

DOI: 10.17516/1997-1370-0961

EDN: NKVTTG

УДК 338.23

On an Economically Rational Way to Use Agricultural Land Overgrown with Forests

Sergey I. Mutovin^{a,b} and Anton I. Pyzhev^{*b}

*^aScientific Research Institute of the Federal Penitentiary System
Moscow, Russian Federation*

*^bSiberian Federal University
Krasnoyarsk, Russian Federation*

Received 15.06.2022, received in revised form 15.09.2022, accepted 30.09.2022

Abstract. The issues of the most rational use of the land fund are relevant even in the country with the largest area in the world. In Russia, most of the lands of high economic value are located on a sufficiently small proportion of its total area, the efficient use of the land fund is a necessary condition for the development of agriculture and forestry, sectors of nature management directly related to the use of the biological potential of the soil. In addition, given the observed and prospective climate change, this issue will become increasingly important for the socio-economic development of the country, since many lands on which active economic activities were conducted will fall out of circulation, but those areas on which land use did not make sense before will become available for development.

In this context, one of the key issues is the use of abandoned forested agricultural land. This article will assess the state of the problem, analyze the possible consequences from the adoption of new measures of sectoral regulation and propose solutions that can contribute to a more efficient use of agricultural land.

Keywords: forest economics, integrated land use, agricultural land, forest land, abandoned land.

The study was partially supported by the State Task of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (Project No. FSRZ-2021–0011).

Research area: economics.

Citation: Mutovin, S.I. Pyzhev, A.I.(2022). On an economically rational way to use agricultural land overgrown with forests. J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci., 15(12), 1902–1907. DOI: 10.17516/1997-1370-0961



Об экономически рациональном способе использования зарастающих лесом земель сельскохозяйственного назначения

С.И. Мутовин^{а,б}, А.И. Пыжев^б

^аНаучно-исследовательский институт ФСИИ России
Российская Федерация, Москва

^бСибирский федеральный университет
Российская Федерация, Красноярск

Аннотация. Вопросы наиболее рационального использования земельного фонда являются актуальными даже в стране, занимающей наибольшую в мире площадь. С учетом того что в России основная часть земель, представляющих высокую хозяйственную ценность, расположена на достаточно небольшой доле ее общей площади, эффективное использование земельного фонда является необходимым условием развития сельского и лесного хозяйства – отраслей природопользования, непосредственно связанных с использованием биологического потенциала почвы. Кроме того, с учетом наблюдающихся и перспективных изменений климата данный вопрос будет обретать всё более высокую значимость для социально-экономического развития страны, поскольку многие земли, на которых велась активная хозяйственная деятельность, выпадут из оборота, но станут доступными для освоения те участки, на которых землепользование прежде не имело смысла. В этом контексте одним из ключевых вопросов является тема использования заброшенных заросших лесами земель сельскохозяйственного назначения. В настоящей статье будет дана оценка состояния проблемы, проанализированы возможные последствия от принятия новых мер отраслевого регулирования и предложены решения, которые могут способствовать более эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: экономика лесного комплекса, комплексное землепользование, земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда, заброшенные земли.

Исследование выполнено при частичной финансовой поддержке Государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (проект № FSRZ-2021–0011).

Научная специальность: 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством.

Введение

Вопросы наиболее рационального использования земельного фонда являются актуальными даже в стране, занимающей наибольшую в мире площадь. С учетом того что в России основная часть земель, представляющих высокую хозяйственную ценность, расположена на достаточно небольшой доле ее общей площади, эффективное

использование национального земельного фонда является необходимым условием развития сельского и лесного хозяйства – отраслей природопользования, непосредственно связанных с использованием биологического потенциала почвы. Кроме того, с учетом наблюдающихся и перспективных изменений климата данный вопрос будет обретать всё более высокую значимость

для социально-экономического развития страны, поскольку многие земли, на которых ранее велась активная хозяйственная деятельность, могут постепенно выходить из оборота по причине снижения продуктивности. Одновременно станут доступными для освоения те участки, на которых землепользование прежде не имело смысла. Поэтому планирование рационального хозяйственного использования земель должно учитывать сценарии изменения пригодности соответствующих угодий, складывающиеся под влиянием различных природно-климатических и антропогенных факторов.

Немаловажным обстоятельством, способным существенно изменить всю экономику землепользования, может стать развитие климатических проектов, направленных на наращивание углеродпоглощающей способности наземных экосистем в целях выполнения национальных обязательств в рамках Парижского климатического соглашения 2015 г. и реализации целей Стратегии низкоуглеродного развития Российской Федерации¹. По мере роста рыночной стоимости компенсационных платежей за выбросы парниковых газов инвестиционная привлекательность климатических проектов может существенно превзойти параметры текущих способов использования определенных видов земель (Ptichnikov, 2019; Lukina, 2020; Teben'kova et al., 2020).

В этом контексте одним из важных вопросов является использование заброшенных заросших лесами земель сельскохозяйственного назначения. В настоящей статье дана краткая оценка состояния проблемы, проанализированы возможные последствия от принятия новых мер отраслевого регулирования и предложены решения, которые могут способствовать более эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения, в том числе на примере реализации потенциала учреж-

дений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Проблема рационального использования заброшенных земель сельскохозяйственного назначения: институциональный аспект

Земельный кодекс Российской Федерации² в ст. 7 разделяет земли на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

По состоянию на 2020 г. земли сельскохозяйственного назначения в России занимали площадь 380,8 млн га, что составляло 22,2 % в структуре земельного фонда страны³, однако лишь 197,8 млн га из них составляли сельскохозяйственные угодья, то есть земли, которые фактически используются для ведения различных видов сельскохозяйственных практик. В то же время земли лесного фонда занимали 1 127,6 млн га, или 65,8 % от общей площади земельного фонда. Таким образом, земли лесного фонда и сельскохозяйственного назначения в совокупности занимали 88 % от общей площади земель страны. При этом, например, в Германии и других ведущих странах Европы структура использования земли, напротив, тяготеет к преимущественно сельскохозяйственному использованию по причине общего дефицита земельного фонда и высокого уровня развития аграрной промышленности (Khloptsov, 2009).

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.05.2022).

³ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году. М.: Росреестр, 2021. URL: [https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Gosudarstvennyy%20\(natsionalnyy\)%20doklad_2020.pdf](https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Gosudarstvennyy%20(natsionalnyy)%20doklad_2020.pdf) (дата обращения: 01.02.2022).

¹ Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. Утв. распоряжением Правительства России от 29 октября 2021 г. № 3052-р.

В контексте настоящей работы рассматривается антагонизм между способом использования земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения, возникающий в случаях, когда на последних не ведется хозяйственная деятельность и они естественным образом зарастают молодым лесом. Тогда возникает вопрос: следует ли частично или полностью переводить такие земли в категорию земель лесного фонда?

По оценке Института космических исследований РАН, не менее 30 млн га земель сельскохозяйственного назначения являются заброшенными и зарастают лесным покровом. Эти оценки, полученные на основе анализа информации космического мониторинга Земли, в целом сопоставимы с официальными данными Росреестра, в соответствии с которыми к такой категории можно отнести до 42 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Приведенные цифры могут представлять нижнюю оценку, поскольку ряд экспертов считают, что таких земель может быть от 60 до 100 млн га⁴.

В настоящий момент ведется работа по внесению изменений в Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 (ред. от 30.12.2021) (далее – ЛК РФ) с целью предоставления лесопользователями возможности реализовывать климатические проекты. В размещенном для открытого обсуждения проекте соответствующих поправок в ЛК РФ предполагается, что лесные климатические проекты будут реализованы исключительно на землях лесного фонда.

С учетом высокой значимости ведения лесного хозяйства на землях сельскохозяйственного назначения, подчеркнутого принятием постановления Правительства РФ от 21.09.2020 № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения», а также существенного потенциала реализации лесных климатических проектов именно на данной категории земель предлагается

предусмотреть в Проекте расширение сферы его применения на земли сельскохозяйственного назначения.

Представляется необходимым уточнить предлагаемые изменения в ЛК РФ в части его дополнения возможностью реализации лесных климатических проектов на землях сельскохозяйственного назначения.

Так, в соответствии с предлагаемым п. 1. ст. 22.1 климатические проекты направлены на обеспечение «сокращения (предотвращения) выбросов парниковых газов или увеличения поглощения парниковых газов» без указания объекта, в рамках которых произойдет изменение баланса парниковых газов. Предлагается рассмотреть возможность дополнительного указания в данном контексте «лесными экосистемами», «сектором землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства» или аналогичным термином. В п. 3 ст. 22.1 предусмотрено, что «работы по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению при реализации климатических проектов в области лесных отношений могут осуществляться в защитных лесах, эксплуатационных лесах, резервных лесах». Таким образом, в соответствии со ст. 10 Лесного кодекса Российской Федерации подразумевается, что лесные климатические проекты могут осуществляться только на землях лесного фонда. Между тем в соответствии со ст. 120–123 леса могут располагаться также на землях, не относящихся к землям лесного фонда, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения (ст. 123).

Указанные институциональные новации позволят более полно реализовать потенциал использования заброшенных земель сельскохозяйственного назначения, в том числе для реализации лесных климатических проектов.

Потенциал использования земель сельскохозяйственного назначения: пример уголовно-исполнительной системы

Национальные системы пенитенциарных учреждений различных стран мира, помимо выполнения своих основных об-

⁴ Парфененкова М. Можно ли выращивать леса на заброшенных сельхозземлях. Сейчас в этом полная неразбериха // Ведомости. 2022. 31 янв.

ществленных функций, являются важными экономическими акторами, ведя разнообразную хозяйственную деятельность (Connelleetal., 1993; Ezrokh, 2017). Специфика организации труда заключенных, а также основных факторов производства учреждений исполнения наказаний определяет традиционную специализацию данных организаций на лесопромышленной и сельскохозяйственной отрасли.

Так, уголовно-исполнительная система России ведет активную хозяйственную деятельность, связанную с использованием лесных и сельскохозяйственных ресурсов (табл. 1).

Сельское хозяйство в учреждениях уголовно-исполнительной системы выполняет в основном функцию самообеспечения продуктами питания и ограниченно реализует продукцию на рыночных условиях. В то же время лесохозяйственная производственная деятельность учреждений ФСИН России ориентирована на коммерческую реализацию продукции, в том числе достаточно высоких переделов (пиломатериал, щепы, мебель, сувенирная продукция), обеспечивая достаточно важный источник доходов для системы.

Вместе с тем у данных видов экономической деятельности есть очевидный потенциал развития, связанный с использованием не востребуемых земель сельскохозяйственного назначения. По оценкам, приведенным в работе Ж.С. Новожиловой,

по состоянию на 2012 год из 265 тыс. га сельхозугодий, находящихся в ведении учреждений ФСИН России, под пашню было отведено 170,2 тыс. га, из которых использовалось лишь 63,2 % (Novozhilova, 2015).

При условии качественной оценки возможности отведения части неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения под реализацию лесных климатических проектов возможно получение важного экономического эффекта и обеспечения национально определяемого вклада в снижение нетто-выбросов парниковых газов. Такие проекты могут быть направлены как на лесоразведение, так и выращивание технических культур, например мискантуса – многолетнего травянистого растения, обеспечивающего кратно более высокий по сравнению с древесными растениями прирост биомассы (Sauer, 2008; Xingetal., 2021). К числу преимуществ данной культуры относится также возможность ее использования в качестве сырья для производства биоразлагаемой посуды в рамках развития производственной деятельности ФСИН России.

Заключение

По мере роста интереса к развитию климатических проектов возникает целый ряд новых вопросов о возможном использовании потенциала имеющихся у России ресурсов для достижения максимального экономического эффекта от реализации климати-

Таблица 1. Сравнительная характеристика основных показателей лесохозяйственной и сельскохозяйственной производственной деятельности учреждений ФСИН России

Table 1. Comparative characteristics of the main indicators of forestry and agricultural production activities of the institutions of the Federal Penitentiary Service of Russia

Показатель	Лесное хозяйство	Сельское хозяйство
Площадь используемых земельных участков, тыс. га	2000	265
Характеристика задействованных трудовых ресурсов	Заключенные 52 учреждений	5912 осужденных
Доход от реализации продукции, млн руб./год	2800	97

Источник: составлено авторами на основе данных (Mutovin&Pyzhev, 2021; Seregina, 2019) по состоянию на 2018 год.

Source: compiled by the authors based on data (Mutovin & Pyzhev, 2021; Seregina, 2019) as of 2018.

ческих инициатив. К числу таких вопросов относится проблема создания нового режима использования заросших лесами земель сельскохозяйственного назначения.

В статье дана краткая оценка возможностей использования таких земель для ведения на них полноценного лесного хозяйства в контексте реализации лесных климатических проектов. На примере одного из крупных российских лесозагото-

вителей – уголовно-исполнительной системы – показано, что сельскохозяйственная деятельность учреждений ФСИН России может быть существенно расширена за счет подобных инициатив. В таком случае ресурсы системы исправительных учреждений могут быть использованы более интенсивным образом, что может способствовать достижению важных социально-экономических эффектов.

References

- Connelley, W.L., Conklin, N.C., & Gordon, R.S. (1993). Can prison farming be profitable? The case of Arizona correctional industries. In *Agribusiness*, 9(3), 257–279.
- Ezrokh, Yu.C. (2017). Production Potential of the Modern Russian Penitentiary System: Status and Measures for Development. In *Journal of the New Economic Association*, 3(35), 126–143.
- Khloptsov, D. (2009). Comparative analysis of land fund and land turnover in Russia and Germany. In *Bulletin of Tomsk State University*, 321, 151–153.
- Lukina, N.V. (2019). Global Challenges and Forest Ecosystems. In *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 90(6), 528–532. DOI: 10.31857/S 0869587320060080.
- Mutovin, S.I. (2021). Potential for the development of productive activities of the Russian penal system in the context of achieving national goals under the Paris Climate Agreement. In *J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci.*, 14(11), 1746–1755. DOI: 10.17516/1997–1370–0854.
- Mutovin, S.I., Pyzhev A.I. (2021). Economic Efficiency of Forestry Activities in the Russian Penitentiary System. In *J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci.*, 14(12), 1933–1938.
- Novozhilova, Zh.S. (2015). The use of convict labor in the agriculture of the penitentiary system: brief domestic and foreign experience. In *Agrofood policy of Russia*, 5(41), 20–23.
- Ptichnikov, A.V. (2019). Market Based Forest Conservation Projects. In *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*, 6, 97–106.
- Sauer, M. (2008). Bioenergy research centers: Finding practical solutions to the challenge of producing renewable, carbon-neutral energy. In *Fuels and Lubes International*, 14(3), 22.
- Seregina, T. (2019). Evaluation of the state and efficiency of agricultural land use in the institutions of the penitentiary system. In IV International Penitentiary Forum “Crime, punishment, correction”: Collection of abstracts of speeches and reports of participants, to the 140th anniversary of the Russian penal system and the 85th anniversary of the Russian Federal Penitentiary Service Academy, 215–218.
- Xing, X., Wang, R. et al. (2021). Spatially explicit analysis identifies significant potential for bioenergy with carbon capture and storage in China. In *Nature Communications*, 12, 3159. DOI: 10.1038/s41467–021–23282-x