодательно обеспечить необходимые условия для привлечения инвестиционных ресурсов в сельское хозяйство. Неясным остается и вопрос о том, какие механизмы должны применяться в случае нерационального использования или не использования сельскохозяйственных земель вообще.

Социальное расслоение в стране, нарушение макроэкономических пропорций в экономике, слабое развитие фондового рынка и невозможность накопления фамильного капитала классическим путем заставляет частный капитал вкладывать средства в землю. Коммерческие структуры широко используют возможности, предоставленные законом для скрытой концентрации земель и спекулятивных операций с земельными участками. Приобретая сельскохозяйственные земли, они в основной своей массе не склонны рассматривать их как актив, повышающий капитализацию их

компаний. Рассчитывать на быстрый рост прибыли можно только, если переводить сельскохозяйственные угодья в другие категории, обладающие более высокой инвестиционной привлекательностью.

Анализ зарубежного опыта функционирования рынка земель сельскохозяйственного назначения позволяет сформулировать основные принципы, на которых должен базироваться регулируемый оборот земель сельскохозяйственного назначения и его регулирования:

- признание особой социальной функции собственности на земли сельскохозяйственного назначения;
- максимальное ограничение оборота этой категории земель сферой сельскохозяйственного производства;
- строго целевое использование сельскохозяйственных земель и ответственность за их ненадлежащее использование;
- государственный контроль над сделками с земельными участками и их оборотом;
- приоритет приобретения земельных участков работающими на земле;
- прозрачность сделок с земельными участками через открытые торги, понятные и безопасные юридические схемы заключения сделок;
- запрет на отчуждение земельных участков и изменение их целевого назначения всеми способами на фиксированный срок с момента их приобретения;
- ограничения по сделкам с земельными участками, предоставленными из состава государственных земель на безвозмездной основе;
- жесткая регламентация порядка отчуждения для несельскохозяйственных целей особо ценных сельскохозяйственных земель и введение экономически значимой платы за изменение их целевого назначения;
- бесплатное или льготное, с поэтапной выплатой или дифференциацией процентов, приобретение земельных участков из состава

государственных земель в регионах, где имеются трудности с их распределением;

- квалификационные требования к покупателям.

Современное состояние российского рынка сельскохозяйственных земель не отвечает ни одному из этих принципов.

По нашему убеждению, ни один закон не сможет решить накопившихся проблем, если государство будет и дальше занимать выжидательную позицию и рассматривать земельный ресурс лишь как источник бюджетных поступлений. В условиях переходного периода, государство должно активно играть роль организатора и регулятора рыночных отношений, поскольку продолжает оставаться крупнейшим земельным собственником. Рынок на всех стадиях его развития требует четкого и компетентного контроля, достаточно гибких и эффективных экономических методов регулирования, как это принято во всех экономически развитых странах.

В общем плане рыночный оборот земель сельскохозяйственного назначения имеет свои особенности, которые объективно ограничивают права земельного собственника в большей степени, чем права владельцев иных видов собственности. Эти особенности связаны со специфическими свойствами земли. С одной стороны, – земельный участок в отличие от других товаров нельзя переместить в пространстве, переработать в другую продукцию, использовать без остатка. С другой, – земельный участок представляет собой территориально-земельный ресурс и с этих позиций остается собственностью всего общества, которое делегирует конкретным земельным собственникам, владельцам и пользователям распределительные и иные функции в границах права пользования земельной собственностью. Отсюда следует, что вся система рыночных операций с земельной собственностью носит ограниченный характер, оставляя собственнику право владения и распоряжения не конкретным земельным участком, а только правом пользования им.

В разворачивающейся время от времени полемике, многие склонны абсолютизировать проблему земельного рынка, видя в нем некую панацею, которая автоматически обеспечит активный земельный оборот и тем самым улучшение состояния экономики. При этом забывают одно, что земельный рынок не самоцель, а одно из многих средств повышения эффективности использования земель и их охраны, как национального достояния. Именно поэтому в экономически развитых странах земельный рынок функционирует в довольно жестких рамках и ограничениях, регулируется и контролируется государством. Ни в одной из стран земельный рынок не формировался по единому образцу. В каждой из них имеет место та социально приемлемая для общества модель, которая наиболее соответствует социально - экономическим и историческим условиям. Соответственно различны механизмы и средства, при помощи которых осуществляется контроль и регулирование рынка. Каждая страна защищает свои земли от бесхозяйственного использования по- своему.

Поэтому, в отличие от другой недвижимости, земельные ресурсы по своей природе не могут являться массовым товаром и находиться в свободном ничем не ограниченном обороте. Особенно это касается земель сельскохозяйственного назначения, которые, являясь основой общественного производства в сельском хозяйстве, были и останутся основным источником жизнеобеспечения и экономического благополучия общества. В связи с этим, главная задача оборота земель сельскохозяйственного назначения заключается в том, чтобы переход этих земель от одного сельхозтоваропроизводителя к другому был экономически оправдан, т. е. чтобы этот оборот происходил в пользу более эффективно хозяйствующего субъекта, способного обеспечить эффективное использование и охрану земель. Оборот сельскохозяйственных земель должен быть организован таким образом, чтобы он осуществлялся внутри аграрного сектора между непосредственными товаропроизводителями, а земельные участки не меняли своего целевого назначения и социального статуса.

На современном этапе необходимо искать и определить подходы к тому, как должен быть организован этот рынок, кто должен являться его участником, какие правила поведения на нем и т.д. Несомненно, что структура земельного рынка в перспективе будет определяться региональными особенностями, так как спрос на земли, цена земли и ее общественная потребительная стоимость зависят не только от ее количества и качества, но и от местоположения земельных участков. Поэтому характер земельного рынка в каждом регионе будет определяться в зависимости от присущих данному региону экономических, социальных, природных, географических, исторических, этнических и иных условий, что потребует дифференцированных подходов к регулированию отношений на нем.

Соответственно можно предположить, что формирование земельного рынка будет происходить, по крайней мере, по трем основным направлениям.

Наиболее развитым и активным представляется рынок земельных участков в зонах влияния мегаполисов и в пригородных зонах городов и поселков, где наиболее высокий и устойчивый спрос на земельные участки для промышленного, гражданского, жилищного и иного строительства. Это обстоятельство в сочетании с высокой рекреационной привлекательностью земель является потенциальной предпосылкой для активизации спекулятивных операций с земельными участками на этих территориях и изъятия земель сельскохозяйственного назначения из сельскохозяйственного использования. Учитывая, что земля здесь наиболее сопричастна интересам общества, заинтересованного в сохранении максимально возможных объемов сельскохозяйственного производства и поддержании на этих территориях экологического равновесия, земельный рынок требует особого регулирования с введением наиболее жестких ограничений при продаже земель сельскохозяйственного назначения и мер по их защите. Среди этих мер могли бы быть: более высокие прогрессирующие ставки земельного налога для земель несельскохозяйственного назначения; высокая плата за изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель; уменьшение

налогового бремени сельскохозяйственных товаропроизводителей; введение льготного налога на земли крестьянских (фермерских) хозяйств и других хозяйствующих субъектов исходя не из конъюнктурной цены земли, обусловленной возможностью ее использования в несельскохозяйственных целях, а с учетом ее ценности для сельскохозяйственного производства, частичное или полное освобождение от него; изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель, установленного при зонировании территории, только после внесения в установленном порядке соответствующих изменений в план развития территории; установление более низкого порога цен продажи и покупки земель для ведения сельскохозяйственного производства.

Второе направление – рынок земель в обжитых и характеризующихся большой плотностью населения сугубо сельскохозяйственных зонах. Как правило, это территории с благоприятными для ведения сельскохозяйственного производства почвенными и климатическими условиями. На этих территориях регулирование рынка может осуществляться по тем же направлениям, что и в пригородных зонах, но при более низких ценах на земельные участки и ставках земельного налога.

Третье – может быть специфично для сельскохозяйственных зон с высоким уровнем землеобеспеченности сельскохозяйственными угодьями и малообжитых районов. На этих территориях регулирование рынка может осуществляться менее жестко в сочетании с поощрительными мерами, стимулирующими занятие сельскохозяйственным производством и эффективное использование земли.

Переход к цивилизованному и эффективно функционирующему в интересах общества земельному рынку – долгий этап. И начинать его надо с наведения порядка в землепользовании и создания соответствующей инфраструктуры, особенно в отношении такого стратегически важного и особо ограниченного ресурса жизнеобеспечения общества, каким являются земли сельскохозяйственного назначения.

Исходя из национальных интересов государства, представляется социально и экономически целесообразным восстановление государственного управления землями сельскохозяйственного назначения и контроля над их использованием. Организация оборота сельскохозяйственных земель – это не просто внутренняя социально-экономическая проблема российского государства. В контексте национальной безопасности – это проблема геополитического значения. Не распорядится государство, за него это сделают представители теневой экономики и крупного капитала.

Спасибо за внимание.

А.А. Тихонов,
член Совета при Председателе Совета Федерации по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования,
директор Центра международного агробизнеса и продовольственной безопасности Высшей школы корпоративного управления РАНХиГС,
заведующий лабораторией экономики сельского хозяйства и организации животноводства ВНИИМС РАН,
управляющий директор ГК «Внешэкономбанк»,
Почетный работник агропромышленного комплекса России,
д.д.а., к.э.н.