

На правах рукописи

БРЫЖКО Виктор Геннадьевич

**ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ
ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

Специальность 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями,
отраслями, комплексами – АПК и сельское хозяйство)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Ижевск – 2005

Диссертационная работа выполнена в Пермском филиале
Института экономики Уральского отделения Российской академии наук

Научный консультант – доктор экономических наук, профессор
Пыткин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Галиев Тимергазы Арсланович

доктор экономических наук, профессор
Зиятдинов Фарсель Сахапович

доктор экономических наук, профессор
Осипов Анатолий Константинович

Ведущая организация – ФГОУ ВПО "Омский государственный
аграрный университет"

Защита состоится: часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.275.04
в ГОУ ВПО "Удмуртский государственный университет" по адресу: 426034, г.
Ижевск, ул. Университетская, 1, корп.4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
ГОУ ВПО "Удмуртский государственный университет"

Автореферат разослан 18 ноября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук,
профессор

Баскин А.С.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Эффективное управление агропромышленным производством предполагает организацию рационального использования всех производственных, а особенно, земельных ресурсов, так как земля в сельском хозяйстве является главным средством производства.

Современный этап развития земельных отношений в агропромышленном комплексе страны можно характеризовать как период их реформирования. Основными признаками данного явления выступают многообразие форм собственности на землю и хозяйствования, формирование механизма платности землевладения и землепользования, вовлечение земли в сферу товарно-денежных отношений, передача земель в ведение территориальных администраций. Динамика развития современного аграрного землепользования в стране обеспечена принятием необходимых нормативных документов. Реализация положений нового законодательства вызывает необходимость соответствующего теоретического и методического обеспечения.

Становление многоукладной экономики происходит на фоне активного межотраслевого перераспределения земель, затрагивающего, как правило, интересы сельского хозяйства. Формирование рынка земли также влияет на интенсивность процесса перераспределения земельных ресурсов. В результате рыночного оборота продуктивные угодья выбывают из товарного аграрного производства, и происходит их скрытое межотрасленое перераспределение для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства. При этом изменяется целевое назначение земли и ее роль в производстве. Являясь основным средством производства в сельском хозяйстве, земля в других хозяйственных сферах сохраняет, главным образом, роль места размещения производства, где в малой степени реализуется такое уникальное свойство земли, как почвенное плодородие, при помощи которого человек и осуществляет собственно аграрное производство.

В то же время, чрезвычайно актуальной является проблема обеспечения страны качественными продуктами питания в достаточном количестве и ас-

сортименте. Высокая потребность сельского хозяйства и общества в продуктивных угодьях обуславливает исключительную важность взвешенного, научно обоснованного подхода к перераспределению земель и необходимость установления общественных, государственных приоритетов в этой сфере.

Обостряет проблему сохранения плодородных земель системный кризис сельского хозяйства. Характерным явлением для современного аграрного производства стало нерациональное внутриотраслевое использование плодородных земель. В результате земли сельскохозяйственного назначения теряют свои продуктивные свойства, забрасываются, зарастают мелколесьем и кустарником и фактически выбывают из производства.

Межотраслевое перераспределение сельскохозяйственных земель, их активный рыночный оборот и неэффективное внутриотраслевое использование приводят к сокращению производственного потенциала сельского хозяйства. Данные процессы происходят повсеместно и очень активно. Положение приобретает катастрофический характер и требует незамедлительного и действенного вмешательства государства в целях защиты продуктивных сельскохозяйственных угодий в системе мер по поддержке агропромышленного производства и аграрного производителя, обеспечению имущественных интересов сельского хозяйства. Недостаточная теоретическая, методологическая и методическая разработанность данной проблематики предопределили выбор темы и основных направлений диссертационного исследования.

Область исследования соответствует требованиям паспорта номенклатуры специальностей ВАК 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами – АПК и сельское хозяйство): 15.31. Теория аграрных отношений и методы их регулирования; 15.33. Государственная поддержка и регулирование агропромышленного производства, предприятий и отраслей сельского хозяйства; 15.39. Реализация имущественных интересов сельских товаропроизводителей, методы защиты внутреннего аграрного рынка.

Степень разработанности проблемы. Проблемы рационального исполь-

зования, распределения и перераспределения сельскохозяйственных земель находили отражение в работах многих ученых в разные годы.

Основатели экономической теории У. Петти, А. Смит, Д. Рикардо, а в последующем К. Маркс и Ф. Энгельс, Л. Вальрас, А. Маршалл, Г. Тюнен, Д. Кейнс, К. Менгер придавали земле как фактору процесса производства очень большое значение.

Среди исследований отечественных специалистов особенно следует отметить теоретические и методологические работы М.Л. Броштейна, А.А. Варламова, П.Ф. Веденичева, М.Б. Витт, С.Н. Волкова, М.А. Гендельмана, Д.И. Гнатковича, И.В. Дегтярева, С.И. Кабаковой, Е.С. Карнауховой, М.О. Лоцмера, Т.П. Магазинщикова, П.П. Маракулина, Я.Я. Мауля, С.И. Носова, А.Э. Сагайдака, Л.С. Семина, И.М. Суркова, С.А. Ткачука, В.П. Троицкого, С.А. Удачина, С.Д. Черемушкина, П.С. Шевченко.

Особую актуальность в условиях рынка приобрели вопросы развития теории и совершенствования практики защиты земель сельскохозяйственного назначения экономическими средствами. Применительно к условиям формирования многоукладной экономики вопросы использования производственного потенциала освещены в работах Л.И.Абалкина, С.А. Андрющенко, В.Р.Боева, О.И. Боткина, Т.А. Галиева, А.М. Гатаулина, Ф. С. Зиятдинова, Н.В. Комова, А.И. Костяева, В.В. Милосердова, А.К. Осипова, А.Н. Пыткина, А.И. Татаркина, В.А.Тихонова, Т.С. Хачатурова, В.Н. Хлыстуна, М.И. Шишкина, Г.И. Шмелева, А.А. Шутькова, Д.Б. Эпштейна и других ученых.

Высоко оценивая полученные ими результаты, необходимо отметить, что в современных условиях проблема экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения остается актуальной и требует комплексного разрешения.

Существующий механизм защиты земель имеет ряд недостатков, как и порядок определения ущерба, связанного с исключением земель из сельскохозяйственного оборота. В теории и практике не рассматриваются исключительно важные вопросы выявления и оценки социальных последствий, сопутствующей

щих сокращению площади сельскохозяйственных земель и ухудшению их качества. Не учитываются особенности формирования экономических отношений при перераспределении продуктивных земель в рыночных условиях. Недостаточно развиты положения, отражающие особенности аграрного землепользования в индустриально развитых регионах, поселениях, пригородных зонах, специфику защиты земель на их территории. Отсутствует механизм, гарантирующий возмещение ущерба сельского хозяйства при изменении целевого назначения продуктивных земель, нерациональном использовании угодий в аграрном производстве.

Поэтому важное народнохозяйственное значение имеет теоретическое и практическое решение названных проблем на основе комплексного методологического подхода.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических и методологических основ экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения в условиях рынка, а также положений по совершенствованию практики защиты плодородных угодий в системе мер государственной поддержки агропромышленного производства.

В соответствии с поставленной целью определены задачи исследования:

- дать оценку современному состоянию экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения;
- выявить и систематизировать основные социально-экономические последствия нерационального межотраслевого перераспределения земель сельскохозяйственного назначения;
- исследовать организационно-экономические условия и факторы создания эффективной экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения;
- разработать методологические основы экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения для случаев активного рыночного оборота земель, их межотраслевого перераспределения и внутриотраслевого использования;

- разработать теоретические основы формирования системы платежей при перераспределении сельскохозяйственных земель для целей, не связанных с ведением аграрного производства в рыночных условиях;
- конкретизировать структуру и функции механизма экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения;
- обосновать и определить нормативы для экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения;
- сформулировать приоритетные направления развития и совершенствования экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Объектом исследования является региональный агропромышленный комплекс Пермской области, его земельные ресурсы; **предметом** – организационно-экономические отношения, возникающие в процессе экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Методологической основой исследования является диалектический метод познания, экономические учения о земле как материальной основе производства и общества, средстве производства, капитале, объекте товарно-денежных отношений, о территориальной организации аграрного производства, современный спектр теорий рыночной экономики, труды видных ученых.

В процессе исследования применялись абстрактно-логический, монографический, расчетно-конструктивный, экономико-статистический **методы**, а также методы логического моделирования и экспертных оценок.

Информационной базой исследования являются документы и нормативные акты по проблемам сельского хозяйства, использования, распределения, перераспределения, охраны, оценки, рыночного оборота земельных ресурсов, составляющих основу аграрного производства. В работе широко использовались статистические данные, ведомственные методики и инструкции, нормативы, опыт проектных, научных организаций и учреждений, юридическая и специальная литература.

Научная новизна работы заключается в разработке научных основ комплексного решения проблемы экономической защиты земель сельскохозяйст-

венного назначения в условиях осуществления реформы. Научной новизной характеризуются следующие основные результаты исследования:

1. Разработаны методологические основы экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

2. Разработаны теоретические основы формирования экономических отношений при межотраслевом перераспределении сельскохозяйственных земель в условиях рыночных преобразований.

3. Классифицированы социально-экономические последствия перераспределения земель сельскохозяйственного назначения для целей, не связанных с ведением аграрного производства.

4. Установлены предпосылки и условия формирования эффективной системы защиты сельскохозяйственных земель экономическими средствами.

5. Разработана структура и состав комплексного механизма экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

6. Создана система экономических нормативов в механизме защиты земель сельскохозяйственного назначения, обоснованы рекомендации по практическому применению нормативов.

Практическая значимость. Результаты исследований направлены на создание необходимой теоретической, нормативно-правовой и методической базы для реализации современной политики государства по поддержке и регулированию агропромышленного производства путем совершенствования земельных отношений, связанных с использованием, распределением, перераспределением, рыночным оборотом, охраной земель сельскохозяйственного назначения. Теоретические и методические положения диссертации могут использоваться при подготовке учебных курсов для ВУЗов по экономическим специальностям. Они ориентированы на государственные органы управления сельскохозяйственным производством и земельными ресурсами, органы местного самоуправления, аграрные предприятия, организации по оценке земель сельскохозяйственного назначения. Реализация результатов исследования в области управления сельским хозяйством, земельными ресурсами, регулирования

аграрных земельных отношений, рационализации сельскохозяйственного землевладения и землепользования, налогообложения позволит обеспечить повышение эффективности использования земельных ресурсов и сельскохозяйственного производства.

Апробация и реализация результатов исследования. Основные положения диссертации докладывались и получили одобрение на международных, всероссийских и региональных научных и научно-практических конференциях в Государственном университете по землеустройству (1992г.), в Ташкентском институте инженеров ирригации и механизации сельского хозяйства (1992г.), в Казахском аграрном университете (1992 – 1997гг.), в Пермской сельскохозяйственной академии (1995 – 2005гг.), в Омском аграрном университете (1997г., 1998г.), в Пермской Ассоциации оценщиков (1996г.), в Пермском государственном университете (1995 – 1998гг.), Пермском филиале Института экономики Уральского отделения Российской академии наук (2003г.), в Пензенском техническом университете (2003г., 2004г.), Алтайском аграрном университете (2005г.).

Разработанные теоретические и методические положения использованы при подготовке инструкции, принятой к официальному производству в Республике Казахстан, внедрены в комитете по земельным ресурсам и землеустройству Свердловской области, в Управлениях сельского хозяйства Октябрьского и Куединского районов Пермской области, в департаменте АПК и продовольствия Пермской области, в Пермском филиале Института экономики УрО РАН, в учебном процессе Пермской государственной сельскохозяйственной академии.

По теме диссертации опубликованы 64 работы, общим объемом 82 авторских п.л., в том числе пять монографий, пятнадцать статей в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, выводов и предложений, списка литературы и приложения.

В первой главе – "Теоретические основы экономической защиты земель

сельскохозяйственного назначения" дается общая постановка проблемы защиты земель в системе государственной поддержки сельского хозяйства и характеризуется состояние ее изученности; раскрывается сущность и содержание экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения; разрабатываются методологические основы защиты земель, занятых в аграрном производстве, применительно к рыночным условиям.

Во второй главе – "Экономика межотраслевых взаимодействий при перераспределении земель сельскохозяйственного назначения" раскрывается суть экономических отношений в связи с исключением земель из аграрного производства и ухудшением их качества; классифицируются социально-экономические последствия перераспределения продуктивных земель; разрабатываются основы формирования экономических отношений при перераспределении сельскохозяйственных земель в рыночных условиях.

В третьей главе – "Оценка зарубежного опыта и отечественной практики экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения" производится анализ и обобщение зарубежного опыта экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения; дается анализ отечественной практики управления перераспределением сельскохозяйственных земель; формулируются предпосылки разработки новой стратегии экономической защиты земель и условия формирования механизма защиты на практике.

В четвертой главе – "Механизм экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения" разрабатываются структура и состав комплексного механизма экономической защиты сельскохозяйственных земель; обосновываются предложения по нормативно-правовому обеспечению механизма защиты земель; раскрываются особенности защиты сельскохозяйственных земель в поселениях и пригородных зонах; предлагаются подходы к формированию платежей при экономической защите земель с учетом их местоположения.

В пятой главе – "Система экономических нормативов в механизме защиты земель сельскохозяйственного назначения" формулируются методические основы формирования комплексной системы платежей при экономической за-

щите сельскохозяйственных земель; разрабатывается комплекс экономических нормативов для практического использования в системе защиты земель; обосновывается эффективность совершенствования практики экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения; устанавливаются приоритетные направления развития теории и практики защиты продуктивных земель.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Методологические основы экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Исследования показывают, что площадь земель, пригодных для использования в сельскохозяйственном производстве, неуклонно сокращается во всех странах мира. Не является здесь исключением и Россия, в которой за последние 13 лет площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 245,9 млн. га (табл. 1). Основными причинами этого явления служат нерациональное перераспределение продуктивных земель для целей, не связанных с ведением аграрного производства, рыночный оборот земель сельскохозяйственного назначения, неэффективное использование земель в сельском хозяйстве.

Таблица 1.

Распределение земель Российской Федерации по категориям, млн. га.

Наименование категории земель	Площадь земель		2004г. к 1991г., %
	1991 г.	2004 г.	
Земли сельскохозяйственного назначения	639,1	393,2	62
Земли поселений	7,5	19,1	255
Земли промышленности	16,0	17,0	106
Земли особо охраняемых территорий	17,4	34,2	197
Земли лесного фонда	895,5	1104,0	123
Земли водного фонда	4,1	27,7	676
Земли запаса	130,2	114,6	88
Итого земель	1709,8	1709,8	100

Происходящие негативные процессы в сфере аграрного землевладения и землепользования свидетельствуют о сокращении сельскохозяйственного потенциала страны. Данное обстоятельство диктует необходимость защиты сельскохозяйственных земель в целях обеспечения продовольственной безопасности государства.

Проблема рационального использования и экономической защиты земель актуальна для всего мира, что позволяет характеризовать эту проблему как глобальную. На уровне отдельных стран данная проблема приобретает государственный, национальный характер. Поскольку, в соответствии с современным законодательством вопросы владения, пользования, распоряжения землей и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, следует помимо национального, выделять региональный уровень экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. Закрепление за органами местного самоуправления значительных земельных массивов обуславливает необходимость выделения местного или муниципального уровня экономической защиты продуктивных угодий.

Таким образом, результаты наших исследований позволяют классифицировать мероприятия экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения по критерию значимости проблемы для общества на уровни: глобальный, отражающий значимость проблемы во всемирном масштабе, для всех стран мира; национальный, соответствующий проблеме защиты продуктивных сельскохозяйственных угодий экономическими средствами, реализуемой в границах отдельного государства – Российской Федерации; региональный, отражающий особенности реализации мероприятий по экономической защите земель в отдельных регионах, субъектах Российской Федерации; муниципальный, отражающий значимость проблемы для отдельных административно-территориальных образований.

Для современных условий характерно кардинальное изменение свойств земли как объекта социально-экономических отношений, связанное с

рыночными преобразованиями в экономике страны. Подавляющее количество научных разработок прошлых лет в области охраны сельскохозяйственных земель ориентировались на государственную собственность на землю и другие средства производства. Сегодня же в условиях многообразия форм собственности на землю, формирования рыночного оборота земли, массового вовлечения земли в сферу товарно-денежных отношений неизбежно возникает необходимость выделения государственных, общественных приоритетов в области земельных отношений, где сталкиваются интересы Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, отдельных собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков. В современных экономических условиях на первый план выходит проблема сохранения для общества общенародного достояния – продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, что требует ужесточения многих организационно – административных процедур использования, распределения и перераспределения сельскохозяйственных земель, а главное – создания экономического механизма их защиты, то есть моделирования экономической ситуации, при которой сокращение площадей продуктивных угодий или ухудшение их качества будет экономически невыгодно всем участникам земельных отношений.

Проблемы рационального аграрного землепользования и использования экономических методов для регулирования земельных отношений, сохранности ценных земель постоянно попадают в сферу научных интересов многих исследователей, которые признают экономический механизм приоритетным в соотношении правового и экономического подходов к решению названных проблем. В теории выделяются два подхода: межотраслевой и внутриотраслевой. Первый ориентирован на решение проблем отводов земель, второй – на поиск экономических мер по регулированию экологического состояния сельскохозяйственных земель.

Между тем, проблема экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения имеет комплексный характер, и подходы к ее решению долж-

ны учитывать это положение. Кроме того, в последние годы произошло значительное изменение нормативно-правовой основы земельных отношений, развития аграрного сектора экономики, совершенствования сельскохозяйственного землевладения и землепользования, развития множественности форм собственности и хозяйствования в сельском хозяйстве.

Данные обстоятельства диктуют необходимость рассмотрения проблемы экономической защиты земель, занятых в аграрном производстве, в несколько иной методологической плоскости, и значительного развития теоретических основ данного направления применительно к современным условиям.

Автором разработан целостный понятийный аппарат защиты земель, основное содержание которого составляют: определение понятия экономической защиты земель; установление ее цели, задач и содержания; обоснование принципов, аспектов и направлений защиты земель.

Экономическая защита земель, без сомнения, находится в сфере общественных интересов. Сельскохозяйственные земли представляют собой большую ценность для общества, независимо от того, кому они принадлежат. Поэтому проблемы рационального аграрного землепользования и сохранности ценных земель приобретают сегодня особую общественную значимость. Современное агропромышленное производство нуждается в постоянной и эффективной поддержке государства, а также защите внутреннего аграрного рынка. В то же время государственная поддержка сельского хозяйства, защита аграрных товаропроизводителей и обеспечение их имущественных интересов немыслимы без защиты земли – главного средства производства в аграрной отрасли экономики. Поэтому, в условиях многообразия форм собственности на землю и множественности форм хозяйствования, установление регламентов использования, распределения, перераспределения, оборота, охраны и защиты земельных ресурсов должно являться прерогативой государства. Данное обстоятельство предопределяет государственный характер экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. По мнению автора, стратегию экономической защиты земель должно определять государство, а право реализации конкретных прак-

тических действий государство может осуществлять самостоятельно, а также делегируя часть функций субъектам Федерации и органам местного самоуправления.

Учитывая изложенное выше, можно сформулировать определение экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения, под которой следует понимать систему государственных мероприятий, реализуемых экономическими средствами, по предотвращению необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного оборота, снижения их продуктивной способности, направленную на рационализацию сельскохозяйственного землевладения, землепользования и осуществление приоритета сельского хозяйства на землю.

Посредством экономической защиты земель государство должно реализовывать свою политику в области земельных отношений, проводимую в интересах аграрной отрасли экономики и всего общества в целом. Так государство может осуществлять поддержку сельского хозяйства и производителей сельскохозяйственной продукции, защиту внутреннего аграрного рынка.

В связи с этим целью экономической защиты земель является регулирование государством использования, распределения, перераспределения, оборота земель сельскохозяйственного назначения в общественных интересах обеспечения приоритета сельского хозяйства на землю и сохранения способности земли быть главным средством производства в сельском хозяйстве.

В соответствии с целью экономической защиты земель можно выделить ее основные задачи:

- установление барьера необоснованному изъятию земель из сельскохозяйственного оборота и снижению их качества в результате межотраслевого перераспределения земель;
- создание препятствий для нецелевого использования и сокращения площади земель, занятых в аграрном производстве, в результате их рыночного оборота;
- установление препятствий для неэффективного использования земель

сельскохозяйственного назначения, исключения их из оборота или перевода в менее ценные угодья при ведении аграрного производства.

Практическое решение перечисленных задач составляет содержание экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Можно заметить, что вопросы, составляющие содержание защиты земель, носят как межотраслевой, так и внутриотраслевой характер. В связи с этим необходимо различать два аспекта экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения, от которых зависит направление конечных результатов: осуществление экономической защиты земель для решения межотраслевых народнохозяйственных задач (межотраслевой аспект), проведение мероприятий по организации рационального использования земель в сельском хозяйстве (внутриотраслевой аспект). Решающим является межотраслевой аспект экономической защиты земель, так как он отражает общественные интересы в области сохранения продуктивных угодий в качестве главного средства аграрного производства.

При экономической защите земель необходимо руководствоваться основными исходными положениями, отражающими самые существенные черты защиты, ее направленность и содержание. Это обстоятельство требует формулировки принципов защиты земель, к основным из которых, по нашему мнению, следует отнести: приоритет общественных и государственных интересов; научную обоснованность; системность; соответствие современному состоянию экономики; возможность практической реализации.

Комплексное решение проблемы экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения призвано способствовать сохранению сельскохозяйственного потенциала, экономическому стимулированию рационального землевладения и землепользования, повышению эффективности использования сельскохозяйственных угодий и аграрного производства, обеспечению продовольственной безопасности государства (рис. 1).

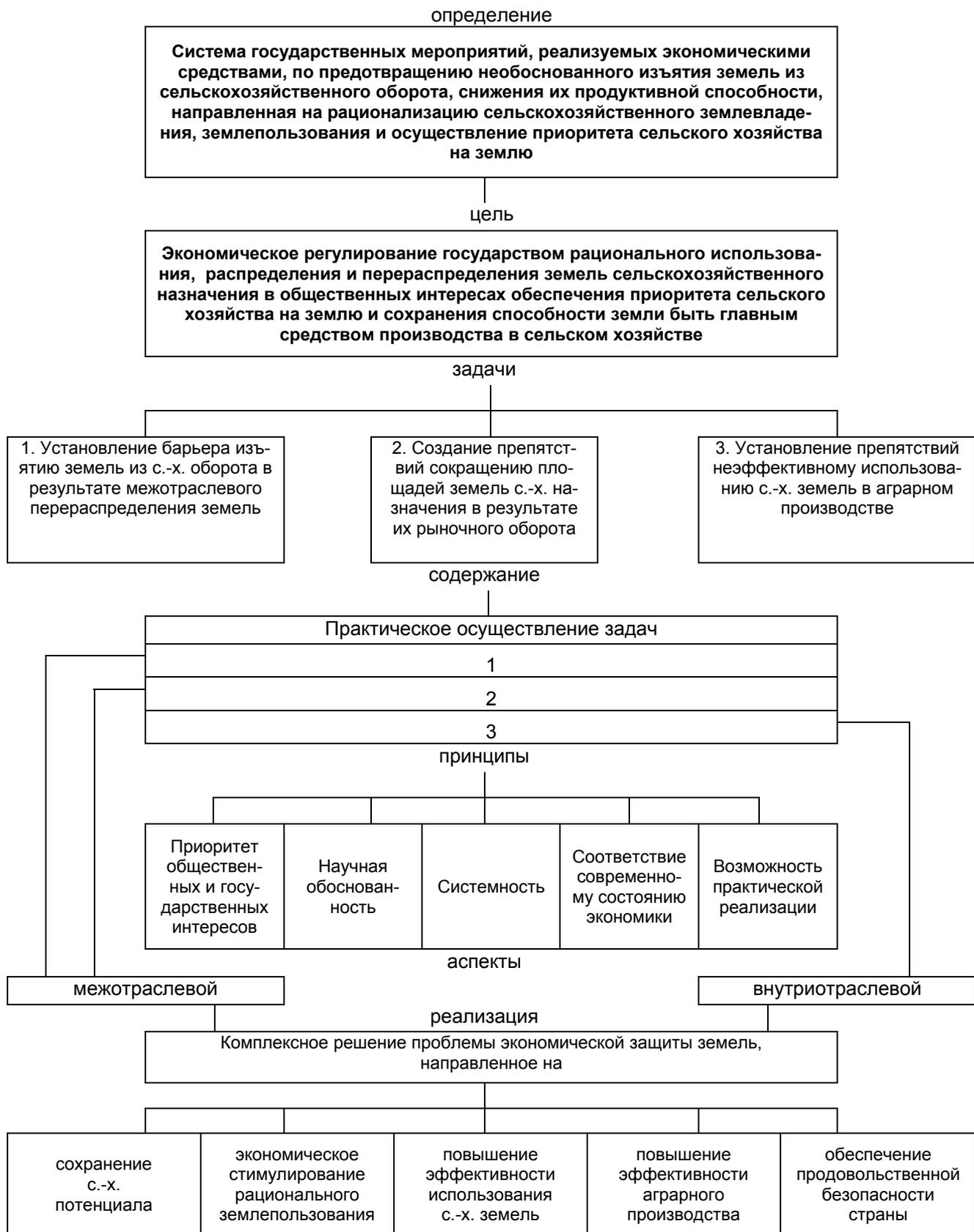


Рис. 1. Структурные элементы методологии экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

2. Теоретические основы формирования экономических отношений при межотраслевом перераспределении сельскохозяйственных земель в условиях рыночных преобразований.

В процессе перераспределения земель с изменением правообладателя земельного участка возможно и изменение формы собственности на землю, что требует обоснования принципиально нового концептуального подхода к определению экономических последствий землеотводов в рыночных условиях и создания механизма, обеспечивающего реализацию имущественных интересов сельского хозяйства в процессе межотраслевых взаимодействий с другими отраслями экономики.

Собственность на землю в Российской Федерации реализуется в формах собственности граждан и юридических лиц, государственной и муниципальной собственности. В государственной и муниципальной собственности находятся земельные участки, занятые недвижимым имуществом РФ, субъектов РФ, муниципальных образований; предоставленные органам государственной власти РФ и субъектов РФ, их территориальным органам, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти РФ и субъектов РФ; включенные в состав земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий, земель водного фонда, земель обороны. Оборот перечисленных земель, выходящий за пределы указанных выше форм собственности, должен быть, по мнению соискателя, ограничен, а в большинстве случаев и вовсе запрещен. Здесь формы собственности на землю служат обеспечению интересов всего общества и реализуются посредством механизма государственного управления земельными ресурсами, что способствует усилению государственного и общественного влияния в сфере земельных отношений.

Собственность на землю граждан и юридических лиц, напротив, немыслима без оборотоспособности земельных участков.

За годы рыночных преобразований в сфере перераспределения земель произошли серьезные изменения в части состава участников данного процес-

са. Сегодня земля у сельскохозяйственных производителей находится в частной, коллективно-долевой собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном пользовании, аренде. При этом более 60% всех сельхозугодий России уже передано в собственность гражданам и юридическим лицам. Несельскохозяйственные субъекты права на землю могут быть представлены не только предприятиями, организациями, учреждениями, но и отдельными гражданами. При этом земельные участки могут находиться и у граждан, и у юридических лиц в собственности, пользовании, аренде.

В результате осуществления земельной реформы в стране к 2004 г. площадь земель, находящихся в частной собственности составила 129,2 млн. га, или 7,6% всего земельного фонда России. В собственности граждан сегодня находятся земельные участки площадью 124,2 млн. га, а в собственности юридических лиц – 5,0 млн. га. Становление института земельной собственности привело к возникновению земельного оборота. В среднем за год в стране осуществляется около 5 млн. сделок с земельными участками на площади 72 млн. га.

Наличие в процессе перераспределения земель участников, обладающих различными видами прав на земельные участки, обуславливает особый характер экономических отношений между ними. В центре данных отношений находится комплексная система взаиморасчетов между отраслями экономики, отдельными пользователями земли в процессе ее перераспределения. Система платежей включает оплату убытков аграрных землепользователей, потерь сельскохозяйственного производства, плату за землю. Соискателем сформулированы особенности формирования данных платежей при перераспределении продуктивных земель в рыночных условиях.

В случаях, когда участки изымаются из сельхозоборота у государства, землепользователей и арендаторов, промышленные предприятия обязаны возмещать им убытки, связанные с отчуждением участка. Если сельскохозяйственные угодья находятся в собственности, то возмещению подлежит кроме названных убытков, рыночная стоимость земельного участка и других, связанных с ним объектов недвижимости. Как вариант, собственнику может быть

предложен другой участок взамен изымаемого, если изъятие осуществляется при посредничестве государства.

Потери сельскохозяйственного производства при этом должны возмещаться аграрной отрасли экономики в любом случае. Если земли изымаются для передачи их государственным или муниципальным промышленным предприятиям, то участки могут передаваться им в постоянное пользование бесплатно, а потери сельскохозяйственной отрасли подлежат возмещению в размере стоимости освоения новых земель. В случаях, когда участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются для несельскохозяйственных целей собственникам, то их следует продавать последним в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Итоговая цена продажи при этом не должна быть менее норматива стоимости освоения новых земель взамен изымаемых, чтобы обеспечить государству возможность компенсировать потери сельхозпотенциала вовлечением новых угодий в сельхозоборот. Если изымаемые участки сдаются в аренду, то арендатор должен уплачивать не всю величину потерь сельхозпроизводства (так как аренда – это временное пользование), а определенный процент от норматива стоимости освоения в зависимости от срока аренды (рис. 2, табл. 2).

Особенности названных экономических отношений обуславливают необходимость развития теоретических и методических положений определения ущерба, связанного с исключением сельскохозяйственных угодий из аграрного производства.

3. Классификация социально-экономических последствий перераспределения земель сельскохозяйственного назначения для целей, не связанных с ведением аграрного производства.

При исключении сельскохозяйственных угодий из аграрного производства возникает два вида ущерба: производителей сельхозпродукции и всего сельского хозяйства как отрасли экономики. Первый определяется понятием убытков собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и возмещается конкретным субъектам прав на землю; второй – определяется

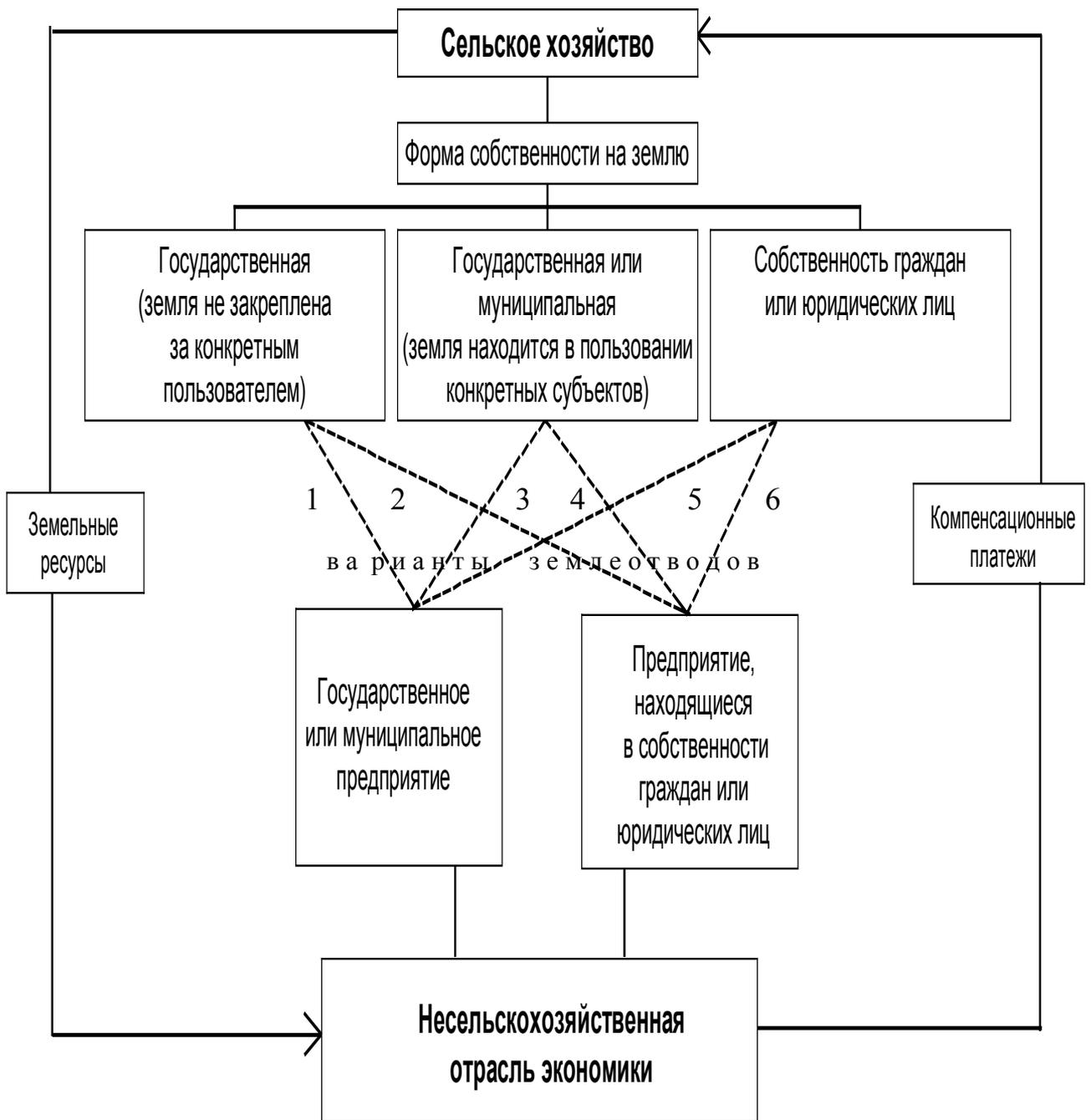


Рис. 2. Экономические отношения при межотраслевом перераспределении земель в условиях рыночных преобразований

Таблица 2.

Характерные варианты формирования компенсационных платежей при перераспределении сельскохозяйственных земель в условиях реформы

Форма собственности на земельные участки, перераспределяемые между отраслями экономики		Составляющие компенсационных платежей
Сельское хозяйство	Несельскохозяйственная отрасль	
Государственная (земля не закреплена за конкретным пользователем)	Государственная или муниципальная	Потери сельскохозяйственного производства
Государственная (земля не закреплена за конкретным пользователем)	Собственность граждан или юридических лиц	Цена земли при продаже ее на торгах (включая потери сельхозпроизводства)
Государственная или муниципальная (земля закреплена за конкретным пользователем)	Государственная или муниципальная	1) Убытки землепользователя 2) Потери сельскохозяйственного производства
Государственная или муниципальная (земля закреплена за конкретным пользователем)	Собственность граждан или юридических лиц	1) Убытки землепользователя 2) Цена земли при продаже ее на торгах (включая потери сельхозпроизводства)
Собственность граждан или юридических лиц	Государственная или муниципальная	1) Выкупная цена земельного участка (включая все убытки собственника и рыночную стоимость земли) 2) Потери сельскохозяйственного производства
Собственность граждан или юридических лиц	Собственность граждан или юридических лиц	1) Выкупная цена земельного участка (включая все убытки собственника и рыночную стоимость земли) 2) Потери сельскохозяйственного производства

понятием потерь сельскохозяйственного производства и возмещается в размере стоимости освоения равновеликих площадей всему сельскому хозяйству путем зачисления компенсационных платежей в бюджет соответствующего органа местного самоуправления.

Современные теория и практика не учитывают всех последствий перераспределения земель, в результате чего существенно занижается величина действительного ущерба сельского хозяйства и общества. Для совершенствования сложившегося механизма исключительную важность приобретает систематизация названных последствий.

Соискателем разработана классификация, главным признаком которой является направление влияния последствий, вызываемых отводами земель. По данному критерию выделены три основных вида последствий: экономические, экологические и социальные.

Вопросы выявления экономических и экологических неблагоприятных последствий, вызываемых отводами, их систематизация, оценка и методы устранения достаточно изучены теоретически и освещены в публикациях многих ученых, находят отражение на практике.

В то же время, сегодня отсутствует механизм определения и компенсации ущерба, возникающего вследствие социальных последствий землеотводов, имеющих огромное значение. Они до сих пор не оценены и не систематизированы. Опираясь на результаты своих исследований, мы классифицировали основные составляющие данной группы последствий (рис. 3).

Под социальными автор подразумевает последствия, оказывающие воздействие на здоровье людей, условия их жизни, а также уровень личного благосостояния. Любой крупный земельный отвод сопровождается этими последствиями.

Так, в результате масштабного изъятия земель происходит уменьшение производственной нагрузки на работников тех аграрных предприятий, которые затрагиваются отводом. Вынужденное снижение объемов выработки, вследствие сокращения площадей продуктивных угодий, в свою очередь, ведет к па-

дению личных доходов работников, занятых в аграрном производстве.

Кроме того, крупные земельные отводы часто сопровождаются сменой специализации сельскохозяйственных предприятий, работникам которых не по своей воле приходится менять основную специальность. Некоторые из них не осваивают новую профессию и вынуждены покидать аграрное производство. Те же работники, которые остаются, до полного освоения ими новой специальности и приобретения высокой квалификации несут потери личных доходов, связанные со сменой профессии.



Рис. 3. Схема социальных последствий, вызываемых отводами земель и развитием промышленного производства

Замечено также, что неблагоприятные воздействия промышленных предприятий на окружающую среду приводят к общему ухудшению условий жизни сельских жителей. В сельских территориях, подверженных негативному воздействию промышленных узлов, у людей наблюдается рост профессиональ-

ных заболеваний.

Нередко развитие промышленного производства, рост городов и рабочих поселков вызывают ухудшение условий ведения личного подсобного хозяйства сельских жителей в связи с сокращением площадей естественных кормовых угодий в непосредственной близости от промышленных узлов.

Названные последствия в конечном итоге сказываются на усилении темпов миграции из сельской местности, что в свою очередь, отражается на обеспечении сельского хозяйства трудовыми ресурсами, и как следствие, приводит к снижению уровня эффективности аграрного производства.

Ущерб сельского хозяйства вследствие миграции населения в результате отвода земель определяется произведением числа мигрировавших работников, занятых до изъятия земель в сельхозпроизводстве, на норматив компенсации выбытия 1 сельхозработника стоимостью дополнительных инвестиций.

По мнению автора, для создания экономически обоснованного механизма, регулирующего отношения между отраслями народного хозяйства в процессе перераспределения сельскохозяйственных земель, необходимо учитывать весь комплекс сопутствующих последствий. Данные последствия можно выразить через систему экономических показателей, что послужит основой для достаточно точной экономической оценки ущерба. В таком случае субъекты, для нужд которых изымаются земли сельскохозяйственного назначения, должны будут возмещать через специально созданные и регулируемые государством механизмы нанесенный ущерб в полном объеме всему обществу, сельскому хозяйству и населению, проживающему в зоне, затрагиваемой отводом земель. Таким образом, социальные последствия (рис. 4) займут свое место в экономическом механизме оценки и возмещения ущерба в связи с исключением земель из сельскохозяйственного оборота.

Реализация наших предложений направлена на решение важной национальной задачи – развитие сельских территорий. Известно, что один работник сельского хозяйства обеспечивает занятость не менее шести человек в других отраслях экономики. Направление дополнительных инвестиций в агропромыш-

ленное производство и социальную инфраструктуру села, наряду с реализацией социальных программ, призвано способствовать стабилизации трудовых ресурсов АПК, созданию и сохранению рабочих мест на селе.



Рис. 4. Последствия, связанные с отводами земель из сельскохозяйственного оборота для несельскохозяйственных нужд

4. Определение условий формирования эффективной защиты сельскохозяйственных земель экономическими средствами.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что в мире достаточно развиты и успешно применяются экономические меры по защите сельскохозяйственных земель, независимо от того, какие формы собственности на землю и хозяйствования преобладают в том или ином государстве. Передовой опыт иностранных государств по защите земель может быть использован в российских условиях.

Анализ отечественной практики распределения, перераспределения, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения позволяет заметить, что в стране пока нет действенного и эффективного механизма эконо-

мической защиты земельных ресурсов. В результате сельское хозяйство и все общество несут значительные потери, стабилизация и компенсация которых входит в сферу государственных и общественных интересов.

В этих условиях чрезвычайно важной является задача разработки принципиально новой стратегии экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения в системе государственной поддержки агропромышленного производства, соответствующей современным экономическим отношениям.

Результаты наших исследований показывают, что к основным предпосылкам формирования стратегии экономической защиты сельскохозяйственных земель можно отнести следующие:

- рыночные преобразования в экономике, многообразие форм собственности и хозяйствования, платность землепользования, вовлечение земли в сферу товарно-денежных отношений;
- межотраслевое перераспределение земель сельскохозяйственного назначения для целей территориального развития промышленных отраслей экономики, расширения черты поселений, строительства;
- ухудшение территориальных условий ведения аграрного производства, снижение плодородия почв, сокращение площади продуктивных земель, падение уровня сельского хозяйства;
- необходимость выделения общегосударственных и общественных приоритетов в сфере использования, распределения, перераспределения, оборота сельскохозяйственных земель в современных экономических условиях;
- ужесточение экологических норм землепользования, повышение уровня природоохранных требований при хозяйственном использовании земель, в том числе для производства сельскохозяйственной продукции;
- формирование общественного сознания, ориентированного на бережное отношение к природным ресурсам, охрану продуктивных угодий;
- интеграция экономики страны в мировую экономическую систему, где действуют более жесткие, по сравнению с отечественными, ограничения на использование и перераспределение сельскохозяйственных угодий.

Для создания практически действующего механизма эффективной экономической защиты земель необходимо определить основные условия его становления, функционирования и развития.

Прежде всего необходимо создание соответствующей нормативно-правовой основы на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, уровне муниципальных образований в виде комплекса законов и подзаконных актов. Особо следует отметить, что правовая база защиты земель должна учитывать новую роль государства в условиях рыночных преобразований, которая заключается не в механическом командовании и администрировании, а в переходе к экономическим методам регулирования производственных и иных отношений в обществе. В то же время, необходимо не допустить и полного игнорирования роли государства в регулировании экономических отношений, возникающих при осуществлении рыночных реформ.

Разработка и принятие пакета нормативно-правых документов в области защиты земель потребует в дальнейшем осуществления правового мониторинга за исполнением новых законов и подзаконных актов. Все это, естественно, нуждается в серьезном финансировании. В основе финансирования мероприятий по защите земель, на наш взгляд, должны быть средства, поступающие в бюджеты разных уровней от платежей за землю. Не вызывает сомнения необходимость проведения серьезной организационной деятельности по реализации системы мер, направленных на экономическую защиту земель. Эффективная организация любой хозяйственной деятельности, в свою очередь, предполагает наличие контроля за использованием ресурсов и финансовых средств, выделяемых на эту деятельность. В нашем случае необходимо создание механизма контроля за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения, целевым использованием средств на экономическую защиту земель.

Практика показывает, что вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и непродуктивных земель сегодня в стране не поощряется. Не стимулируется и рациональное межотраслевое перераспределение земельных ресурсов, в том числе в результате их рыночного оборота. В то же время систе-

ма защиты продуктивных земель возможна только при экономической заинтересованности в ней всех участников земельных отношений. По мнению автора необходимо осуществление комплекса практических мер, направленных на усиление заинтересованности собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов в рациональном распределении и использовании земельных ресурсов. В качестве основных экономических рычагов в этой ситуации можно выделить штрафные санкции, применяемые к участникам земельных отношений, нерационально использующим или вовсе неиспользующим продуктивные угодья; платежи, целью которых является стимулирование субъектов к реализации мер по экономической защите земель.

Таким образом, для создания эффективной системы защиты земель сельскохозяйственного назначения необходимы следующие условия:

- формирование нормативно-правовой основы экономической защиты земель, состоящей из законов и других нормативных актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- осуществление правового мониторинга земельного законодательства для эффективного управления сельскохозяйственными землями;
- финансирование мероприятий по экономической защите земель за счет бюджетных средств, поступающих от платы за земли сельскохозяйственного назначения и из других источников;
- организация производственной деятельности по экономической защите продуктивных земель;
- осуществление контроля за распределением, перераспределением, использованием и гражданским оборотом сельскохозяйственных земель, а также за использованием финансовых средств, выделяемых на защиту земель;
- формирование заинтересованности участников земельных отношений в экономической защите земель путем дифференцированного налогообложения сделок с землей и установления дифференцированных платежей за землю;
- создание системы штрафных санкций за нерациональное использование и перераспределение продуктивных земель, а также организация матери-

ального поощрения участников земельных отношений, осуществляющих рациональное использование и защиту земель сельскохозяйственного назначения.

Наличие перечисленных условий позволит сформировать экономически эффективный механизм защиты земель сельскохозяйственного назначения в системе государственной поддержки агропромышленного комплекса.

5. Разработка структуры и состава комплексного механизма экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Результаты наших исследований показывают, что комплексный механизм защиты земель сельскохозяйственного назначения должен включать не только непосредственно экономические инструменты, но и рычаги, не имеющие выраженной экономической сущности, без которых, однако, невозможно создание и эффективное функционирование названного механизма. Основными средствами решения проблемы следует считать юридические, организационно-технологические, непосредственно экономические, финансовые, общественные. Данные средства, с одной стороны, обеспечивают необходимые условия для создания механизма защиты земель, с другой, являются неотъемлемыми составляющими этого механизма, в центре которого должны находиться непосредственно экономические мероприятия.

Таким образом, защита земель сельскохозяйственного назначения представляет собой комплекс экономических мероприятий, реализуемых при помощи определенных юридических, технологических, финансовых и общественных действий.

Конкретные практические действия, составляющие суть механизма экономической защиты земель, можно разделить на три группы:

- меры, направленные на установление барьера изъятию земель из сельскохозяйственного оборота в результате межотраслевого перераспределения;
- меры, направленные на создание препятствий сокращению площадей сельскохозяйственных земель в результате их рыночного оборота;
- меры, направленные на установление препятствий неэффективному использованию сельскохозяйственных земель в аграрном производстве.

Для предотвращения нерационального межотраслевого перераспределения земель, занятых в аграрном производстве, необходима система платежей, основу которой составляют потери сельскохозяйственного производства. Также целям защиты земель от нерационального межотраслевого перераспределения должно служить установление дифференцированных ставок платы за земли различного целевого назначения.

Следующая группа экономических мер защиты земель должна применяться при рыночном обороте земель сельскохозяйственного назначения и препятствовать сокращению их площадей. Причем применяться данные меры должны как к покупателям, так и к продавцам земельных участков.

Основным методом, регулирующим действия покупателей сельскохозяйственных земель в рыночных условиях, должен стать дифференцированный подход к установлению ставок земельных платежей. Покупателю, приобретающему земли сельскохозяйственного назначения для ведения аграрного производства, следует, на наш взгляд, устанавливать минимально возможную ставку платежа. Это могла бы быть минимальная величина кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий, принятая для субъекта РФ. При выбывании же угодий из аграрного производства в результате рыночного оборота величина платы за землю должна обеспечивать возможность восстановления сельскохозяйственного потенциала путем освоения новых земельных участков или улучшения малопродуктивных земель. Поэтому в случае изменения целевого назначения земель покупатель должен уплачивать за участок сумму, адекватную ущербу сельского хозяйства, который соответствует стоимости освоения новых земель.

Необходимо предусмотреть меры экономического воздействия и на поведение продавца земель, на формирование его интереса сохранить плодородные земли для аграрного использования. Такой мерой может стать дифференцированное налогообложение доходов от сделок с землей, чтобы продающей стороне была выгодна ситуация, при которой после сделки земельный участок не меняет своего целевого назначения, а остается в сфере аграрного производства.

Важное место в механизме защиты земель занимают мероприятия, применяемые при сельскохозяйственном использовании земель. Данные платежи предлагается разделить на две группы: штрафные и поощрительные.

Нерациональное использование сельскохозяйственных земель приводит к ухудшению их качества, снижению продуктивных свойств и, в конечном итоге, к выбыванию из аграрного производства, что равносильно изъятию земельных участков из оборота. Поэтому, на наш взгляд, компенсировать данный ущерб должен как потери сельскохозяйственного производства стоимостью освоения новых земель за счет землепользователей, по вине которых и возник данный вид ущерба. Аналогично следует компенсировать потери аграрной отрасли экономики в случаях нецелевого использования сельскохозяйственных земель или прекращения на них аграрного производства. Кроме того, целесообразно изымать такие земли у пользователей в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством, для последующего перераспределения между эффективно хозяйствующими аграрными производителями.

Землепользователям, которые за свой счет улучшают малопродуктивные угодья или осваивают новые земли, необходимо предусмотреть полную компенсацию произведенных затрат. Также следует освобождать их от текущих платежей за земли, находящиеся в стадии освоения или улучшения.

Реализация механизма защиты земель на практике возможна лишь при создании соответствующего юридического обеспечения. Экономическая защита земель сможет быть эффективной только при условии правовой поддержки, обеспечиваемой едиными юридическими нормами, регламентирующими права, обязанности и ответственность всех участников отношений, связанных с использованием и перераспределением сельскохозяйственных земель.

Организацию экономической защиты земель, на наш взгляд, следует возложить на федеральный орган исполнительной власти по управлению земельными ресурсами и его территориальные органы. В этой структуре накоплен значительный опыт по организации рационального использования земельных ресурсов, мониторингу земель и экосистем, контролю за состоянием земель. В

составе Федерального агентства кадастра объектов недвижимости имеются отделы по государственному контролю за использованием и охраной земель. Именно эти отделы, по нашему мнению, и должны осуществлять специальные контрольные и регулирующие функции по экономической защите земель. Свою деятельность данным подразделениям необходимо координировать с органами управления агропромышленным производством, а также с ведомствами и учреждениями, которые наделены специальными полномочиями в области охраны природных ресурсов, градостроительства и архитектуры, водного и лесного хозяйства, санитарно-эпидемиологического надзора.

Финансирование мероприятий по защите земель, по мнению автора, должно производиться за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Федерации, средств местных бюджетов. Возможно привлечение и других источников финансирования (помощь общественных организаций, внебюджетных фондов, финансирование международных проектов). С другой стороны источниками пополнения бюджетов всех уровней должны стать средства, поступающие от сбора платежей за землю, включая платежи в составе экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Эффективная земле- и природосберегающая деятельность в современных условиях невозможна без общественного участия и контроля. Общественные организации и граждане должны осуществлять контроль за соблюдением установленного порядка защиты земель, принятием исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, касающихся распределения, перераспределения и использования земель сельскохозяйственного назначения. Такое участие граждан, их объединений, общественных организаций в управлении земельными ресурсами имеет большое значение для сохранения сельскохозяйственного потенциала страны. Активная позиция и деятельность общественности, как показывает мировая практика, может способствовать предотвращению многих нарушений земельного и природоохранного законодательства (рис. 5).

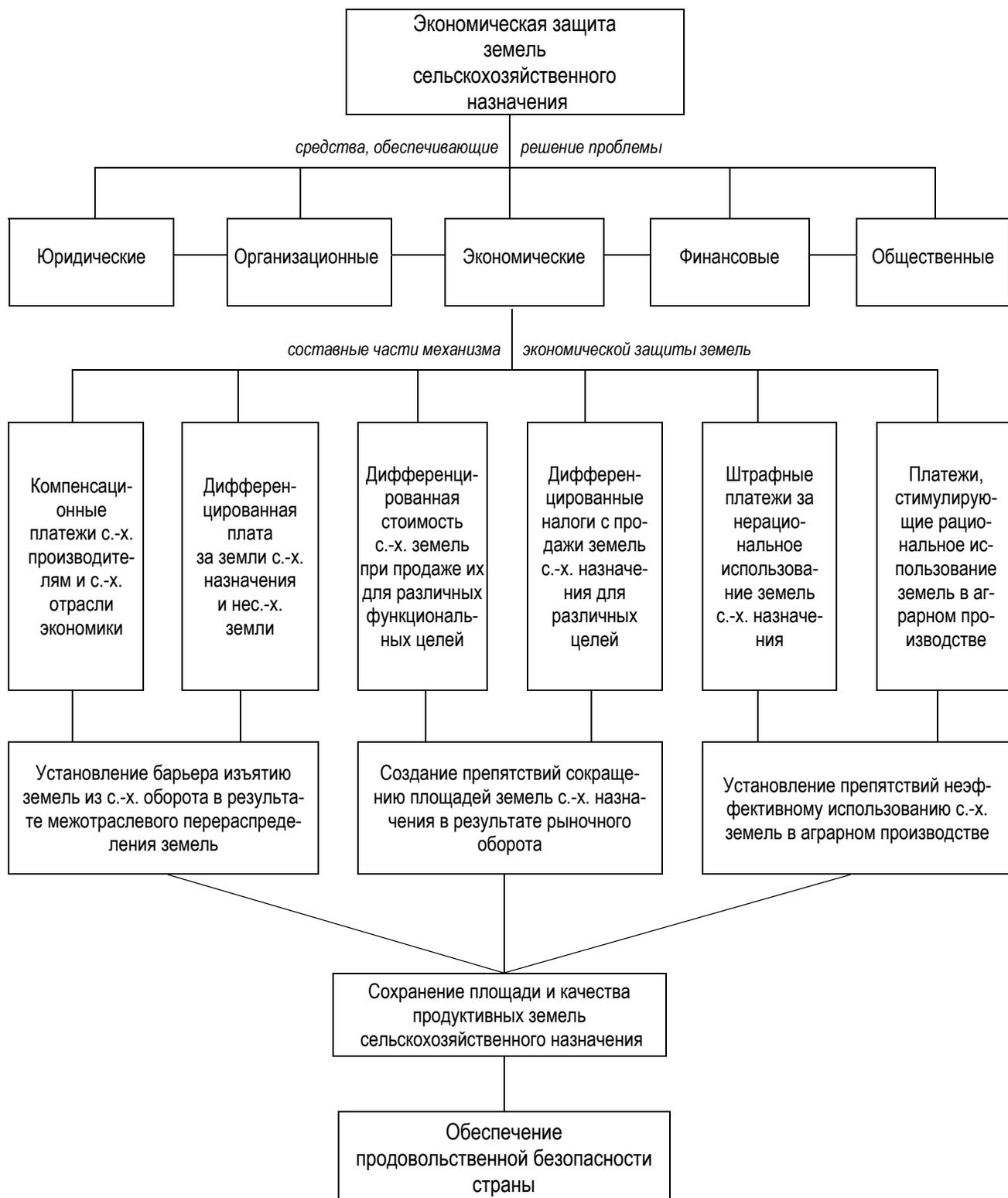


Рис. 5. Структура и состав механизма экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения.

6. Создание системы экономических нормативов в механизме защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Установление экономических нормативов на перспективу имеет важное значение для создания эффективного механизма защиты земель. Для этого, прежде всего, необходимо установить точные значения базовых нормативов стоимости сельскохозяйственного освоения новых земель взамен отчуждаемых, так как именно данной величиной определяются потери аграрного производства при землеотводах, рыночном обороте, нерациональном внутриотраслевом использовании.

Исследования показывают, что современный порядок определения потерь сельского хозяйства характеризуется серьезным недостатком, из-за которого принципиально неверно решается важный вопрос. При установлении ущерба сельского хозяйства, не предусматривается учет различий между изымаемыми сельскохозяйственными угодьями. На практике применяются единые нормативы стоимости освоения для всех видов угодий, что значительно уменьшает эффект защиты ценных земель. Так, площадь пашни в Российской Федерации за 1990-2004 гг. сократилась со 132 до 123 млн. га. Вовлечение в сельскохозяйственный оборот новых земель взамен изымаемых происходит в основном за счет закустаренных и заболоченных участков лесного фонда, а также нарушенных земель. Отмечается устойчивая тенденция к замещению продуктивных угодий непродуктивными или малопродуктивными землями. Одной из причин происходящего является отсутствие механизма, учитывающего виды угодий, изымаемых из аграрного производства.

Для улучшения практики защиты продуктивных земель, по мнению соискателя, следует для каждого субъекта РФ установить нормативы стоимости освоения новых земель, дифференцированные в зависимости от уровня почвенного плодородия и вида изымаемых сельскохозяйственных угодий, с учетом повышающих коэффициентов к данным нормативам в случаях, предусмотренных современным законодательством.

Нами произведены расчеты нормативов стоимости сельскохозяйственно-

го освоения земель по административным районам и промышленным узлам Пермской области на перспективу (табл. 3).

Таблица 3.

Расчет нормативов стоимости сельскохозяйственного освоения земель в Соликамском районе Пермской области, тыс. руб.

Почвенные разновидности на территории района	Базовый норматив	Расчетные нормативы, дифференцированные по видам с.-х. угодий			Повышающие коэффициенты	
		пашня	сенокос	пастбище	для пригородной зоны	для почвенных разновидностей, обладающих уникальными условиями
Подзолистые почвы	105,0	175,0	121,3	35,0	1,1	1,1
Дерново-среднеподзолистые почвы	88,0	146,7	110,0	29,3	1,1	2,1
Дерново-сильноподзолистые почвы	88,0	146,7	110,0	29,3	1,1	-
Аллювиальные дерновые кислые почвы	155,0	258,3	193,8	51,7	1,1	3,0
Болотные низинные торфяные почвы	75,0	125,0	93,8	25,0	-	-
Болотные переходные торфяные почвы	75,0	125,0	93,8	25,0	-	-
Смытые и намытые почвы оврагов и балок	27,0	45,0	33,8	9,0	1,1	-

В результате реализации наших предложений будет учтена различная ценность сельскохозяйственных угодий при отводах земель. Кроме того, используя данный методический подход, можно определить потери сельского хозяйства в случае перевода одних видов угодий в другие при ограничении использования земель. Размер потерь следует определять по формуле:

$$P_o = P \cdot (H_{c1} - H_{c2}) \cdot K \cdot I, \quad (1)$$

где P_o – потери сельхозпроизводства при ограничении использования земель (в связи с переводом одних видов угодий в другие), руб.;

Р – площадь участка, переводимого из одного вида угодий в другой, га;
Нс1-Нс2 – нормативы стоимости освоения для угодий до и после перевода, руб./га;

К – поправочный коэффициент за местоположение земельного участка;

И – индекс к нормативам стоимости освоения земель.

Данное положение позволит на практике учитывать ущерб сельского хозяйства не только в связи с полным запретом на аграрное производство в зонах с регламентированным использованием природных ресурсов, но и в связи с частичным ограничением хозяйства в данных зонах. Также возможно определение ущерба, связанного с использованием ценных угодий в качестве менее ценных.

В результате наших исследований сформирован комплекс экономических нормативов стоимости освоения новых земель, которые для ведущих отраслей промышленности в Пермской области составляют: нефтеперерабатывающая промышленность от 25,0 до 258,3 тыс. руб. за 1 га; электроэнергетика – от 29,3 до 146,7 тыс. руб. за 1 га; машиностроение – от 29,3 до 258,3 тыс. руб. за 1 га; химическая промышленность – от 29,3 до 245,0 тыс. руб. за 1 га; цветная металлургия – от 35,0 до 175,0 тыс. руб. за 1 га; черная металлургия – от 29,3 до 146,7 тыс. руб. за 1 га; электротехническая промышленность – от 29,3 до 146,7 тыс. руб. за 1 га; легкая промышленность – от 29,3 до 278,3 тыс. руб. за 1 га.

Для районов с преимущественным развитием отраслей сельского хозяйства в Пермской области разработанные нами экономические нормативы по видам угодий составляют: для пастбищ – от 9,0 до 55,7 тыс. руб. за 1 га; для сенокосов – от 33,8 до 208,8 тыс. руб. за 1 га; для пашни – от 45,0 до 278,3 тыс. руб. за 1 га. При изъятии участков, используемых гражданами для пастьбы скота и сенокосения потери должны компенсироваться по нормативам в пределах от 9,0 до 208,8 тыс. руб. за 1 га; а при изъятии участков, используемых гражданами для садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства и дачного строительства – в пределах от 45,0 до 278,3 тыс. руб. за 1 га.

Оценка эффективности практического использования данных нормативов

иллюстрируется на материалах Пермской области применительно к наиболее типичным ситуациям перераспределения земель сельскохозяйственного назначения, их рыночного оборота, внутриотраслевого использования, характерных для современных условий экономики. Основные выводы и рекомендации могут быть широко использованы и в других регионах страны. Своим исследованием автор стремится решить проблему совершенствования механизма защиты продуктивных земель в системе мер государственной поддержки сельского хозяйства. Поэтому в работе делается особый акцент на предотвращение ущерба аграрного производства при помощи платежей за исключение земель из сельскохозяйственного оборота.

Наши исследования показывают, что для совершенствования практики защиты земель необходим комплексный механизм платежей, направленных на компенсацию ущерба сельского хозяйства, который складывается из:

- прямых потерь сельскохозяйственного потенциала вследствие изъятия земель;
- потерь аграрного производства из-за низкой стоимости сельскохозяйственного освоения земель, взамен изымаемых продуктивных угодий;
- потерь сельского хозяйства вследствие миграции сельского населения;
- потерь сельскохозяйственного производства из-за изменения целевого назначения продуктивных земель в результате их рыночного оборота;
- потерь сельского хозяйства в результате нецелевого использования или прекращения использования земель при ведении аграрного производства;
- потерь сельского хозяйства из-за снижения качества земель в результате неэффективного использования в аграрном производстве.

Как говорилось выше, современный механизм компенсации потерь сельского хозяйства ориентирован на усредненные нормативы стоимости освоения земель без учета вида отчуждаемых угодий. В результате изъятие из оборота пахотных и сенокосных угодий сопровождается дополнительными потерями сельского хозяйства, компенсация которых не предусмотрена.

В среднем по области ущерб сельского хозяйства составляет на 1 га отво-

димой пашни – 82,7 тыс. рублей, на 1 га сенокосов – 31,0 тыс. рублей. Для сравнения, средняя величина кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий в Прикамье составляет около 6,5 тыс. рублей за один гектар земель.

В течение последних пяти лет на территории Пермской области в среднем за год отводится 1080 га сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, в том числе 480 га пашни и 300 га сенокосов. Ущерб сельского хозяйства в связи с низкой стоимостью освоения угодий, определенный нами по укрупненным нормативам, составляет 24186 тыс. рублей в год.

Нашими исследованиями установлено, что перераспределение земель сельскохозяйственного назначения способствует усилению темпов миграции сельского населения. Ущерб, связанный с выбытием работников из аграрного производства, можно компенсировать дополнительными инвестициями, величина которых по нашим расчетам составляет 11,2 тыс. рублей на 1 га отведенных угодий. Следовательно, в Пермской области изъятие сельскохозяйственных земель для промышленных и иных целей ежегодно наносит аграрному производству дополнительный ущерб, связанный с миграцией населения, величиной 8568 тыс. рублей.

Кроме прямого изъятия продуктивных земель существует и скрытое межотраслевое их перераспределение. В результате продажи земельных участков гражданам и юридическим лицам для индивидуального жилищного строительства, дачного хозяйства, промышленного использования, предпринимательской деятельности продуктивные угодья также меняют свое целевое назначение и выбывают из сельскохозяйственного оборота. По данным Службы земельного кадастра по Пермской области в Прикамье за 2003 год продано на торгах свободных земельных участков площадью 112,30 га на сумму 1780 тыс. рублей, что составляет 15,9 тыс. рублей за гектар. Данных средств недостаточно для восстановления аграрного землепользования. В результате агропромышленному производству наносится ущерб, величина которого в среднем по области составляет 117,5 тыс. рублей на 1 га земель. Общий годовой ущерб сельского хозяйства Пермской области, связанный с выбытием земель из аграрного оборота

при продаже на торгах, составляет по нашим расчетам 1610 тыс. рублей.

Нерациональное использование земель в аграрном производстве также приводит к серьезным проблемам. За 2003 год в Пермской области общая площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 1800 га. В основном уменьшение площади земель произошло за счет пахотных угодий, которые в последнее десятилетие имеют устойчивую тенденцию к сокращению. За 2003г. площадь пашни сократилась на 2400 га, в том числе в связи с отказом от использования земель – на 300 га, зарастанием лесом и переводом в древесно-кустарниковую растительность – на 1800га, переводом в кормовые угодья – на 300 га. Ущерб сельского хозяйства Пермской области за 2003 год в связи с неэффективным использованием пашни составляет, по нашим расчетам, 260400 тыс. рублей.

Общая величина ущерба сельского хозяйства, вызванного межотраслевым перераспределением земельных ресурсов, миграцией сельского населения, рыночным оборотом земель сельскохозяйственного назначения, нерациональным внутриотраслевым использованием продуктивных угодий за один 2003 год по Пермской области составляет 294764 тыс. рублей. Эта величина превышает размер платы за земли сельскохозяйственного назначения Пермской области, поступившей за 2003 год в бюджеты всех уровней (27,5 млн. рублей), почти в 11 раз; и составляет 15% платежей за пользование всеми земельными ресурсами (1972,4 млн. рублей) в Прикамье за год.

Для компенсации ущерба сельского хозяйства и в целях защиты земель сельскохозяйственного назначения, соискателем предлагается система базовых платежей:

1. Платежи за ущерб сельского хозяйства, связанный с отсутствием механизма, учитывающего разную стоимость освоения различных видов сельскохозяйственных угодий.

2. Платежи за ущерб, вызываемый миграцией сельского населения и отвлечением трудовых ресурсов из аграрного производства в результате перераспределения земель.

3. Платежи за ущерб, наносимый выбытием продуктивных земель из сельскохозяйственного производства в результате рыночного оборота.

4. Платежи за ущерб, наносимый аграрному производству исключением угодий из оборота или ухудшением их продуктивных свойств в результате нерационального использования при ведении сельского хозяйства.

Общая величина предотвращенного ущерба в результате введения предлагаемых соискателем платежей составит 294764 тыс. рублей.

Таким образом, реализация наших предложений на практике позволит полностью компенсировать или предотвратить ущерб аграрной отрасли экономики и общества в целях экономической защиты продуктивных земель.

Приведенные расчеты подтверждают экономическую целесообразность предлагаемых мероприятий. Наши предложения охватывают основные вопросы использования, распределения, перераспределения, оборота продуктивных земель, а реализация положений диссертации призвана способствовать совершенствованию народнохозяйственной практики защиты сельскохозяйственных земель в системе государственной поддержки сельского хозяйства и отечественного аграрного производителя, обеспечению имущественных интересов АПК, рациональному использованию земельных ресурсов страны, обеспечению продовольственной безопасности государства.

Основные работы автора по теме диссертации

Монографии

1. Брыжко В.Г. Механизм экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005. – 18,5 п.л.

2. Брыжко В.Г. Межотраслевое перераспределение земель (вопросы теории, методики и практики). – Пермь: Тип. Перм. техн. ун-та, 2002. – 9,3 п.л.

3. Брыжко В.Г. Экономические основы организации рационального использования земельных ресурсов в поселениях. – Пермь: Тип. ПВИ РВ, 2000. – 8,1 п.л.

4. Брыжко В.Г. Теоретические и методические основы формирования системы платежей при межотраслевом перераспределении земель. – Пермь: Тип. ПВИ РВ, 1999. – 9,7 п.л.

5. Брыжко В.Г., Брыжко О.Г. Кадастровая оценка городских земель. – Пермь: Тип. ПВВКИУ, 1998. – 8,1 п.л., авт. 5,6 п.л.

Статьи в центральных журналах

6. Брыжко В.Г. Система платежей при отводах земель// Аграрная наука. – 2002. – №12. – 0,3 п.л.

7. Брыжко В.Г. Отводы земель в поселениях и на прилегающих территориях// Аграрная наука. – 2003. – №1. – 0,3 п.л.

8. Брыжко В.Г. Потери сельского хозяйства при изъятии продуктивных угодий// АПК: Экономика, управление. – 2003. – №2. – 0,4 п.л.

9. Брыжко В.Г. Зарубежный опыт управления распределением земельных ресурсов// Аграрная наука. – 2003. – №2. – 0,3 п.л.

10. Брыжко В.Г. Земельно-хозяйственное устройство сельских поселений// Аграрная наука. – 2003. – №4. – 0,3 п.л.

11. Брыжко В.Г. Классификация и оценка социальных последствий отводов земель// Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2003. – №7. – 0,3 п.л.

12. Брыжко В.Г. Земли сельскохозяйственного назначения как объект экономической защиты// Аграрная наука. – 2004. – №5. – 0,3 п.л.

13. Брыжко В.Г. Методология экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения// Аграрная наука. – 2004. – №7. – 0,3 п.л.

14. Брыжко В.Г. Формирование механизма защиты сельскохозяйственных земель// Аграрная наука. – 2004. – №11. – 0,3 п.л.

15. Брыжко В.Г. Экономическая защита земель сельскохозяйственного назначения// Аграрная наука. – 2004. – №12. – 0,3 п.л.

16. Брыжко В.Г. Правовая защита сельскохозяйственных земель// Аграрная наука. – 2005. – №2. – 0,3 п.л.

17. Брыжко В.Г. Защита продуктивных земель в пригородных зонах и поселениях// Аграрная наука. – 2005. – №3. – 0,3 п.л.

18. Брыжко В.Г., Костина А.Б. Особенности аграрного производства на загрязненных территориях// Достижения науки и техники АПК. – 2004. – №12. – 0,4 п.л., авт. 0,2п.л.

19. Брыжко В.Г., Беляева Т.В. Проблемы сельскохозяйственной рекультивации нарушенных земель.// Достижения науки и техники АПК. – 2005. – №2. – 0,4 п.л., авт. 0,2п.л.

20. Брыжко В.Г., Саитова А.Р. Аграрное землепользование в пригородных зонах и поселениях //Достижения науки и техники АПК. – 2005. – №3. – 0,4 п.л., авт. 0,2п.л.

Научные доклады (препринты), брошюры

21. Инструкция по межхозяйственному землеустройству. – Алматы, 1995. – 69с. – (Коллектив авторов). – 4,3 п.л., авт. 0,4 п.л.

22. Татаркин А.И., Пыткин А.Н., Брыжко В.Г. Теоретические основы экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2004. – 4,3 п.л., авт. 3,5 п.л.

23. Татаркин А.И., Пыткин А.Н., Брыжко В.Г. Теоретические и методологические основы формирования экономических отношений при межотраслевом перераспределении земель. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003. – 3,8 п.л., авт. 2,5 п.л.

24. Пыткин А.Н., Брыжко В.Г. Анализ зарубежного опыта и отечественной практики перераспределения земельных ресурсов. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003.– 3,8 п.л., авт. 2,5 п.л.

25. Пыткин А.Н., Брыжко В.Г. Система экономических нормативов для обоснования межотраслевого перераспределения земель (на материалах Пермской области). Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003. – 3,1 п.л., авт. 2,5 п.л.

**Статьи в сборниках научных трудов,
материалах Международных и Всероссийских конференций**

26. Брыжко В.Г. Классификация последствий, вызываемых отводами земель для несельскохозяйственных нужд// Экономические и социальные проблемы преобразования аграрного сектора: Мат. межреспубл. конф. / Акмолинск. с.-х. ин-т. – Акмола, 1993. – 0,2 п.л.

27. Брыжко В.Г. Совершенствование межотраслевого распределения земель (на примере промышленных узлов Кустанайского ТПК)// Особенности организации землепользования и землеустройства в условиях новых экономических отношений: Сб. науч. тр./ Акмолинский с.-х. ин-т. – Акмола, 1994. – 0,3 п.л.

28. Брыжко В.Г. Дифференциальная рента по местоположению при межотраслевом перераспределении земель// Агрометеорологические условия и агротехнические факторы повышения урожайности полевых культур в Предуралье: Сб. науч. тр./ Пермск. с.-х. академия. – Пермь, 1996. – 0,2 п.л.

29. Брыжко В.Г. Практика оценки земельных ресурсов в Российской Федерации// Практика оценочной деятельности в России, научная и законодательная база: Мат. всеросс. науч.-практ. конф. 26-28 июля 1996г./ Пермская ассоциация оценщиков. – Пермь, 1996. – 0,3 п.л.

30. Брыжко В.Г. Актуальные проблемы землеустройства Прикамья в условиях осуществления земельной реформы// Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х.. академия. – Пермь, 2000. – Вып.4. – Ч. 2. – 0,4 п.л.

31. Брыжко В.Г., Брыжко О.Г. Основные положения прогнозирования использования земель // Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х.. академия. – Пермь, 2000. – Вып.4. – Ч. 2.– 0,7 п.л., авт. 0,5 п.л.

32. Брыжко В.Г. Методика оценки ущерба при межотраслевом перераспределении земель // Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х. академия. – Пермь, 2000. – Вып.4. – Ч. 2. – 0,5 п.л.

33. Брыжко В.Г. Экономика землепользования (межотраслевой аспект)// Экономика природопользования и природоохраны: Сб. матер. VI междунар. науч.-практ. конф./ Междунар. академия наук экологии и безопасности жизнедеятельности. – Пермь, 2000. – 0,5 п.л.

тельности. – Пенза, 2003. – 0,2 п.л.

34. Брыжко В.Г. Особенности перераспределения земель между отраслями народного хозяйства в рыночных условиях// Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х. академия. – Пермь, 2003. – Вып.8. – Ч. 2. – 0,6п.л..

35. Брыжко В.Г. Методический подход к дифференциации платежей при межотраслевом перераспределении земель// Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х. академия. – Пермь, 2003. – Вып.8. – Ч. 2. – 0,6п.л..

36. Брыжко В.Г. Проблемы организации использования земельных ресурсов регионов России// Экономическая и энергетическая безопасность регионов России: Матер. междунар. науч.-практ. конф. (28-29 мая 2003г.)/ Инст-т экономики УрО РАН. – Пермь, 2003. – Ч.1. – 0,12 п.л.

37. Брыжко В.Г., Костина А.Б. Особенности изъятия сельхозугодий для несельскохозяйственных нужд на территории пригородных зон в Пермской области// Пермский аграрный вестник / Перм. с.-х. академия. – Вып. VII. – Часть II. – Пермь, 2003. – 0,5 п.л., авт. 0,3 п.л.

38. Брыжко В.Г. Цель и задачи экономической защиты земель, занятых в аграрном производстве// Экономика природопользования и природоохраны: Сб. матер. VII междунар. науч.-практ. конф./ Междунар. академия наук экологии и безопасности жизнедеятельности. – Пенза, 2004. – 0,2п.л.

39. Брыжко В.Г. Формирование рекреационных объектов на землях сельскохозяйственного назначения// Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х. академия. – Вып. XII. – Часть III. – Пермь, 2004. – 0,6п.л.

40. Брыжко В.Г. Условия создания механизма экономической защиты сельскохозяйственных земель// Вузовская наука – сельскому хозяйству: Сб. статей междунар. науч.-практич. конференции 12-13 апреля 2005г. – Барнаул: Изд-во АГАУ, 2005. – Кн. 2. – 0,3 п.л.

41. Брыжко В.Г. Финансирование мероприятий по экономической защите сельскохозяйственных земель// Пермский аграрный вестник/ Перм. с.-х. академия. – Пермь, 2005. – Вып. 1(13). – Часть III. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 14 ноября 2005г.
Формат 60x84 1/16. Бумага писчая. Объем 2 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 219

Отдел оперативной печати ГосНИИУМС

Пермь, ул. Ленина, 66