

ДЕСТРУКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ СНИЖЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ*

© 2015 Зельднер Алексей Григорьевич
доктор экономических наук, профессор
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: tzeldner@gmail.com

Предпринята попытка комплексно рассмотреть факторы, влияющие в различной степени на деструктивные тенденции в сельском хозяйстве в условиях необходимости импортозамещения.

Ключевые слова: деструкция, импортозамещение, интенсификация, культура земледелия, земельные ресурсы.

Деструктивные тенденции отражают появление в экономической системе разнообразных элементов, приводящих к ее рассогласованию. В основе всех деструктивных проявлений (выражаясь биологической терминологией, - дисфункциональных) - допущенные просчеты в выборе модели развития, в действующей системе управления, в недостаточном профессиональном мастерстве управления социально-экономическими процессами. Управленческие просчеты в процессе развития приводят к неудовлетворению общественных потребностей и, как следствие, к обострению социальных проблем в обществе. Как в свое время подчеркивал Р. Мертон, “напряжения, накапливаемые в социальной структуре в результате дисфункции ... со временем приведут к институциональному развалу и глубоким социальным изменениям”¹.

С позиции эволюционной теории деструктивные (дисфункциональные) тенденции - характерная черта процесса развития. Важно минимизировать этот период между выявлением деструкции и конструктивным решением возникшей в системе рассогласованности. Снижение деструктивных последствий - в своевременном выявлении и анализе причинно-следственного рассогласования экономической системы. Глобальные деструктивные тенденции, заложенные в реальной экономической системе России, на данном этапе определяются рядом причин, специфичных для каждого фактора производства, включая земельные ресурсы.

Накопление деструктивных тенденций в сельском хозяйстве имеет длительный исторический период. Достаточно напомнить, что индустриализация Советского Союза осуществлялась и за счет средств сельского хозяйства, полученных в результате нарушения ценового паритета. Углубление деструктивных тенденций произошло в результате реформирования страны в 1990-1991 гг., если в 1990 г. удельный вес инвестиций в сельское хозяйство в экономике страны составлял 15,9 % (в ВВП - 16,4 %), то уже в 2000 г. эти цифры составляли, соответственно, 2,7 % и 6,6 %, а в 2010 г. - 3,3 % и 3,3 %, продолжая снижаться.

Наряду с резким ухудшением инвестиционной политики свой вклад в развитие деструктивных тенденций в отрасли внесли и существенные изменения в структуре земельной собственности. Если до 1991 г. преобладающей была государственная собственность, то уже к началу 1996 г. ее удельный вес не превышал 17 %. По данным Росреестра, на 2013 г. в федеральной собственности было 8,5 млн га, более 70 % земель находилось в коллективной собственности, свыше 11 млн крестьян имели свой земельный пай. Коллективно-долевая форма собственности, подразумевающая наделение, хотя и условное, работников земельными паями, не возвратила главного, того, из-за чего, собственно, и затевалась земельная реформа - чувства хозяина. В условиях либерализации цен и роста убыточности практически на каждого желающего выделиться падала и определенная часть долгов. К этому следует добавить жесткую кредитную и налоговую политику государства, рост цен на материально-

* Статья написана при финансовой поддержке РГНФ, грант № 14-02-00150 “Преодоление деструктивных тенденций и повышение эффективности управления земельными отношениями в России”.

технические ресурсы, и становится ясно, отчего в результате реформы обострилось положение в сельском хозяйстве России.

Приватизация не привела к притоку финансовых средств, разрушив имеющуюся материально-техническую базу и лишив АПК инвестиций. Для сельского хозяйства это был популистский вариант в чистом виде, своеобразный реванш за коллективизацию - деколлективация с теми же результатами на ближайший период. На селе из-за финансовых трудностей и очень слабой государственной поддержки не сложилась прослойка экономически эффективных крестьянских (фермерских) хозяйств. Новые формы хозяйствования не могут эффективно функционировать, старые формы в основном разрушены, созданные ассоциации не превратились в эффективно действующих собственников и в массе убыточны. Государство, резко сократив финансирование всех форм хозяйствования и не обеспечив переход к смешанной рыночной экономике, по сути, отказалось от управления АПК, от обеспечения научно-технической и социальной политики в этой сфере. Все это не могло не отразиться на состоянии и эффективности использования земельных ресурсов.

Земля не только важнейший фактор производства и "мать богатства", "она источник человеческой энергии и человеческой жизни... земля производит нравственные и духовные силы цивилизации"². Земля пространственно ограничена и практически не воспроизводится, и в то же время она естественный базис для сельскохозяйственного производства, в процессе которого при соблюдении культуры земледелия можно улучшить ее качество. Россия по общей территории и по площади сельскохозяйственных земель находится в лидирующей группе стран мира. По состоянию на 1 января 2014 г. общая площадь земельного фонда РФ составляла 1,7 млрд га, из них земли сельскохозяйственного назначения - 22,6 %. После 1990 г. в связи с резким сокращением финансирования произошли существенные изменения в динамике сельскохозяйственных угодий.

Начиная с 1990 г. и по данным на начало 2014 г. объем пашни в России сократился на 12,5 %, посевные площади - на 35,2 %, страна потеряла свыше 40 млн га посевных площадей, и это при достаточно напряженном положении с обеспеченностью населения продовольствием. Особенно остро эта проблема дала о себе знать в связи с введением санкций и антисанкций из-за событий на

Украине. Санкции предполагают импортозамещение. Импортозамещение означает рост производства отечественной продукции соответствующего качества с целью самообеспеченности и сокращения зависимости от импортных поставок, но здесь возникает проблема инвестиций.

В ответ на международные санкции Россия ввела антисанкции. Указом Президента России от 6 августа 2014 г. "О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации" был запрещен ввоз на территорию РФ отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и физических лиц. В список входят мясные и молочные продукты, рыба, овощи, фрукты и орехи. Суммарный годовой объем импорта, подпавшего под санкции, оценивается в 9 млрд долл., но реальная стоимость импорта продовольствия в 2014 г. - 40 млрд долл. (в 2013 г. - 43 млрд долл.)

Введение в ответ на санкции Россией антисанкций выразилось в введении эмбарго на поставку продуктов питания из стран ЕС, Норвегии, Канады, США, Австралии и др. Все это под благородным предлогом развития отечественного сельскохозяйственного производства. Но, учитывая существенную зависимость российского рынка продовольствия от зарубежных поставок³ и ее существенный вес в продовольственном балансе, началась срочная переориентация на рынки Азии, Латинской Америки, где продукция не субсидируется, как в ЕС, и с учетом доставки достаточно дорогая. В России отмечен лавинообразный рост цен. В таких условиях проигрывает потребитель и осложняются позиции производителей сельхозпродукции.

Решение проблемы импортозамещения упирается в необходимость преодоления системы деструктивных факторов, в центре которых потребность в существенном повышении финансирования отрасли для повышения плодородия почвы и увеличения на этой основе производства сельскохозяйственной продукции.

В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации планируемая сумма бюджетных средств на сельское хозяйство на 2014 г. - 144,9 млрд руб. (по курсу 1 долл. = 32 руб.), это 4,5 млрд долл., в 2015 г. на финан-

сирование АПК выделено 188 млрд руб. (по курсу 1 долл. = 52 руб.), это 3,6 млрд долл. Но при этом необходимо учесть, что в связи с санкциями инфляция достигла двухзначной величины. Так что проблема финансирования села пока на решается⁴. Одновременно продолжает расти суммарная задолженность крупных и средних организаций сельского хозяйства. Кредиторская задолженность превышает денежную выручку сельхозтоваропроизводителей более чем на 30 %. Наибольший удельный вес составляет задолженность по кредитам и займам - 75,6 %. Обслуживание таких долгов может обернуться для многих сельскохозяйственных организаций банкротством. Кроме того, задолженность финансовым институтам - существенное препятствие для получения займов.

Эффективное использование земельных ресурсов в условиях убыточности и низкорентабельности всех форм сельскохозяйственных предприятий требует обеспеченности мероприятий, связанных с сохранением и повышением плодородия земель, доступными кредитами, и продуманного подхода к залоговой базе сельхозпредприятий. Между тем кредитная обеспеченность села в 2013-2014 гг. составила 1,1 трлн руб.⁵, половина из которых пришлось на ОАО "Россельхозбанк", в то же время кредиторская задолженность в сфере АПК превысила сумму кредитования почти в 2,2 раза. Одновременное использование механизма компенсации части процентной ставки под 2/3 ставки ЦБ способствует поддержанию высокой процентной ставки по кредиту, разгоняя инфляцию и спрос на дорогие деньги. По мнению председателя Комитета Госдумы по аграрным вопросам Н. Папкова, необходимо упростить механизм субсидирования. Дело в том, что товаропроизводители сначала уплачивают процентную ставку по кредитным договорам, которую государство частично компенсирует. По словам Н. Папкова, "более удобно, если бы аграрии получали кредит сразу по льготной ставке, а государство само рассчитывалось бы с банком без участия агрария. Это бы уменьшило бумажную волокиту, которая порой длится более полугода".

В условиях решения проблемы импортозамещения необходимо переходить на льготное кредитование сельского хозяйства с учетом периода производства и реализации продукции и долгосрочного кредитования инвестиционной сферы села.

Следует также решить вопрос с залогом земельных ресурсов при кредитовании. В соответствии с Законом "Об ипотеке (залоге недвижимости)" от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ к числу недвижимого имущества, которое может быть заложено, относятся и земельные участки за исключением земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, если они не предназначены для жилищного строительства и комплексного освоения, т.е. земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, не могут быть предметом залога, что существенно ограничивает залоговую базу сельского хозяйства.

Для решения указанной важнейшей задачи, по мнению профессора С.Б. Огневцева, следует создать ОАО "Земельная инвестиционно-гарантийная корпорация" (далее ЗИГК). Необходимо наделить корпорацию большим числом дорогостоящих земельных участков различных категорий и направлений, используя механизмы выкупа или внесения земельных участков в уставный капитал корпорации, а также комбинацию этих двух механизмов. Земельные участки могут различными способами передаваться в ЗИГК из земель, находящихся в собственности регионов, в муниципальной собственности или в неразграниченной государственной собственности. В настоящее время указанные земли не могут использоваться в качестве залогового инструмента. После передачи в ЗИГК их можно будет использовать как в целях залога, так и для инвестиционных вложений в рамках государственно-частного партнерства.

В основе земельных отношений находятся отношения собственности, включающие права владения, пользования и распоряжения. С 2015 г. в России опять готовится земельная реформа, отменяется деление земель по категориям, меняется порядок приобретения муниципальных земельных участков, что позволит приобретать землю по цене ниже рыночной.

Ликвидация земель по категориям приводит к исчезновению понятия "земли сельскохозяйственного назначения", что в условиях достаточно высокой коррупции может привести к существенному выводу земель из сельскохозяйственного оборота⁶. По мнению замминистра экономического развития РФ П. Королева, "перед нами задача дать возможность развиваться всем сфе-

рам экономики на основе современных, очень четко прописанных норм землепользования. Необходимо создавать поэтапно межотраслевую систему управления земельными ресурсами. Ведь экономика страны развивается не секторально, а комплексно, и основой для этого являются земельные отношения⁷⁷.

В условиях санкций в России обострилась проблема продовольственной безопасности, и ее преодоление требует более бережного отношения к земельным ресурсам. Эффективному использованию земель будет способствовать и одобренный в марте Советом Федерации закон, устанавливающий штрафы за нецелевое использование земель и их самовольное занятие. В принятом законе устанавливается размер штрафов в зависимости от кадастровой стоимости земельного участка. За нецелевое использование земель предусмотрен штраф в размере 0,5-1 % кадастровой стоимости участка, но не менее 10 тыс. руб. Компании будут платить от 1,5 до 2 %, минимальная сумма взыскания - 100 тыс. руб. При отсутствии кадастровой стоимости штраф на физических лиц - от 10-20 тыс. руб., на юридических лиц - 100-200 тыс. руб. За повторное нарушение штрафы увеличиваются.

Проблема повышения плодородия почв с целью обеспечения роста урожайности в условиях санкций становится центральной, и здесь необходимо реанимировать такие забытые факторы интенсификации сельскохозяйственного производства, как мелиорация, химизация, механизация.

В связи с необходимостью обеспечения устойчивого развития производства сельхозпродукции в условиях такой рискованной по природным факторам системе, как сельское хозяйство, безотлагательно требуется нарастить количество мелиорируемых земель за счет целевого бюджетного финансирования. Если в мире 17 % орошаемых земель обеспечивают 40 % объема производства продовольствия, то в России в процессе перехода к рыночным отношениям мелиорация была фактически разрушена и в настоящее время осуществляется на 2,6 % сельскохозяйственных угодий (в 1990 г. - 5,4 %), из них в эксплуатации 1,1 %. Между тем климатический фактор за счет засух (аридный сценарий) и за счет излишнего количества осадков (гумидный сценарий) оказывает в России существенное влияние на величину валовых сборов сельскохозяйственных культур. Россия должна иметь такое количество

орошаемых и осушаемых земель, которое при всех экстремальных ситуациях обеспечило бы населению, как минимум, уровень продовольственной независимости.

Важнейшим фактором выхода аграрной сферы из кризиса может стать разработка целевой государственной программы "Мелиорация". Программа "Мелиорация" должна получить статус национальной, подключив к ее реализации не только трудовые ресурсы села, но и городских безработных⁸. Эта инфраструктурная программа по значимости для обеспечения импортозамещения страны в сфере продовольствия должна стать приоритетной. Причем следует учитывать, что высокие затраты на мелиорацию могут себя окупить при наличии высокоинтенсивных сортов, внесении оптимальных доз удобрений, соблюдении агротехники и всех других элементов культуры земледелия. Следовательно, программа повышения почвенного плодородия и улучшения использования земли должна учитывать не только природную специфику, но и особенности сельскохозяйственного производства в каждом конкретном регионе. Это должна быть государственная программа с надежным финансированием, ибо речь идет о невосполнимом национальном достоянии - земле, поддержании ее плодородия, в конечном итоге это стержневая проблема продовольственной безопасности.

Необходимо государственное вмешательство и в обеспечение сельхозпроизводителей минеральными удобрениями. Начиная с 1990 г. внесение минеральных удобрений уменьшилось в 2,7 раза, а органических - в 4 раза. И это при том, что производство минеральных удобрений в России растет все послереформенные годы. Но ценовая политика монополистов такова, что на внутреннем рынке потребляется всего 10 % их общего объема, остальное - экспорт.

На текущий год (2015) по минеральным удобрениям имеется договоренность с их производителями по фиксации цен на них и по предоставлению скидок по ним от расчетной рыночной цены на 15-20 % на период проведения весенне-полевых работ. Но производители, как правило, сами не торгуют удобрениями, этим занимаются посредники, с которыми такой договоренности не было. Ситуация с минеральными удобрениями типична для России, где олигархические структуры не контролируются ни по обоснованности затрат, ни по уровню цен.

В условиях ограничения финансовых ресурсов и необходимости решения проблемы импортозамещения целесообразно четко определить приоритеты развития сельхозпроизводства и концентрированно, через защищенные статьи бюджета их финансировать. В противном случае импортозамещение в сельском хозяйстве, предусмотренное в Госпрограмме развития сельского хозяйства до 2020 г., по говядине, молоку, овощам, фруктам вряд ли будет выполнено.

¹ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Москва, 2006. С. 133.

² Мизес Л. Человеческая деятельность. Москва, 2000. С. 60.

³ По данным Росстата и Федеральной таможенной службы, Россия импортирует до 40 % молока, молочных продуктов и говядины, растительного масла, фруктов, овощей и другой продукции. В целом, импорт продовольствия в Россию вырос с 7,4 млрд долл. в 2000 г. до 43,1 млрд долл. в 2013 г., или почти в 6 раз

(экспорт продовольствия в 2014 г. составил 16,2 млрд долл.).

⁴ Дотации на 1 га пашни в России около 200 руб., а в странах ЕС - более 300 евро. (Российская газета. 2015. 25 марта). Уровень субсидирования сельхозпроизводителей от конечной стоимости продукции при ее отгрузке с предприятия-производителя в России составляет 11-12 %, в Казахстане 4-5 %, а в Беларуси - 18-20 %.

⁵ В 2015 г. субсидирование части процентной ставки только по краткосрочным кредитам составит 36 млрд руб. (Российская газета. 2015. 24 марта).

⁶ За последние 10 лет под застройку использовано около 1 % земель сельскохозяйственного назначения.

⁷ Российская газета. 2015. 15 января.

⁸ Но при этом следует решать и проблему роста заработной платы. По данным Росстата, в 2014 г. средняя номинальная начисленная зарплата в сельском хозяйстве составила 17 тыс. руб. (в среднем по экономике 32 тыс. руб. в месяц). Одновременно в сельском хозяйстве и более высокий уровень безработицы - 7,9 %, (а в городе - 4,3 %) и худшие социальные условия.

Поступила в редакцию 25.03.2015 г.