

А.В. ПЕТРИКОВ

ПРИОРИТЕТЫ И МЕХАНИЗМЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ

Одним из главных конкурентных преимуществ сельского хозяйства России является его высокая обеспеченность земельными ресурсами, что не исключает необходимости бережного отношения к земле и проведения политики рационального землепользования. В статье показана отрицательная динамика площади сельскохозяйственных земель России за 1990–2023 гг. и в большинстве субъектов Российской Федерации за 2007–2023 гг. Отмечено широкое распространение дефляции почвы и выведение сельскохозяйственных земель из экономического оборота. Предлагается ряд мер по преодолению этих негативных процессов, включая устранение неблагоприятных последствий земельной реформы 1990-х гг., оптимизацию размеров землепользования субъектов хозяйственной деятельности, нормирование использования сельскохозяйственных земель, стимулирование применения минеральных удобрений и почвозащитных технологий.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные угодья, земельная реформа, стимулирование рационального землепользования, государственная поддержка почвозащитного земледелия, регион.

JEL: O10, Q10, Q24, Q28, R52

Земля по-прежнему остается основным средством производства в сельском хозяйстве. Поэтому наличие необходимых площадей земельных угодий и их плодородие, организационно-правовые формы землепользования, уровень налогообложения земельных участков и платы за их аренду во многом определяют эффективность сельскохозяйственного производства и доходы сельхозтоваропроизводителей, тем самым влияя на продовольственную безопасность страны.

Россия располагает крупнейшим в мире земельным фондом. Его площадь на 1 января 2024 г. составляла 1 723 399,1 тыс. га (с учетом новых регионов). Из них площадь земель сельскохозяйственного назначения — 374 967,5 тыс. га, или 21,7%; площадь сельскохозяйственных

угодий — 200 665,3 тыс. га, пашни — 118 605 тыс. га [1, с. 11–14]¹. По плотности обрабатываемых земель (м^2 на душу населения)² по состоянию на 2021 г. Россия занимает пятое место в мировом рейтинге с показателем $8\,384\text{ м}^2$ на душу населения после Казахстана ($15\,456\text{ м}^2$), Австралии ($12\,062\text{ м}^2$), Канады ($10\,027\text{ м}^2$) и Аргентины ($9\,322\text{ м}^2$) при среднемировом показателе $1\,800\text{ м}^2$.

Несмотря на высокую обеспеченность сельскохозяйственными землями, вопросы их рационального использования и охраны для России очень актуальны. Выделим основные проблемы современного землепользования в сельском хозяйстве страны.

Сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения

Прежде всего необходимо указать на *уменьшение ареала сельскохозяйственных земель*.

В *таблице 1* дана характеристика динамики площади земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных угодий и пашни за постсоветский период с разбивкой на два этапа — 1990–2007 гг. и 2007–2023 гг. Как следует из *таблицы 1*, особенно резко сельскохозяйственное землепользование сократилось в течение 1990–2007 гг., и особенно в 1990-е гг., когда осуществлялась радикальная реорганизация колхозов и совхозов, существенно сократилась государственная поддержка отрасли, формировался институт частной собственности на землю и правовые основы многоукладности сельского хозяйства. В дополнение к этому внутренний рынок заполнила *высокосубсидируемая импортная продукция*. Как следствие, многие отечественные хозяйства прекратили экономическую деятельность, а сельскохозяйственные земли были выведены из хозяйственного оборота³.

¹ Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенных пунктов и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В их состав входят следующие: сельскохозяйственные угодья (по состоянию на 2023 г. 53,51%); земли, занятые внутрихозяйственными дорогами (0,61%), мелиоративными защитными лесными насаждениями и лесами (8,77%), водными объектами (3,50%), объектами строительства (0,29%); другие земли (33,32%) — под дорогами, объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции в случаях, предусмотренных федеральными законами, нестационарными торговыми объектами, а также жилыми домами, строительство которых допускается на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами. Сельскохозяйственные угодья состоят из пашни, сенокосов, пастбищ, залежи, а также земель, занятых многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.).

² Обрабатываемые земли — это земли, на которых временно выращиваются сельскохозяйственные культуры (многолетние культуры учитываются только один раз), временные луга для скашивания или пастбища, земли под рыночными и приусадебными огородами, а также земли, временно заброшенные (менее чем на пять лет).

³ Разная динамика сокращения земель сельскохозяйственного назначения (на 42,1%), сельскохозяйственных угодий (на 1,2%) и пашни (на 8,3%) объясняется политикой их перевода в земли других категорий (промышленности, лесного фонда, населенных пунктов и др.), а также особенностями их состава. В наибольшей степени уменьшилась площадь земель сельскохозяйственного назначения за счет их перевода в земли лесного фонда. Площадь сельскохозяйственных угодий почти не изменилась, т.к. сокращение входящей в них пашни, было компенсировано ростом залежных земель.

В начале нулевых годов ХХІ в. вплоть до принятия Приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2006 г. и первой Государственной программы развития сельского хозяйства в 2007 г. происходило становление институтов государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства (в 2000 г. создан «Россельхозбанк», в 2001 г. — «Росагролизинг»). Эти институты начали работать в полную силу со второй половины нулевых годов, одновременно увеличилась господдержка отрасли, а с 2014 г. как следствие введения эмбарго на импорт продовольствия осуществлялась политика активного импортозамещения на агропродовольственном рынке. Процесс сокращения сельскохозяйственных земель продолжился, но его масштабы существенно уменьшились по сравнению с 1990–2007 гг.

Т а б л и ц а 1

Динамика сельскохозяйственного землепользования за 1990–2023 гг.

Площадь	1990	2007	2023	Сокращение площади					
				Всего за 1990–2023		в т.ч.			
						1990–2007		2007–2023	
				тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Земли сельскохозяйственного назначения	639,1	403,2	370,1	269,0	42,1	235,9	36,9	33,1	8,2
Сельскохозяйственные угодья	222,4	220,6	219,7	2,7	1,2	1,8	0,8	0,9	0,4
Пашня	132,3	121,6	121,4	10,9	8,3	10,7	8,1	0,2	0,2

Источник: составлено по: [1, с. 169–172; 2, с. 10; 3, с. 189, 191].

Динамика сельскохозяйственного землепользования заметно дифференцирована по регионам страны (см. табл. 2, 3). Причем размер вариации по площади земель сельскохозяйственного назначения (от 32,2 до 140,7%, или 108 п.п.) превосходит аналогичный показатель по площади сельскохозяйственных угодий (от 89,5 до 111,4%, или 21,9 п.п.).

Как следует из таблицы 2, в большинстве субъектов Российской Федерации (в 60 из 81, или 74%) площадь земель сельскохозяйственного назначения за 2007–2023 гг. уменьшилась; в 24 регионах масштабы уменьшения были большими, чем по стране в среднем. В 2 регионах они составили около 65%, а в 8 регионах — от 20 до 35%. Это лесистые территории Северо-Запада, Центра России и Сибири. Вместе с тем в 15 регионах площадь земель сельскохозяйственного назначения превысила 100%. Отрадно, что положительная динамика отмечена в регионах с высоким сельскохозяйственным потенциалом — в Ростовской, Саратовской, Белгородской, Астраханской областях, а также в дальневосточных регионах.

Т а б л и ц а 2

Группировка субъектов Российской Федерации по динамике площади земель сельскохозяйственного назначения за 2007–2023 гг. (2023 г./2007 г., %)

Интервалы показателя, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
30,1–60,0	5	Архангельская область (32,2), Вологодская область (35,9), Томская область (55,0), Тверская область (55,3), Пермский край (60,0)
60,1–80,0	8	Ярославская область (64,8), Кировская область (65,7), Смоленская область (68,8), Калужская область (69,6), Республика Бурятия (74,4), Псковская область (75,7), Республика Саха (Якутия) (78,9), Омская область (79,6)
80,1–90,0	8	Ивановская область (80,6), Тюменская область (81,2), Нижегородская область (82,4), Брянская область (84,9), Республика Ингушетия (85,4), Красноярский край (89,0), Приморский край (89,5), Республика Марий Эл (90,0)
90,1–95,0	7	Московская область (91,4), Забайкальский край (91,4), Рязанская область (91,4), <i>Российская Федерация</i> (91,8), Алтайский край (92,1), Республика Башкортостан (93,8), Чеченская Республика (94,4), Камчатский край (95,0)
95,1–98,0	9	Костромская область (95,3), Новгородская область (95,3), Ненецкий АО (95,5), Республика Адыгея (95,8), Ульяновская область (95,9), Орловская область (96,4), Свердловская область (97,3), Калининградская область (97,5), Липецкая область (98,0)
98,1–99,0	12	Республика Мордовия (98,1), Кемеровская область – Кузбасс (98,2), Воронежская область (98,5), Краснодарский край (98,5), Тамбовская область (98,6), Волгоградская область (98,7), Самарская область (98,8), Республика Дагестан (98,9), Республика Хакасия (98,9), Челябинская область (99,0), Иркутская область (99,0), Ханты-Мансийский АО – Югра (99,0)
99,1–100,0	17	Владимирская область (99,1), Чувашская Республика (99,1), Республика Татарстан (99,1), Удмуртская Республика (99,3), Чукотский автономный округ (99,4), Оренбургская область (99,5), Ленинградская область (99,5), Новосибирская область (99,6), Ставропольский край (99,6), Ямало-Ненецкий АО (99,7), Карачаево-Черкесская Республика (99,7), Пензенская область (99,8), Республика Карелия (99,8), Тульская область (99,8), Мурманская область (99,9), Курская область (99,9), Кабардино-Балкарская Республика (100,0)

Источник: составлено по: [1, с. 158–160; 3, с. 189–190].

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3
100,1–102,0	6	Магаданская область (100,1), Республика Коми (100,1), Ростовская область (100,6), Курганская область (101,3), Республика Алтай (101,4), Саратовская область (101,8)
102,1–105,0	2	Республика Калмыкия (103,1), Белгородская область (103,4)
105,1–120,0	6	Астраханская область (105,3), Республика Тыва (106,2), Хабаровский край (106,3), Амурская область (107,4), Сахалинская область (107,8), Республика Северная Осетия – Алания (117,0)
120,1–145,0	1	Еврейская автономная область (140,7)

Данные *таблицы 3* показывают, что отрицательная динамика площади сельскохозяйственных угодий наблюдалась в 59 регионах. Это всего на один регион меньше по сравнению с регионами с отрицательной динамикой площади земель сельскохозяйственного назначения. Однако масштаб сокращения во втором случае *существенно ниже*. В 73 субъектах Российской Федерации (90%) изменения площади сельскохозяйственных угодий колебались в интервале всего 4%: от 98,0 до 102%. В 22 субъектах Российской Федерации размер сокращения превзошел средний показатель по Российской Федерации.

Т а б л и ц а 3

Группировка субъектов Российской Федерации по динамике площади сельскохозяйственных угодий за 2007–2023 гг. (2023 г./2007 г., %)

Интервалы показателя, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
85,1–90,0	1	Республика Ингушетия (89,5)
90,1–98,0	4	Мурманская область (93,4), Московская область (94,0), Забайкальский край (96,8), Кемеровская область – Кузбасс (98,0)
98,1–99,0	9	Республика Тыва (98,1), Костромская область (98,2), Свердловская область (98,3), Чеченская Республика (98,6), Удмуртская Республика (98,7), Ханты-Мансийский АО – Югра (98,8), Калининградская область (98,8), Республика Адыгея (98,9), Пермский край (98,9)

Источник: составлено по: [1, с. 169–172; 3, с. 191–193].

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3
99,1–100,0	58	Тамбовская область (99,2), Республика Марий Эл (99,2), Ненецкий АО (99,2), Челябинская область (99,4), Рязанская область (99,5), Ивановская область (99,5), Белгородская область (99,5), Республика Хакасия (99,5), <i>Российская Федерация</i> (99,6), Тюменская область (99,6), Красноярский край (99,6), Калужская область (99,6), Тульская область (99,6), Республика Татарстан (99,6), Ярославская область (99,7), Республика Северная Осетия-Алания (99,7), Оренбургская область (99,7), Саратовская область (99,7), Краснодарский край (99,7), Республика Башкортостан (99,7), Алтайский край (99,7), Пензенская область (99,7), Самарская область (99,8), Тверская область (99,8), Нижегородская область (99,8), Воронежская область (99,8), Орловская область (99,8), Приморский край (99,8), Архангельская область (99,8), Камчатский край (99,8), Владимирская область (99,8), Республика Мордовия (99,8), Новгородская область (99,8), Курская область (99,8), Ростовская область (99,8), Вологодская область (99,8), Республика Коми (99,9), Республика Карелия (99,9), Республика Бурятия (99,9), Чувашская Республика (99,9), Ульяновская область (99,9), Липецкая область (99,9), Брянская область (99,9), Новосибирская область (99,9), Смоленская область (99,9), Республика Алтай (99,9), Хабаровский край (100,0), Республика Дагестан (100,0), Курганская область (100,0), Амурская область (100,0), Волгоградская область (100,0), Омская область (100,0), Кабардино-Балкарская Республика (100,0), Карачаево-Черкесская Республика (100,0), Магаданская область (100,0), Ставропольский край (100,0), Ленинградская область (100,0), Еврейская АО (100,0), Томская область (100,0)
100,1–103,0	7	Иркутская область (100,1), Республика Саха (Якутия) (100,1), Псковская область (100,1), Кировская область (100,2), Республика Калмыкия (100,8), Чукотский АО (101,2), Астраханская область (102,9)
103,1–115,0	2	Сахалинская область (111,0), Ямало-Ненецкий АО (111,4)

**Большие площади неиспользуемых
сельскохозяйственных земель**

Наряду с сокращением площади сельскохозяйственных земель, распространено *неиспользование их по целевому назначению или использование с нарушением законодательства* Российской Федерации. Признаки этих негативных явлений установлены Постановлением

Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1482 [4]⁴.

По состоянию на 1 января 2024 г., по данным субъектов Российской Федерации, площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения составила 41 289,437 тыс. га, или 11,04% по отношению к их общей площади; неиспользуемых сельскохозяйственных угодий — 31 617,954 тыс. га (15,96%); неиспользуемой пашни — 16 937,037 тыс. га (14,58%) [4, с. 40, 43, 46].

Наибольшие площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий находятся в Сибирском и Центральном и федеральных округах, наименьшие — в регионах с почвами высокого плодородия и благоприятными климатическими условиями для ведения сельскохозяйственного производства — в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах (см. табл. 4).

Дифференциация субъектов Российской Федерации по доле неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе представлена в таблице 5.

Обращает на себя внимание 100%-ный показатель доли неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в Ненецком АО. В абсолютном выражении это составляет всего 102,45 тыс. га — площадь небольшая в общероссийском масштабе (0,32% к общей площади неиспользуемых угодий в Российской Федерации), но тем не менее нуждающаяся в возвращении в хозяйственный оборот. Тем более что в Ямало-Ненецком АО и Чукотском АО, сравнимых с Ненецким АО по сельскохозяйственному потенциалу, неиспользуемых сельскохозяйственных угодий нет. В пяти регионах Центра и Северо-Запада России доля неиспользуемых угодий составляет от 70 до 80%; в 8 регионах — от 48 до 63%. В 43 субъектах Российской Федерации показатель неиспользования сельскохозяйственных угодий уступает среднероссийскому уровню. Вместе с тем в регионах Черноземного Центра и Юга России, вносящих наиболее существенный вклад в продовольственную безопасность страны, особенно по растениеводческим продуктам, доля неиспользуемых угодий составляет менее 1%.

⁴ Признаками неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению являются, во-первых, наличие на 50 и более процентах площади земельного участка зарастания сорными растениями по перечню и (или) древесно-кустарниковой растительностью (за исключением поле- и лесозащитных насаждений, плодовых и ягодных насаждений), и (или) наличие дерна, глубина которого достигает 15 и более сантиметров, и (или) распространение деградации земель. Во-вторых, наличие указанных признаков на 20 и более процентах площади земельного участка, отнесенного в установленном порядке к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям. При этом параметры, указанные в настоящем пункте, считаются признаками неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению, если одновременно с ними отсутствует ведение сельскохозяйственной деятельности на оставшейся площади земельного участка либо ведение такой деятельности менее чем на 25% площади земельного участка (см. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации». URL: https://base.garant.ru/74664078/#block_1000 (дата обращения: 28.07.2025).

Т а б л и ц а 4

Доля субъектов Российской Федерации в общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий по стране по состоянию на 1 января 2024, %

Интервалы показателя, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
Более 4,01	7	Новосибирская область (6,88), Тверская область (5,24), Забайкальский край (4,83), Красноярский край (4,50), Кировская область (4,45), Пермский край (4,25), Омская область (4,18)
4,00–2,01	10	Курганская область (3,99), Псковская область (3,14), Челябинская область (3,03), Смоленская область (2,92), Тюменская область (2,62), Иркутская область (2,56), Амурская область (2,29), Волгоградская область (2,18), Свердловская область (2,13), Вологодская область (2,01)
2,00–1,01	16	Костромская область (2,00), Ярославская область (1,95), Оренбургская область (1,92), Республика Бурятия (1,55), Нижегородская область (1,54), Архангельская область (1,53), Ивановская область (1,41), Республика Хакасия (1,40), Томская область (1,36), Калужская область (1,34), Республика Башкортостан (1,33), Удмуртская Республика (1,27), Новгородская область (1,22), Рязанская область (1,15), Приморский край (1,07), Тульская область (1,05)
1,00–0,51	16	Ульяновская область (0,99), Владимирская область (0,98), Пензенская область (0,91), Астраханская область (0,89), Республика Калмыкия (0,82), Саратовская область (0,80), Республика Марий Эл (0,80), Республика Мордовия (0,76), Калининградская область (0,74), Кемеровская область – Кузбасс (0,70), Республика Крым (0,70), Московская область (0,62), Республика Саха (Якутия) (0,61), Республика Коми (0,59), Ленинградская область (0,58), Брянская область (0,55)
0,50–0,11	13	Орловская область (0,49), Самарская область (0,33), Ненецкий АО (0,32), Республика Тыва (0,32), Кабардино-Балкарская Республика (0,30), Хабаровский край (0,22), Курская область (0,19), Республика Татарстан (0,17), Республика Карелия (0,15), Республика Дагестан (0,14), Камчатский край (0,14), Воронежская область (0,12), Алтайский край (0,11)
0,10–0,01	13	Магаданская область (0,10), Краснодарский край (0,10), анты-Мансийский АО – Югра (0,07), Чувашская Республика (0,06), Ростовская область (0,04), Чеченская Республика (0,04), Республика Алтай (0,04), Еврейская АО (0,04), Тамбовская область (0,04), Сахалинская область (0,03), Мурманская область (0,02), Белгородская область (0,02), Липецкая область (0,01)
0,00	7	Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Ингушетия, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Источник: составлено по: [4, с. 282–286].

Т а б л и ц а 5

Группировка субъектов Российской Федерации по доле неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе по состоянию на 1 января 2024 г.

Интервалы показателя, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
100,00–70,00	6	Ненецкий АО (100), Тверская область (78,88), Архангельская область (76,53), Псковская область (75,5), Костромская область (73,82), Ярославская область (70,16)
70,01–40,00	8	Республика Коми (62,61), Ивановская область (59,53), Вологодская область (58,05), Пермский край (56,51), Смоленская область (55,71), Новгородская область (54,85), Камчатский край (49,23), Кировская область (48,27)
40,01–30,00	12	Магаданская область (38,97), Калужская область (38,59), Владимирская область (36,66), Республика Марий Эл (35,86), Томская область (34,37), Иркутская область (34,12), Свердловская область (33,87), Калининградская область (32,79), Республика Карелия (32,17), Ленинградская область (31,3), Курганская область (31,22), Амурская область (30,49)
30,01–20,00	13	Красноярский край (28,93), Хабаровский край (28,5), Тюменская область (28,46), Новосибирская область (28,45), Мурманская область (28,33), Республика Хакасия (26,68), Забайкальский край (24,9), Приморский край (24,42), Удмуртская Республика (23,73), Республика Бурятия (22,94), Республика Саха (Якутия) (21,74), Омская область (20,75), Челябинская область (20,4)
20,01–10,00	11	Тульская область (19,8), Нижегородская область (18,04), Московская область (17,49), Рязанская область (16,04), <i>Российская Федерация</i> (15,96), Республика Мордовия (15,96), Ульяновская область (14,99), Кабардино-Балкарская Республика (13,92), Республика Крым (12,93), Ханты-Мансийский АО – Югра (12,49), Сахалинская область (11,09), Брянская область (10,06)
10,01–5,00	7	Пензенская область (9,96), Астраханская область (9,41), Кемеровская область – Кузбасс (9,4), Орловская область (8,16), Волгоградская область (8,02), Республика Башкортостан (6,35), Оренбургская область (5,81)
5,01–1,00	11	Еврейская автономная область (4,69), Республика Калмыкия (4,3), Республика Тыва (3,82), Саратовская область (3,07), Курская область (2,87), Самарская область (2,81), Чувашская Республика (2,12), Чеченская Республика (1,64), Республика Дагестан (1,4), Республика Татарстан (1,26), Республика Алтай (1,14)

Источник: составлено по: [4, с. 282–286].

О к о н ч а н и е т а б л . 5

1	2	3
1,01–0,10	10	Воронежская область (1,00), Краснодарский край (0,75), Республика Адыгея (0,50), Тамбовская область (0,44), Алтайский край (0,33), Республика Северная Осетия-Алания (0,32), Белгородская область (0,26), Карачаево-Черкесская Республика (0,25), Ростовская область (0,17), Липецкая область (0,12)
00,00	4	Республика Ингушетия, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Процессы деградации сельскохозяйственных земель

Рост антропогенной нагрузки на земли сельскохозяйственного назначения, несоблюдение многими сельхозтоваропроизводителями требований рациональных технологий, учащение неблагоприятных для сельского хозяйства климатических явлений вызывают ухудшение качества сельскохозяйственных земель. Прежде всего следует указать на проблемы *с воспроизводством почвенного плодородия*. Объемы питательных веществ, выносимых из почвы с урожаем сельскохозяйственных культур, превышают объемы, вносимые в почву с минеральными и органическими удобрениями (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Баланс питательных веществ в земледелии Российской Федерации, млн тонн действующего вещества

Год	Вынос питательных веществ	Внесено с удобрениями			Баланс
		всего	с минеральными удобрениями	с органическими удобрениями, растительными остатками, соломой	
2012	8,3	4,34	2,45	1,89	- 3,9
2013	9,4	4,2	2,41	1,79	- 5,2
2014	10,5	4,4	2,41	1,99	- 5,2
2015	9,9	4,3	2,48	1,82	- 5,6
2016	14,9	4,64	2,84	1,80	- 10,3
2017	16,4	4,9	3,1	1,85	- 11,5
2018	14,4	4,9	3,1	1,83	- 9,5
2019	14,0	5,3	3,5	1,84	- 8,7
2020	15,7	5,45	3,6	1,85	- 10,3
2021	14,6	5,5	3,5	1,85	- 9,1

Источник: составлено по: [2, с. 14].

Т а б л и ц а 7

Распространение негативных процессов на почвах
(по результатам обследования Агрохимслужбой Минсельхоза России, 2023 г.)

Федеральный округ	Площадь обследования сельхозугодий, тыс. га	Ветровая эрозия		Водная эрозия		Засоление почв		Переувлажнение почв	
		тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Российская Федерация	7 306,35	719,64	9,85	1 115,41	15,27	214,13	2,93	361,31	4,95
Центральный	1 953,78	39,41	2,02	179,53	9,19	0,00	0,00	49,41	2,53
Северо-Западный	352,75	0,00	0,00	44,44	12,60	0,00	0,00	126,20	35,78
Южный	1 289,81	301,23	23,35	288,19	22,34	34,16	2,65	5,81	0,45
Северо-Кавказский	516,42	154,66	29,95	115,29	22,32	97,92	18,96	86,67	16,78
Приволжский	1 473,64	12,13	0,82	345,44	23,44	13,04	0,88	9,91	0,67
Уральский	487,02	7,58	1,56	6,37	1,31	0,01	0,00	0,20	0,04
Сибирский	1 007,94	173,84	17,25	108,74	10,79	62,60	6,21	81,72	8,11
Дальневосточный	224,99	30,79	13,69	27,41	12,18	6,40	2,84	1,39	0,62

Источник: составлено по: [2, с. 89].

Данные *таблицы 6* свидетельствуют, что вносимых сельхозтоваро-производителями удобрений не хватает для простого воспроизводства плодородия почв, а тем более для его повышения. Причем дефицит в 2016–2021 гг. возрос по сравнению с первой половиной 2010-х гг.

Одновременно следует указать на довольно широкие масштабы распространения различного рода *эрозионных и дефляционных процессов*.

Наиболее распространена водная эрозия (15,27% обследованных площадей) и особенно в Южном, Северо-Кавказском и Приволжском федеральных округах, а также ветровая эрозия (9,85%) и особенно в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах.

Приведенные *таблицах 6 и 7* данные не позволяют, к сожалению, проанализировать динамику, с одной стороны, почвенного плодородия, с другой — неблагоприятных почвенных процессов, т.к. агроэкологический мониторинг почв проводится Агрохимслужбой Минсельхоза России каждый год по особой выборке, *как правило, несопоставимой с выборками предыдущих лет*. Такая ситуация требует организации 5-летних туров почвенного мониторинга с условием, чтобы за этот срок почвенными обследованиями была охвачена вся площадь сельскохозяйственных угодий. В результате появится возможность отслеживать изменения в качественном состоянии сельскохозяйственных земель с 5-летней периодичностью и тем самым иметь надежную информационную базу для соответствующих управленческих решений.

Основные меры по улучшению землепользования в сельском хозяйстве

Завершая статью, выделим несколько стратегических направлений государственной земельной политики.

Первое направление. *Создание благоприятных экономических условий для сельскохозяйственной деятельности.*

При анализе динамики землепользования (см. *табл. 1–3*) отмечалось, что основное сокращение земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных угодий и пашни произошло в 1990-е гг. Тогда радикальная организационная перестройка коллективных хозяйств, уменьшение государственной поддержки отрасли, завоевание внутреннего агропродовольственного рынка импортной продукцией привели к свертыванию хозяйственной деятельности отечественными товаропроизводителями и банкротству многих из них. И наоборот, начиная с нулевых годов XXI в., и особенно после разработки и реализации Приоритетного национального проекта «Развитие АПК» и первой Государственной программы развития сельского хозяйства 2008–2012 гг., отрасль стала привлекательной для инвесторов, сокращение сельскохозяйственных земель стабилизировалось, а посевная площадь возросла с 76 363 тыс. га в 2007 г. до 81 462 тыс. га в 2023 г., в то время как в 1990-е гг. и первой половине 2000-х гг. она снижалась: с 117 705 тыс. га в 1990 г. до 85 419 тыс. га в 2000 г. и до 77 104 тыс. га

в 2006 г.⁵ Эти факты убедительно говорят о том, что создание в сельском хозяйстве благоприятных условий хозяйствования — ключевой фактор роста землепользования.

В силу того, что отрицательная динамика площади земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий продолжается, хотя и не такая интенсивная как 1990-е гг. и в первой половине 2000-х гг., задача улучшения условий сельскохозяйственной деятельности и повышения инвестиционной привлекательности отрасли остается актуальной.

Второе направление. *Устранение неблагоприятных последствий земельной реформы 1990-х гг. и оптимизация размеров землепользования.*

Земельные преобразования 1990-х гг. и их влияние на развитие сельского хозяйства — одна из самых дискутируемых тем в современной аграрно-экономической литературе. С одной стороны, эти преобразования привели к становлению в России института частной собственности на землю и формированию многоукладности в сельском хозяйстве, созданию правовых основ для развития агропродовольственного рынка, что имело благоприятные долгосрочные последствия. Но, с другой стороны, их радикальный характер и использовавшиеся механизмы приватизации обусловили спад производства и сокращение площади сельскохозяйственных земель, которые в настоящее время вновь приходится вводить в хозяйственный оборот. Кроме этого, распределение сельскохозяйственных угодий на условные земельные доли в 1992–1993 гг. с разрешением их практически ничем не ограниченного оборота, без создания экономических условий для развития новых форм сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств привели:

- к концентрации земельной собственности в руках ограниченного круга землепользователей;
- к увеличению количества не востребованных земельных долей⁶.

По данным на апрель 2025 г., под контролем 75 крупнейших землепользователей находилось 19 млн га сельскохозяйственной земли, в т.ч. компаний, занимающих первые 5 мест в рейтинге крупнейших землевладельцев, — 5 005 тыс. га. Так, «Мираторг» контролирует 1 380 тыс. га, «Агрокомплекс» имени Н.И. Ткачева — 1 230 тыс. га, «Продимекс» — 900 тыс. га, «Русагро» — 815 тыс. га, ГАП «Ресурс» — 680 тыс. га⁷.

⁵ См.: Российский статистический ежегодник. 2008: стат. сб. / Росстат. М., 2008, с. 448; Российский статистический ежегодник. 2024: стат. сб. / Росстат. М., 2024, с. 392.

⁶ В соответствии со ст. 12.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ, не востребованной земельной долей может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал ее в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд.

⁷ Крупнейшие владельцы сельскохозяйственной земли в России на 2025 год. URL: <https://www.befl.ru/upload/iblock/2de/2ded2e17d53361177c41a9538582f1b3.pdf> (дата обращения: 05.08.2025).

Очевидно, что акцент на развитии крупного производства позволил в относительно короткий срок наполнить внутренний рынок отечественным продовольствием. Однако одновременно это привело к монополизации агропродовольственного рынка. Многие средние и малые сельскохозяйственные организации, а также крестьянские (фермерские) хозяйства были вынуждены уменьшить масштабы хозяйственной деятельности или обанкротились. В итоге, несмотря на рост землепользования крупнейших компаний, общая площадь сельскохозяйственных земель сокращается.

Другим следствием неэффективной земельной и аграрной реформы стал рост количества невостребованных земельных долей, владельцы которых не располагали экономическими возможностями организовать собственный агробизнес. Так, в начале земельной реформы (1992 г.) в результате реорганизации коллективных хозяйств около 12 млн граждан (работники и пенсионеры реорганизованных колхозов и совхозов, а также сотрудники учреждений социальной сферы села) получили в счет земельных долей почти 115 млн га земли. Однако многие дольщики не распорядились своей собственностью, владельцы многих земельных долей или их наследники остаются неизвестными. По состоянию на 1 января 2015 г. количество невостребованных земельных долей, внесенных в списки в целом по Российской Федерации, составило 1 806 351 ед. (около 15% от общей численности дольщиков), площадью 18,15 млн га (15,8% долевой земли) [5, с. 23].

Органы местного самоуправления ежегодно вели работу по выявлению и составлению списков собственников невостребованных долей и передаче участков в счет этих долей через судебные процедуры в муниципальную собственность. По состоянию на 1 января 2024 г. количество невостребованных земельных долей, внесенных в списки в целом по Российской Федерации, составило 1 206 435 ед. (на 32% меньше по сравнению с 2015 г.) площадью 11 143,865 тыс. га (на 39%) [4, с. 32]. Таким образом, за 9 лет обращено в муниципальную собственность около 7 млн га земли, однако эта работа еще не закончена: около 4 млн га продолжают числиться за невостребованными долями.

Неудовлетворительные темпы объясняются не только сложностью процедур по оформлению участков и дефицитом кадастровых инженеров (в результате, по информации Минсельхоза России, остаются неосвоенными средства, выделяемые из федерального бюджета на выделение участков), но и невысоким спросом на муниципальные земли со стороны потенциальных пользователей. Дело в том, площадь участков, выделяемых в счет невостребованных долей, как правило, невелика и может быть востребована малым и средним агробизнесом, который с трудом развивается в сельском местностях.

Нерешенность проблемы невостребованных земельных долей вынудило правительство признать, что с 1 января 2025 г. земли в счет невостребованных долей будут автоматически (без решения суда)

становиться муниципальными⁸. Это конечно, кардинально упрощает юридические процедуры, но еще более актуализирует необходимость стимулирования развития малых форм хозяйствования в АПК.

Подытоживая, подчеркнем, что оптимизация землепользования в сельском хозяйстве предполагает, с одной стороны, ограничение дальнейшей концентрации земли в крупных хозяйствах (прежде всего в агрофирмах и агрохолдингах), а с другой – стимулирование развития средних и малых сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств. Ограничительными мерами могут выступать введение более жестких экологических нормативов сельскохозяйственной деятельности (например, по концентрации сельскохозяйственных животных на единицу площади); ограничение максимальных размеров аренды сельскохозяйственных угодий (в настоящее время лимитировано только приобретение их в собственность); требование дробления землепользования при распродаже крупного хозяйства в случае его банкротства. Развитию малого и среднего агробизнеса будет способствовать рост его бюджетной поддержки и улучшение сбыта продукции средних и малых хозяйств за счет вертикальной сельскохозяйственной кооперации.

Третье направление. *Нормирование рационального использования сельскохозяйственных земель.*

В настоящее время в стране де-факто отсутствует системное государственное нормирование использования земель сельскохозяйственного назначения, включая экологические требования к обеспечению плодородия. Это не позволяет осуществлять эффективный контроль за землевладельцами и арендаторами земельных участков в части выполнения ими установленной законодательством обязанности «осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду» (см. ст. 8 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»).

В соответствии со ст. 14 упомянутого закона, государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Однако ни федеральный центр, ни регионы в полной мере это требование законодательства не выполнили.

По нашим оценкам, к настоящему времени только 20 субъектов Российской Федерации установили конкретные требования к зем-

⁸ В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 декабря 2022 г. № 507-ФЗ.

лепользованию сельскохозяйственных товаропроизводителей⁹, а количественно измеряемые нормативы — и того меньше. В частности, в Ростовской области в 2016 г. приняты нормативы плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения в разрезе внутриобластных сельскохозяйственных зон по степени эродированности почв, средневзвешенному содержанию гумуса, подвижного фосфора, обменного калия, реакции почвенного раствора. В Краснодарском крае в 2004 г. определена (также в разрезе зон) нормативная урожайность. В Белгородской области с 2014 г. сельскохозяйственные товаропроизводители должны осваивать проекты по адаптивно-ландшафтной системе земледелия и охране почв. В других регионах прописаны требования по использованию севооборотов, ведению паспортов полей и т.д. За несоблюдение этих требований определены конкретные меры ответственности. Но в остальных регионах такая работа не проводится.

Кроме того, на федеральном уровне не определены параметры нормативов землепользования, которые бы служили ориентиром (рекомендациями) при разработке соответствующих нормативов. Отчасти это обусловлено отсутствием научного обоснованного сельскохозяйственного районирования страны. Проведение такого районирования и разработка дифференцированных по районам нормативов сельскохозяйственного землепользования — насущная задача аграрной науки.

Необходимо также воссоздание в составе Минсельхоза России государственной землеустроительной службы, неправомерно переданной в начале земельной реформы Государственному комитету Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, ликвидированному в 2000 г. с одновременной приватизацией землеустроительных институтов.

Четвертое направление. *Стимулирование эффективного использования сельскохозяйственных земель.*

Учитывая существенную роль земли как главного средства производства в сельском хозяйстве в обеспечении продовольственной безопасности, государство стимулирует рациональное землепользование. С 2022 г. реализуется Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельхозназначения и развития мелиоративного комплекса, рассчитанная до 2031 г.¹⁰ Цель программы — ввести в оборот

⁹ Общие обязательства сельскохозяйственных производителей по использованию земли установлены в нормативно-правовых актах Республики Башкортостан, Республики Адыгея, Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Крым, Краснодарского края, Ставропольского края, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Кировской, Костромской, Ленинградской, Московской, Оренбургской, Ростовской, Сахалинской, Ульяновской областей.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/400773886/?ysclid=mdygu22zth662320884> (дата обращения: 05.08.2025).

13,2 млн га сельскохозяйственных земель; за первые 3 года программы освоено 2 млн га¹¹.

В рамках программы, кроме компенсации капитальных затрат по освоению земель, выделяются субсидии на проведение гидромелиоративных, культуртехнических, агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий, а также мероприятий в области известкования кислых почв на пашне.

Вместе с тем следует отметить, что в федеральном бюджете отсутствуют (за некоторыми исключениями) целевые субсидии на приобретение сельскохозяйственными товаропроизводителями минеральных удобрений¹²; такие субсидии выплачиваются, как правило из бюджетов субъектов Российской Федерации по мере их финансовых возможностей.

Не предоставляются также федеральные субсидии на освоение почвозащитных и ресурсосберегающих технологий, биологических методов защиты сельскохозяйственных культур от вредителей и болезней, сохранение биоразнообразия и другие экологические цели, в т.ч. на достижение в сельском хозяйстве углеродной нейтральности. По оценкам экспертов, в настоящее время почвозащитные технологии применяются всего на площади 6 млн га, т.е. на 5% пашни [2, с. 82].

В странах ЕС практика поддержки почвозащитного, экологически ориентированного земледелия существует. С природно-ландшафтными требованиями увязано предоставление до 30% погектарной поддержки; 25% прямых выплат зарезервировано для добровольного применения экологических схем землепользования.

Кроме того, в целях повышения почвенного плодородия и развития почвозащитного земледелия необходим переход к субсидированию покупки минеральных удобрений из федерального бюджета, а также предоставление погектарной поддержки сельхозтоваропроизводителям, осваивающим почвозащитные технологии.

Список литературы

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2023 г. М.: Росреестр, 2024. 194 с.

2. Материалы совместного заседания межведомственного координационного совета РАН по исследованиям в области агропромышленного производства и комплексного развития сельских территорий и Комитета Совета

¹¹ Дмитрий Патрушев: Сельхозугодья будут защищены от необоснованного выбытия из оборота. URL: <http://government.ru/news/55621/> (дата обращения: 05.08.2025).

¹² В 2025 г. федеральные субсидии на приобретение минеральных удобрений получали только сельхозтоваропроизводители ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей; субъекты малого предпринимательства Сибирского и Дальневосточного федеральных округов; производители льна-долгунца и (или) технической конопли, масличных культур; субъекты малого предпринимательства — производители картофеля и овощей; сельхозтоваропроизводители, занимающиеся виноградарством и виноделием. Автор благодарит ведущего научного сотрудника ВИАПИ им. А.А. Никонова, канд. экон. наук Е.А. Гатаулину за предоставление приведенных данных.

Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. М.: Российская академия наук, 2023. 94 с.

3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2007 г. М.: Росреестр, 2008. 269 с.

4. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 г. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2024. 414 с.

5. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 г. М.: Минсельхоз России, 2015. 235 с.

References

1. Gosudarstvennyi (natsional'nyi) doklad o sostoianii i ispol'zovanii zemel' v Rossiiskoi Federatsii v 2023 g. [State (National) Report on the Status and Use of Land in the Russian Federation in 2023]. Moscow, Rosreestr, 2024, 194 p. (In Russ.).

2. Materialy sovместnogo zasedaniia mezhvedomstvennogo koordinatsionnogo soveta RAN po issledovaniiam v oblasti agropromyshlennogo proizvodstva i kompleksnogo razvitiia sel'skikh territorii i Komiteta Soveta Federatsii po agrarno-prodovol'stvennoi politike i prirodopol'zovaniu [Proceedings of the Joint Meeting of the Interdepartmental Coordinating Council of the Russian Academy of Sciences for Research in the Field of Agro-Industrial Production and Integrated Development of Rural Areas and the Federation Council Committee on Agrarian and Food Policy and Environmental Management]. Moscow, Rossiiskaia akademiia nauk, 2023, 94 p. (In Russ.).

3. Gosudarstvennyi (natsional'nyi) doklad o sostoianii i ispol'zovanii zemel' v Rossiiskoi Federatsii v 2007 g. [State (National) Report on the Status and Use of Land in the Russian Federation in 2007]. Moscow, Rosreestr, 2008, 269 p. (In Russ.).

4. Doklad o sostoianii i ispol'zovanii zemel' sel'skokhoziaistvennogo naznachenii Rossiiskoi Federatsii v 2023 g. [Report on the Status and Use of Agricultural Land in the Russian Federation in 2023]. Moscow, FGBNU "Rosinformagrotekh", 2024, 414 p. (In Russ.).

5. Doklad o sostoianii i ispol'zovanii zemel' sel'skokhoziaistvennogo naznachenii Rossiiskoi Federatsii v 2014 g. [Report on the Status and Use of Agricultural Lands in the Russian Federation in 2014]. Moscow, Minsel'khoz Rossii, 2015, 235 p. (In Russ.).

PRIORITIES AND MECHANISMS OF LAND POLICY IN RUSSIAN AGRICULTURE

One of the main competitive advantages of Russia's agriculture is its high availability of land resources, which does not exclude the need for careful land management and the implementation of rational land use policies. The article shows the negative dynamics of agricultural land in Russia from 1990 to 2023 and in most regions of the Russian Federation from 2007 to 2023. It highlights the widespread occurrence of soil deflation and the withdrawal of agricultural land from economic circulation. A number of measures are proposed to overcome these negative processes, including addressing the adverse consequences of the 1990s land reform, optimizing the size of land use by economic entities, regulating the use of agricultural land, and promoting the use of mineral fertilizers and soil-protective technologies

Keywords: agricultural land, farmland, land reform, incentives for rational land use, state support for soil-protective farming, region.

JEL: O10, Q10, Q24, Q28, R52

Дата поступления – 06.08.2025

Принята к печати – 27.08.2025

ПЕТРИКОВ Александр Васильевич

академик РАН, доктор экономических наук, профессор, руководитель;
«Всероссийский институт аграрных проблем и информатики
им. А.А. Никонова» – филиал ФГБНУ «Федеральный научный центр
аграрной экономики и социального развития сельских террито-
рий – Всероссийский научно-исследовательский институт экономики
сельского хозяйства» / Большой Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1,
г. Москва, 107078.

e-mail: av_petrikov@mail.ru

PETRIKOV Alexander V.

Academician RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head;
All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics. A. A. Nikonov –
branch of the Federal State Budgetary Scientific Institution “Federal Scientific
Center for Agrarian Economics and Social Development of Rural Territories –
All-Russian Research Institute of Agricultural Economics” / 21, Building 1,
Bolshoy Kharitonevsky Lane, Moscow, 107078.

e-mail: av_petrikov@mail.ru

Для цитирования:

Петриков А.В. Приоритеты и механизмы земельной политики в сель-
ском хозяйстве России // Федерализм. 2025. Т. 30. № 3 (119). С. 117–135.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-3-117-135>