

МИРОВОЙ ОПЫТ

DOI: 10.15838/esc.2026.1.103.17

УДК 338.4, 338.2, ББК 65.32-5

© Хэ Сюньвэй, Патракова С.С., Мазилев Е.А.

Государственное управление неиспользуемыми землями сельскохозяйственного назначения: опыт Китая и России



Хэ Сюньвэй

Академия общественных наук провинции Цзянси
Наньчан, Китай
e-mail: qyjbjb@163.com



**Светлана Сергеевна
ПАТРАКОВА**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: sspatrakova@bk.ru
ORCID: 0000-0002-4834-3083; ResearcherID: B-5054-2019



**Евгений Александрович
МАЗИЛОВ**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: eamazilov@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5792-3883; ResearcherID: J-1686-2016

Для цитирования: Хэ Сюньвэй, Патракова С.С., Мазилев Е.А. (2026). Государственное управление неиспользуемыми землями сельскохозяйственного назначения: опыт Китая и России // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 19. № 1. С. 259–280. DOI: 10.15838/esc.2026.1.103.17

For citation: He Xiongwei, Patrakova S.S., Mazilov E.A. (2026). State management of idle agricultural lands: The experience of China and Russia. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 19(1), 259–280. DOI: 10.15838/esc.2026.1.103.17

Аннотация. Устойчивое развитие сельского хозяйства является стратегически важной задачей для таких государств, как Китай и Россия. Ее решение напрямую зависит от эффективности и рациональности использования имеющихся ресурсов, в частности земельных. Однако в настоящее время и в Китае, и в России наблюдаются проблемы неиспользования земель сельскохозяйственного назначения. Цель исследования – изучение и критическое осмысление опыта Китая и России по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельхозназначения для последующей имплементации в практику государственного управления в сфере землепользования. В результате работы выявлено, что для решения проблемы неиспользуемых земель в Китае предлагается провести реформу разделения прав собственности, договорных прав и прав на землепользование в сельской местности («Разделение трех прав»). Определены факторы реформирования механизма отказа от договорных прав на сельхозземлю: массовое перемещение избыточной сельскохозяйственной рабочей силы в городские районы, распространение практики частичной занятости фермеров и др., охарактеризованы отличия механизмов отказа от земли, а также особенности поведения фермеров при их реализации в трех китайских уездах, определены масштабы и тенденции, факторы распространения в России и ее северных регионах неиспользования сельхозземель; дана характеристика государственных программ России и субъектов Северо-Запада по вовлечению в оборот неиспользуемых сельхозземель. Путем синтеза китайского и российского опыта обоснована необходимость учета территориальной специфики при разработке и реализации механизмов отказа от земли / изъятия земли сельхозназначения, а также выборе перспективных направлений ее дальнейшего использования (сельское хозяйство, туризм, иные виды предпринимательства и т. д.). Результаты исследования могут быть использованы в качестве теоретико-методической основы и справочного материала для совершенствования государственной политики в области землепользования.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, неиспользуемые земли, вовлечение в оборот, отказ от земли, изъятие земли, сельское хозяйство, сельские территории, Китай, Россия.

Благодарность

Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме № FMGZ-2025-0013 «Факторы и инструменты обеспечения сбалансированного пространственного развития регионов России в условиях обострения больших вызовов».

Введение

Когда в 1978 году Китай взял курс на реформы и открытость, в сельской местности была принята система обязанностей домохозяйств. Права собственности на сельскохозяйственную землю были разделены на два уровня: право собственности, которым совместно владел сельскохозяйственный коллектив, и право на договорное землепользование, которым владело отдельное домохозяйство, заключающее договор с деревней на участок сельхозугодий. Эта мера коснулась сотен миллионов фермеров и привела к значительным успехам в отрасли сельского хозяйства. По данным Национального бюро статистики Китая, объем производства зерна в Китае в 2023 году составил 695,41 млн т, оставаясь на уровне более 650 млн т в течение девяти лет подряд. Объем производ-

ства зерна на душу населения составил 493 кг, что значительно превышает среднемировой показатель на протяжении многих лет подряд и признанное на международном уровне пороговое значение уровня продовольственной безопасности в 400 кг.

В России курс на частное землепользование был взят в 90-е гг. XX века, когда законом «О земельной реформе»¹ была отменена монополия государства на землю и введена возможность ее передачи частным лицам в пожизненное наследственное владение или в аренду. Более полное и комплексное законодатель-

¹ О земельной реформе: Закон РСФСР от 23.11.1990 № 374-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. ст. 327.

ное оформление прав частной собственности на землю произошло с принятием в 2001 году Земельного кодекса РФ². При этом неизменно во всех редакциях Кодекса содержится формулировка о том, что «сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), — в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране».

Реформа землепользования в России, как и в КНР, способствовала активному развитию сельского хозяйства в рыночных условиях хозяйствования. По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), валовой сбор, например, зерновых и зернобобовых культур в весе после доработки в 2023 году составил 145,0 млн т, в 2,2 раза выше, чем в 2000 году. При этом подушевой объем их сбора увеличился с 446,3 до 990,9 кг на душу населения, превысив уровень порогового значения продовольственной безопасности более чем в 2 раза.

При этом в условиях экономического, социального, научно-технологического развития сельскохозяйственный сектор экономики Китая и России претерпел значительные изменения, а вместе с ним и уклад жизни сельского населения. Так, четко обозначились тенденции снижения занятости аграриев и в целом жителей сельских территорий в сельскохозяйственной деятельности. Появились фермеры, занятые неполный рабочий день, и даже фермеры, для которых сельское хозяйство перестало быть основным видом деятельности (его «вытеснили» отрасли туризма, лесной промышленности и т. д.), что привело к некоторому сниже-

нию ценности и востребованности земли как экономического ресурса. Усилился тренд миграции жителей сельских территорий в города при сохранении у них прав на землю³. Эти и множество иных экономических, социальных, инфраструктурных факторов способствовали тому, что в настоящее время не используются по целевому назначению значительные площади земель сельхозназначения и в России (в 2023 году — 41289 тыс. га, или 11,0% от общей площади таких земель), и в Китае. Площадь заброшенных сельскохозяйственных угодий в мире варьируется по разным оценкам от 150 до 472 млн га⁴.

Проблематика возвращения в хозяйственный оборот таких земель находится в фокусе внимания не только мирового, в т. ч. китайского и российского, научного сообщества, но и представителей органов государственной власти. Например, в КНР в этих целях предложен и используется довольно интересный механизм, основанный на проведении реформы разделения прав собственности, договорных прав и прав на землепользование в сельской местности. В Заключениях о совершенствовании мер по разделению прав на сельскохозяйственную землю на права собственности, договорных прав и прав землепользования, опубликованных Главным управлением Центрального комитета Коммунистической партии Китая (КПК) и Главным управлением Государственного совета в 2016 году, в которых указано, что оплачиваемый отказ от договорных прав на землю и другие пилотные проекты следует активно проводить с целью обобщения опыта и практик, которые могут быть использованы в дальнейшем⁵.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025).

³ Так, в обзоре 14-го пятилетнего плана экономического и социального развития (2021–2025 гг.) и долгосрочных задачах Китайской Народной Республики на период до 2035 года, опубликованных в 2021 году, указывается, что необходимо стимулировать усилия, направленные на то, чтобы помочь жителям с сельской регистрацией, проживающим в городской местности, получить регистрацию в городе; а также продолжать продвигать новую социально ориентированную стратегию урбанизации. Это означает, что все больше фермеров будут проживать в городах и отказываться от договорных прав на землю по мере развития новой урбанизации.

⁴ Птичников А.В., Куричев Н.К., Титков А.С., Кудрявцева А.В. (2025). Новые возможности повышения экономической отдачи от заросших древесно-кустарниковой растительностью земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации: аналитический доклад. Москва: НИУ ВШЭ. 37 с. URL: <https://geography.hse.ru/mirror/pubs/share/1062628291>

⁵ Отказ от договорных прав на сельскохозяйственную землю, или сокращенно отказ от земли, означает, что фермеры добровольно и за вознаграждение отказываются от своих договорных прав на сельскохозяйственную землю и возвращают землю, обусловленную договором, сельским коллективным предприятиям. При этом их дети и потомки больше не имеют права заключать договор на землю сельских коллективных предприятий.

Информационную базу исследования составили нормативно-правовые акты и документы стратегического планирования Китайской Народной Республики и Российской Федерации; официальные данные Национального бюро статистики Китая и данные Росстата, ведомственная статистика стран.

Новизна исследования заключается в осмыслении и систематизации китайского и российского опыта государственного управления неиспользуемыми землями сельхозназначения.

Теоретические основы исследования

Проблематика нерационального использования сельскохозяйственных земель ввиду своей масштабности и народнохозяйственной значимости находится в фокусе внимания мирового научного сообщества. Учеными оцениваются площади неиспользуемых земель, выявляются причины их нарастания и, наоборот, сокращения. Особую научную и практическую значимость несут работы, в которых рассматриваются механизмы вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых недостаточно эффективно сельхозземель, в т. ч. путем передачи прав на землю. Такая передача прав в странах, где существует частная собственность на землю, позволяет аграриям с низкой эффективностью производства отказаться от своей земли в пользу аграриев с высокой эффективностью либо других заинтересованных в приобретении лиц, тем самым способствуя повышению производительности земли и труда (Yuziyo, 2000). При этом следует отметить, что ряд стран добились серьезных результатов в области внедрения механизмов передачи прав на землю. Так, относительно совершенным является американский земельный рынок. В нем существует модель контроля трансакционных издержек и рисков, в соответствии с которой на цены на землю влияют трансакционные издержки, и их снижает развитие посредничества при передаче земли.

Значительный пласт работ зарубежных ученых посвящен исследованию механизма передачи земли, в т. ч. во взаимосвязи с ее стоимостью. Например, Гортон предложил создать систему оценки стоимости земли и механизм разрешения конфликтов из-за цены на основании исследований влияния на нее трансакционных издержек (Gorton, 2001). Согласно исследованию (Duke et al., 2004), высокая фраг-

ментированность и неэффективное распределение земель по большой площади, являющиеся результатом внедрения системы частной собственности на землю, увеличивают трансакционные издержки для сельскохозяйственных земель. Ван Дейк полагает, что на механизм передачи сельхозземель влияют такие факторы, как занятость фермеров в несельскохозяйственном секторе, чувство безопасности из-за владения землей, экономическое развитие и др. (van Dijk, 2003). Таким образом, зарубежные ученые считают, что основными факторами, влияющими на передачу сельскохозяйственных земель, являются система прав собственности на сельскохозяйственные земли, издержки по передаче сельскохозяйственных земель, макроэкономические и институциональные проблемы и т. д.

Китайские исследователи занимаются углубленным изучением системы отказа от договорных прав на землю. Например, Дан Гоин утверждает, что отказ от договорных прав на землю способствует защите прав и интересов фермеров, а также повышению производительности земли (Guoing, 2013).

Гао Цзя отмечает, что быстрая урбанизация останется доминантой развития Китая в будущем, и в этом контексте актуальными вопросами являются содействие отказу от договорных прав на землю и совершенствование механизма денежной компенсации (Gao Jia, 2016). Лю Туншань считает, что с развитием урбанизации важно как можно быстрее разработать каналы изъятия сельскохозяйственных земель и оптимизировать их распределение среди фермеров (Liu Tongsan, 2020). Фань Ган считает, что трудящимся-мигрантам из сельской местности необходимо предоставлять регистрацию в городах, чтобы сформировать новый механизм, позволяющий им отказываться от своих земель и покидать сельские районы, поскольку основной причиной замедления урбанизации является то, что эти работники не могут по-настоящему интегрироваться в городское пространство (Fan Gang, 2013). Хотя некоторые эксперты не отрицают важности процесса передачи / изъятия земель, они считают, что следует проявлять осторожность, чтобы предотвратить риск оставления деревень ради городской жизни, и что фермерам не следует переезжать в город слишком поспешно и массово (He Xuefeng, 2013).

Рассматривая практику отказа от договорных прав на землю, Лу Чуньян и Вэнь Фэн полагают, что такой отказ был комплексным проектом, но его механизм был недостаточно проработан, что особенно выразилось в отсутствии стимулов и факторов влияния и затрудняло процесс отказа (Lu Chunyang, Wen Feng, 2019). Лю Цзюнь и У Лунцзянь придерживаются мнения, что важным формой отказа от прав на землепользование является поощрение фермеров к вступлению в земельные кооперативы, хотя право пайщиков сельских коллективных предприятий на отказ от данных прав четко не регламентировано в Гражданском кодексе (Liu Jun, Wu Longjian, 2021). Чжу Тяньчжи полагает, что нынешняя политика отказа от земель в основном направлена на обеспечение производительной функции земли, а не на защиту и компенсацию прав собственности фермеров на землю (Zhu Tianzhi, 2022). Ху Давэй и Чжао Хунвэй также считают, что нынешним системам компенсации за отказ от земли по-прежнему не хватает правовых гарантий, а предмет, метод и размер компенсации нуждаются в стандартизации и уточнении (Hu Dawei, Zhao Hongwei, 2024).

Основываясь на материалах социологического исследования провинции Хэнань, Хань Чжаньбин проанализировал готовность пожилых фермеров старше 60 лет отказаться от прав на землю (Han Zhanbing, 2019). Из более чем 800 фермеров 72,19% были готовы отказаться от прав на землепользование и только 9,40% из них были готовы отказаться от договорных прав на землю. Чжан Чаоян и коллеги обнаружили, что готовность фермеров отказаться от договорных прав на землю варьируется от поколения к поколению, при этом у пожилых она ниже (Zhang Chaoyang et al., 2024).

В России проблематика вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых недостаточно эффективно сельхозземель также находится в исследовательском фокусе. Однако здесь одним из ключевых направлений является оценка текущего уровня и динамики изменения площадей таких земель, а также выявление причин (факторов) и последствий их нарастания. Так, сотрудники Центра цифровых технологий для природно-климатических проектов НИУ ВШЭ установили, что после 1991 года порядка 33 млн га сельхозуго-

дий в России заросли лесом и кустарниками⁶. Из них лишь 5,6 млн га (17%) с проективным покрытием древесно-кустарниковой растительностью менее 10% являются приоритетными для возврата в сельскохозяйственный оборот. В свою очередь 6,9 млн га (21%) заросших земель с проективным покрытием более 80% являются перспективными для сельского лесоводства, отмечают эксперты. Важно, что проблематика неиспользования сельхозземель, в частности пашни, зарастания их кустарниками и лесом, их заболачивания особо остро стоит в отношении регионов Нечерноземной зоны России (Костяев, Никонова, 2022; Никонова, 2023).

В статье Б.С. Джабраиловой проанализированы количественные изменения и проблемы ввода в оборот неиспользуемых земель сельхозназначения в регионах СЗФО, приведен список мероприятий, которые должны включаться в механизм вовлечения таких земель. При этом отмечено, что «чем дольше эти земли не используются, тем дороже мероприятия по их возвращению в сельскохозяйственный оборот» (Джабраилова, 2021).

В работе (Орешкина и др., 2022) представлена классификация факторов, способствующих росту неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения: социально-экономические факторы (нецелевое использование земельных участков, их передача в краткосрочную аренду и т. д.); природно-антропогенные факторы деградации земель (водная и ветровая эрозия и др.). При этом факторы действуют в связке, часто усиливая друг друга. Описанию причин появления «бесхозных» земельных участков также посвящены работы (Жильский и др., 2023; Ишамятова, Антропов, 2024; Петриков, 2025).

⁶ Птичников А.В., Куричев Н.К., Титков А.С., Кудрявцева А.В. (2025). Новые возможности повышения экономической отдачи от заросших древесно-кустарниковой растительностью земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации: аналитический доклад. Москва: Факультет географии и геоинформационных технологий НИУ ВШЭ. 37 с. URL: <https://geography.hse.ru/mirror/pubs/share/1062628291>; Центр ПКП НИУ ВШЭ предложил варианты использования заброшенных сельхозземель для задач низкоуглеродного развития России // Центр цифровых технологий для природно-климатических проектов НИУ ВШЭ. URL: <https://geography.hse.ru/nbs-center/news/1050276651.html>

Отдельный пласт работ посвящен критическому анализу и совершенствованию правовых аспектов охраны, изъятия и вовлечения в оборот неиспользуемых сельхозземель; выявления и пресечения нарушений земельного законодательства, повлекших за собой ухудшение состояния сельхозземель или сделавших невозможным их использование по целевому назначению (Турицын, 2012; Малышкина, 2016; Огневцев, 2018; Максимов, 2023).

Проблематика институционального регулирования процесса вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения раскрыта в работе (Трофимова, 2024). В ней обоснован авторский алгоритм, представляющий четырехэтапный механизм анализа, подготовки и принятия решений по выбору способа восстановления земельных участков (прямой возврат в оборот при непродолжительном сроке неиспользования; проведение культуртехнических мероприятий с последующим введением в оборот; перевод в другую категорию использования при высокой степени деградации и низком уровне плодородия) и варианты их дальнейшего использования.

В работе сотрудников РГАУ – МСХА имени К.А. Тимирязева прямо указано, что «решить проблему вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель только за счет бесплатной раздачи земли и подъемных нельзя» (Арзамасцева, и др., 2022). Высказывается мнение, что более рационально сделать акцент на мерах по стимулированию «новых» потребностей на сельхозпродукцию для роста производства и расширения посевных площадей при благоприятных условиях для данного процесса. В свою очередь С.А. Липски указывает на существование двух точек зрения на пригодные в сельскохозяйственном отношении земли (Липски, 2020). Согласно первой, необходимо максимально полное вовлечение таких земель в сельскохозяйственный оборот (т. е. по их целевому назначению) и их сохранение даже при отсутствии экономической оправданности. Согласно второй позиции, допускается «свободное использование и рыночный оборот этих и других земель исходя из текущей экономической конъюнктуры», т. е. возможность застройки сельхозземель жилой и нежилой недвижимостью, объектами транспортной и иной инфраструктуры.

Обобщая вышеизложенное, можно заключить, что проблематика вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель в мировой научной литературе рассматривается через призму экономической, социальной, правовой, институциональной и иных сфер общественной жизни. Однако направлены они преимущественно на подробное исследование одной конкретной территории – страны, макрорегиона или региона. Между тем сравнение и обобщение практического опыта разных территорий по решению указанной задачи может стать теоретико-методической основой и справочным материалом для совершенствования государственной политики в области землепользования.

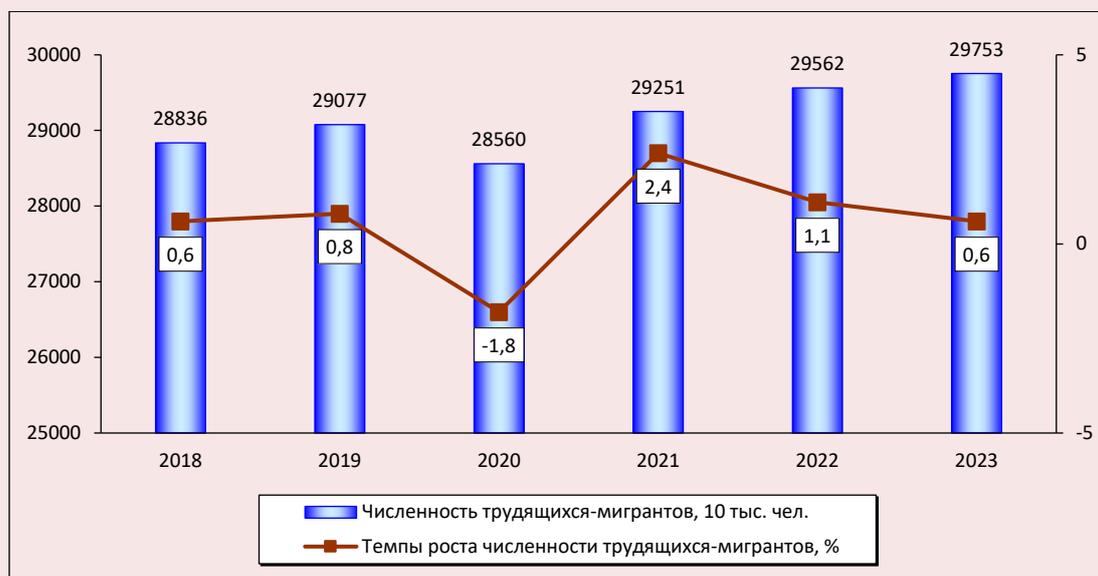
Китайская Народная Республика: отказ от договорных прав на сельскохозяйственную землю

В Китае к реформированию механизма отказа от договорных прав на сельскохозяйственную землю привел ряд факторов.

1. Массовое перемещение избыточной сельскохозяйственной рабочей силы в городские районы Китая. В 1980-х годах, во времена реформ и перехода к открытости, прибрежные города стремительно развивались, особенно в сравнении с сельскими территориями центрального и западного Китая. Это привело к тому, что многие работники отрасли сельского хозяйства массово уезжали в города в поисках высокооплачиваемой работы, что в свою очередь спровоцировало глубокие экономические и социальные изменения в стране. Согласно отчету о мониторинге трудящихся-мигрантов за 2023 год, опубликованному Национальным бюро статистики Китая, в стране насчитывалось 298 млн трудящихся-мигрантов. Из них порядка 121 млн чел. (41%) были местными, а 177 млн чел. (59%) – приезжими, среди которых почти 60% были трудящимися-мигрантами из других регионов (*рис. 1*). В целом поток трудовых мигрантов в Китае является крупнейшим в мире потоком избыточной сельскохозяйственной рабочей силы.

2. Потенциал урбанизации. С точки зрения правил международного экономического развития обычно считается, что страна вступила в период быстрой урбанизации, когда доля городского населения составляет от 30 до 70%. К концу 2023 года в городах Китая насчитывалось 932,7 млн постоянных жителей. И хотя

Рис. 1. Численность трудящихся-мигрантов в Китае, 2018–2023 гг.



Источник: Отчет о мониторинге трудовых мигрантов за 2023 год, опубликованный Национальным бюро статистики Китая.

доля городского населения составила 66,2%, доля зарегистрированного городского населения – менее 50%. Вместе с тем насчитывалось порядка 180 млн трудовых мигрантов, которые не получили регистрацию в городе. Вышеуказанное свидетельствует о наличии потенциала для дальнейшей урбанизации (табл. 1).

3. Необходимость расширения масштабов управления сельскохозяйственными землями. Передача земли и отказ от договорных прав на нее тесно связаны с развитием крупномасштабного управления, поскольку являются его предпосылкой и важной особенностью модернизации сельского хозяйства. Согласно данным

Таблица 1. Доля городского населения и доля зарегистрированного городского населения Китая, 2011–2023 гг.

Год	Доля городского населения, %	Доля зарегистрированного городского населения, %	Разрыв, п. п.
2011	51,27	34,71	16,56
2012	52,57	35,29	17,28
2013	53,73	35,93	17,80
2014	54,77	37,10	17,67
2015	56,10	39,90	16,20
2016	57,35	41,20	16,15
2017	58,52	42,35	16,17
2018	59,58	43,37	16,21
2019	60,60	44,38	16,22
2020	63,89	45,40	18,49
2021	64,72	46,70	18,02
2022	65,22	47,70	17,52
2023	66,16	48,30	17,86

Источник: Статистический ежегодник Китая за 2023 год (общий показатель доли городского населения), общедоступные данные (показатель доли зарегистрированного городского населения за последние годы).

Таблица 2. Масштаб эксплуатации сельскохозяйственных угодий в Китае, 10 тыс. домохозяйств

Показатель	Фермеры, управляющие сельхозугодьями площадью:					
	менее 10 му	от 10 до 30 му	от 30 до 50 му	от 50 до 100 му	от 100 до 200 му	более 200 му
Число фермеров	23210,3	2922,9	700,8	291,7	109,4	50,6

Источник: данные Министерства сельского хозяйства и сельских дел Китайской Народной Республики.

Министерства сельского хозяйства и сельских дел Китайской Народной Республики, масштабы управления сельскохозяйственными землями нужно увеличивать, поскольку 232,1 млн фермеров управляют менее чем 10 му⁷ сельхозугодий, что составляет 85,06% от общего объема сельскохозяйственных земель в стране (табл. 2). При этом в Центральном Китае, по данным третьей национальной сельскохозяйственной переписи, насчитывалось порядка 64,3 млн управляющих сельскохозяйственными угодьями, но только 856,1 тыс. из них являются крупными управляющими, что составляет 21,5% от общего числа.

4. Массовое распространение практики частичной занятости фермеров. В настоящее время доля частично занятых фермеров в КНР относительно высока. Появлению и увеличению их численности способствуют три условия.

Во-первых, в семье должно быть много работающих. Во-вторых, земля, предоставленная им согласно договору, должна быть небольшого размера и хорошего качества для удобства ее интенсивного использования. Наконец, земля должна находиться недалеко от развитых районов с высокой ожидаемой ценой. Некоторые из этих земель перестали быть сельскохозяйственными угодьями и включены в состав городских территорий с последующей передачей в пользование органам власти. При таких обстоятельствах большинство частично занятых фермеров не желают отказываться от земли. Темпы передачи земель в Центральном Китае показывают, что почти 2/3 сельскохозяйственных угодий, которые не были переданы, по-прежнему находятся в ведении самих фермеров, и большинство из них являются частично занятыми, т. е. доходы от сельскохозяйственной деятельности

Рис. 2. Площадь и доля переданных сельскохозяйственных угодий в Китае



Источник: данные Национального бюро статистики Китая.

⁷ Му – единица измерения площади, используемая в Китае, соответствующая 1/15 гектара, или примерно 666,67 м².

составляют около 10% дохода их семьи (рис. 2). Частично занятые фермеры составляют большую долю по сравнению с другими фермерами в Китае; большинство из них удовлетворяют условиям изъятия земли, но реальных механизмов по осуществлению изъятия нет.

Эти и многие другие факторы способствовали распространению практики отказа населения от договорных прав на сельскохозяйственную землю, которая в разных провинциях КНР протекала по-разному (особенно в отношении алгоритмов отказа от земли, поведения фермеров и т. д.). Представляется, что изучение и сопоставление этих практик позволит повысить эффективность государственного регулирования в сфере землепользования.

В рамках обозначенного на примере провинций Аньхой и Цзянси в центральном регионе Китая было проведено эмпирическое исследование готовности фермеров отказаться от договорных прав на сельскохозяйственную землю. Его основу составили результаты анкетирования и интервьюирования, проведенных с февраля по май 2019 года. Территории проведения опроса отвечают следующим условиям: а) традиционные сельскохозяйственные районы Китая; б) многие фермеры работают за пределами своих родных городов, в связи с чем существует потребность в отказе от земли; в анкете использовалась случайная выборка для сбора данных, который осуществлялся в двух городах района Юйцзян провинции Цзянси, и в каждом были отобраны две деревни для анкетирования домашних хозяйств; в каждом выборочном районе провинции Аньхой — один город, в котором случайным образом выбраны две деревни для анкетирования домохозяйств. Благодаря сельским комитетам в ходе исследования была получена 671 достоверная анкета (после вычета анкет с отсутствием данных и неправильным заполнением), из них 343 — из провинции Аньхой, 328 — провинции Цзянси.

Анализ модели материального вознаграждения за отказ от прав на сельскохозяйственную землю

Согласно руководящим принципам политики центрального правительства, ключом к защите договорных прав на землю и прав на распределение коллективного дохода фермеров, осевших в городах, является поощрение законной, добровольной и оплачиваемой передачи. Однако разрыв между издержками при отказе от договорных прав на землю и компенсацией, которую могут получить фермеры, зависит от условий, предоставляемых правительством. В настоящем исследовании изучаются такие три компенсации, как обмен земли, обусловленной договором, на денежную компенсацию; обмен земли, обусловленной договором, на коллективные хозяйственные активы; обмен земли, обусловленной договором, на социальное обеспечение.

Анализ анкет в провинции Аньхой показал, что число фермеров, выбравших первый, второй и третий вид компенсации составило 196, 84 и 46 соответственно, то есть первый вариант предпочло большинство фермеров из выборки (60,12% от общего числа). В провинции Цзянси три вышеуказанных варианта выбрали 144, 8 и 15 фермеров из выборки соответственно. Первый вариант был выбран чаще всего (86,23% от общего числа). Таким образом, подавляющее большинство опрошенных фермеров предпочитают денежную компенсацию (табл. 3).

Анализ результатов пилотной реформы системы договорных прав на сельскохозяйственную землю

Из-за различий в экономическом развитии восточных, центральных и западных регионов Китая механизмы, принятые в 20–30 пилотных районах для реформы отказа от договорных прав на землю, варьировались. В рамках настоящего исследования для сравнительного анализа выбран только один типичный

Таблица 3. Доля фермеров, готовых отказаться от договорных прав на землю при различных типах материальной компенсации, % от числа опрошенных

Тип материальной компенсации	Аньхой	Цзянси
Обмен земли, обусловленной договором, на денежную компенсацию	60,12	86,23
Обмен земли, обусловленной договором, на коллективные хозяйственные активы	25,77	4,79
Обмен земли, обусловленной договором, на социальное обеспечение	14,11	8,98
Источник: опрос фермеров провинций Аньхой и Цзянси.		

район из каждого из трех вышеупомянутых регионов Китая: уезд Цзиньху, провинция Цзянсу, восточный Китай; уезд Динъюань, провинция Аньхой, центральный Китай; уезд Лянпин, город Чунцин, западный Китай.

Уезд Цзиньху провинции Цзянсу является одним из первых пилотных уездов по реформированию системы землепользования в сельской местности, определенных Государственным советом. Он является традиционным сельскохозяйственным уездом (в национальном масштабе выступает базой по производству товарного зерна), а также важным пилотным уездом по развитию современного сельского хозяйства. Его экономика достаточно развита благодаря географическому расположению в экономически развитом восточном регионе Китая. В 2023 году ВВП на душу населения в уезде достиг 150 940 юаней; площадь сельскохозяйственных угодий на душу населения – 2,6 му; коэффициент передачи земли – 78%, а уровень механизации в сельскохозяйственном секторе – 90%. В 2016–2017 гг. в уезде дважды проводился эксперимент по отказу от договорных прав на землю в деревне Танган города Иньту. В общей сложности 93 человека из 31 фермерского домохозяйства завершили процедуру отказа от договорных прав на сельскохозяйственные земли, включающие 500,06 му земель, обусловленных договором, 24,71 му личных участков и 12 му ферм.

В уезде был реализован механизм полного добровольного отказа от договорных прав на землю. Компенсация рассчитывалась на основе зарегистрированной площади земли, находящейся в собственности, и единого местного стандарта компенсации за передачу земли – 900 юаней с му в год в течение 30 лет, выплачиваемых единовременно. Изъятая земля⁸ была освоена путем создания в уезде государственной компании по управлению активами и инвестиционной компании Huai'an New City Investment Company. Инвестиции были распределены между двумя сторонами и сельскими коллективными предприятиями на уровне деревень в соотношении 4:4:2, что предоставило им право распоряжаться изъятой землей в соответствии с законом.

⁸ Земля, от договорных прав на которую отказались.

Уезд Динъюань провинции Аньхой – это также типичный традиционный сельскохозяйственный уезд. По данным на 2023 год на общей площади 2998 кв. км проживает 975 000 человек; ВВП на душу населения составляет 40 300 юаней, площадь сельскохозяйственных угодий с подтвержденными правами – 2,69 миллиона му. Уезд Динъюань входит в число 100 крупнейших уездов в Китае по производству зерна, являясь базой по производству товарного зерна, также в нем хорошо развито животноводство.

По данным Министерства сельского хозяйства и сельских дел, это один из пилотных уездов «второй волны» по отказу от договорных прав на сельхозземлю. В уезде было принято решение о введении механизмов окончательного и долгосрочного изъятия. В общей сложности 54 человека из 9 домохозяйств согласились на отказ и подписали соглашение об изъятии, при этом было изъято 436,5 му земли. Девять человек из двух домохозяйств, владеющих 37,3 му земли, предпочли окончательное изъятие, в то время как остальные выбрали второй вариант отказа от земли со сроком изъятия в 30 лет. Компенсация за постоянное изъятие составила 600 юаней/му/год, выплачивалась единовременно или частями. При долгосрочном изъятии компенсация за первые восемь лет выплачивалась единовременно, а затем каждые пять лет. Изъятая земля была использована корпорацией Wens для строительства крупного современного свиноводческого предприятия; эта же корпорация выплачивала компенсацию.

В уезде Лянпин, который является одним из пилотных районов «второй волны» сельскохозяйственных реформ в Китае, расположено порядка миллиона му земли, обусловленной договорами, и 720 000 фермеров, более 40% из которых круглый год находятся вдали от места своего проживания. Поскольку большое число сельских жителей переехали в городские районы и отказались от сельскохозяйственного производства, многие фермеры действительно были намерены отказаться от договорных прав на землю. С этой целью с 2014 года в уезде осуществлялись пилотные проекты по изъятию земли в рамках двух механизмов: частичное изъятие с одновременным вводом и изъятием; полное изъятие с централизованным использованием.

Первый механизм заключался в том, что желающие получить землю выбирали для пользования определенный участок. После того как владелец договора и сельскохозяйственный коллектив договорились, три стороны обсуждали размер компенсации при отказе от договорных прав, распределение доходов между сельскохозяйственным коллективом и владельцем договора, права и обязанности каждой стороны и другие вопросы. Сторона, предъявляющая спрос, получала право на землепользование в течение срока действия договора после внесения арендной платы.

Второй механизм предполагал, что сторона, отказывающаяся от договорных прав на землю, должна отказаться от них в целом в отношении домохозяйства, после того как сельскохозяйственный коллектив выплатит им компенсацию. Затем сельскохозяйственный коллектив управлял изъятой землей, которая сдавалась в аренду или входила в новый договор. Компенсация за каждый му составляла 14 000 юаней, что было эквивалентно местной цене передачи земли примерно на 20 лет. Компенсация выплачивалась оборотными фондами по выплатам компенсаций за изъятие земель в пилотных волостях (средства за счет самофинансирования сельскохозяйственных коллективов, банковских кредитов и бюджетных займов уезда и волости). Годовой доход от реализации изъятой земли сначала шел на оплату оборотного фонда, а затем на доходы сельских коллективных предприятий.

Обобщенная характеристика механизмов изъятия земель в уездах Цзиньху, Динъюань и Лянпин представлена в *таблице 4*.

В целом в пилотных районах была успешно апробирована практика отказа от договорных прав на землю и накоплен большой опыт, который заслуживает активного изучения и распространения. Например, был выявлен принцип, позволяющий фермерам, соответствующим условиям изъятия, добровольно отказываться от договорных прав на землю и получать разумную компенсацию. Только при условии обеспечения социальной защищенности фермеров отказ от договорных прав на землю может снизить общественные риски. При этом также под руководством правительства необходимо обеспечить всестороннюю координацию, правовое и критерияльное регулирование и т. д.

Однако при этом необходимо отметить следующие аспекты.

1. При действующей политике готовность фермеров отказаться от прав на землю невелика.

Одной из целей новой урбанизации является предоставление жилья фермерам в городах, где они работают. Однако последняя редакция закона о земельных договорах не предусматривает, что фермеры должны отказаться от договорных прав на землю до получения регистрации в городе, что позволяет фермерам, имеющим право на отказ, сохранять свои права на сельскохозяйственную землю. Согласно действующей политике, отказ от прав на землю может помочь фермерам устранить риски, с которыми они сталкиваются при работе или открытии бизнеса в городской местности, и, как следствие, будет сохранена социальная стабильность в период реформ и преобразований. Также важно то, что у фермеров могут быть более высокие ожидания относительно будущей стоимости их земли. Анкетный опрос, проведенный в пригороде Шанхая, показал, что не доход семьи, а ожидаемая стоимость земли и действующая политика являются решающими факторами, влияющими на готовность отказа. Отказ от договорных прав на землю может быть длительным процессом, имеющим историческое значение.

2. Коллективный сектор экономики в центральном и западном Китае слишком слаб, чтобы покрыть компенсацию за изъятие земель. Как правило, после отказа фермеров от своих договорных прав на землю она переходит в собственность сельскохозяйственного коллектива. Однако мнения фермеров о том, кто должен выплачивать компенсацию и должны ли ее выплачивать сельские коллективные предприятия, разнятся. Так, некоторые из них считают, что получили договорные права бесплатно на основании регистрации своего домохозяйства и что право собственности на землю принадлежит сельскохозяйственному коллективу. Таким образом, вполне разумно, что земля должна быть возвращена сельскохозяйственному коллективу, когда они больше не будут обладать договорными правами. Более того, сельскохозяйственный коллектив обычно не в состоянии выплатить компенсацию, особенно единовременный авансовый платеж за 30-летний период, что не удовлетворяет требованиям финансовых систем.

Таблица 4. Характеристика механизмов изъятия земель у фермеров в пилотных районах Китая

Характеристика	Уезд Цзиньху	Уезд Динъюань	Уезд Лянпин
Общая информация об уезде	Являясь одним из первых пилотных уездов по реформированию системы землепользования в сельской местности, Цзиньху – относительно развитый уезд благодаря своему географическому расположению в экономически развитом восточном Китае. В 2023 году ВВП на душу населения в уезде составил 150 940 юаней, площадь сельскохозяйственных угодий на душу населения – 2,6 му, коэффициент передачи земли – 78%, а уровень механизации в сельскохозяйственном секторе – 90%	Динъюань – один из пилотных уездов «второй волны» по отказу от договорных прав на землю, определенных Министерством сельского хозяйства и сельских дел. В 2023 году его население составляло 975 000 человек, ВВП на душу населения – 40 300 юаней, а площадь сельскохозяйственных угодий с подтвержденными правами – 2,69 миллиона му. Он входит в число 100 крупнейших уездов в Китае – производителей зерна и является базой по производству товарного зерна, также здесь хорошо развито животноводство	Лянпин, входящий во «вторую волну» пилотных районов сельскохозяйственной реформы в Китае, располагает почти миллионом му земель, обусловленных договорами. В 2023 году его население составляло 906 000 человек, причем более 40% из них круглый год находились вдали от дома, а ВВП на душу населения составляет 63 700 юаней
Описание изъятия земель	Всего 93 человека из 31 домохозяйства завершили процедуру отказа, при этом было задействовано 500,06 му земли, обусловленной договорами. Изъятая земля была использована для выращивания фруктов верхнего ценового сегмента, а также для организации рекреации на землях сельскохозяйственного назначения	Всего 54 человека из 9 домохозяйств согласились отказаться от договорных прав на землю, при этом было изъято 436,5 му земли. Девять человек из двух домохозяйств, владеющих 37,3 му земли, выбрали окончательное изъятие, в то время как остальные выбрали долгосрочное изъятие с периодом изъятия в 30 лет	Всего 131 фермер добровольно отказался от 297,97 му земли и получил компенсацию в размере более 2 млн юаней. Было создано 10 новых сельскохозяйственных предприятий для развития продуктивных отраслей сельского хозяйства, таких как производство морепродуктов, фруктов, овощей
Механизм изъятия	Полное изъятие	Окончательное и долгосрочное изъятие	«Изъятие всего домохозяйства, централизованное использование земли» и «изъятие целого участка земли, индивидуальное использование земли»
Компенсация	Компенсация составила 900 юаней на му в год в течение 30 лет и выплачивалась одновременно	Компенсация за окончательное изъятие составила 600 юаней на му в год, выплачивалась одновременно или частями. При долгосрочном изъятии компенсация за первые 8 лет выплачивалась одновременно, а затем выплачивалась каждые 5 лет	Компенсация за каждый му составила 14 000 юаней, что эквивалентно местной цене передачи земли примерно на 20 лет
Финансирование	Инвестиции были распределены между государственными инвестиционными компаниями, компанией Hualan New City Investment Company и сельскими коллективными предприятиями на уровне деревень в соответствии 4.4.2, и им было предоставлено право управлять изъятый землей в соответствии с законом	Корпорация Wens покрыла финансирование, а изъятая земля была использована ей для строительства крупного современного свиноводческого предприятия	Компенсация была выплачена оборотными фондами по выплатам компенсаций за изъятие земель в пилотных волостях, которые финансировались за счет самфинансирования сельскохозяйственных коллективов, банковских кредитов и бюджетных займов уезда и волости
Составлено по: данные официальных веб-сайтов органов власти уездного уровня и соответствующей исследовательской литературы.			

3. В некоторых пилотных районах недостаточно эффективно используется изъятая земля.

В ряде пилотных районов были созданы конкурентоспособные городские предприятия для проведения углубленного освоения изъятых земель. С одной стороны, это обеспечило финансирование компенсаций, а с другой – способствовало производству сельскохозяйственной продукции с высокой добавленной стоимостью, оптимизации структуры сельского хозяйства и увеличению доходов фермеров. Однако, если такой подход будет широко пропагандироваться, то, когда городские предприятия получают право использовать изъятые земли, в случае недостаточного надзора они могут отказаться от производства зерновых. Это не позволит соблюдать принцип центрального правительства, согласно которому необходимо решительно пресекать любые попытки использования сельскохозяйственных угодий не для сельского хозяйства, в частности производства зерна.

4. В планах пилотных проектов отсутствует структура, которая обеспечивала бы баланс интересов различных групп фермеров.

Реформа должна учитывать интересы всех заинтересованных сторон. Фермеры, которые переезжают в города, должны пользоваться всеми социальными льготами, которые предоставляются горожанам, даже если они не могут воспользоваться ими «прямо сейчас». Цель изъятия земель состоит в том, чтобы предоставить фермерам, которые остаются в сельской местности, больше земельных ресурсов для развития крупномасштабных сельскохозяйственных операций. Однако эти цели пока не нашли отражения в планах. В результате фермеры, которые остаются в сельской местности пилотных районов, испытывают чувство утраты и не понимают, почему те, кто уехал в города, по-прежнему получают арендную плату за землю, обусловленную договором, в некоторых местах они даже получают субсидии от органов власти. Эту проблему еще предстоит решить.

Резюмируя, следует отметить, что ключевыми аспектами, которые необходимо учитывать при реализации реформ, являются соблюдение принципа добровольности, постоянная поддержка местных органов власти по проведению исследований изменения текущей ситуации,

разработка и совершенствование мер поддержки, а также увеличение размера финансовой поддержки при отказе от договорных прав на землю.

Российская Федерация: вовлечение в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения

Проблема неэффективного использования земель сельскохозяйственного назначения⁹ актуальна для России, особенно ее северных регионов, отличающихся сложными природно-климатическими и социально-экономическими условиями для ведения сельского хозяйства. На 01.01.2024 общая площадь неиспользуемых¹⁰ земель сельхозназначения РФ составила 41,3 млн га, из которых 4,5 млн га – в Северо-Западном федеральном округе (табл. 5). Эти 4,5 млн га составляют 15,2% от общей площади земель сельхозназначения округа (значение выше – 25,3% – наблюдается только в Центральном федеральном округе).

За 10-летний период 2014–2023 гг. площадь неиспользуемых земель РФ увеличилась на 12,9 млн га, а их доля – на 6,7 п. п. Площадь таких земель в СЗФО сократилась на 24,1 тыс. га,

⁹ В соответствии с Земельным кодексом РФ (от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).

¹⁰ Признаки неиспользования земель сельхозназначения по целевому назначению определены Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 г. № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации». В их числе, например, наличие на 50 и более процентах площади земельного участка зарастания сорными растениями по перечню согласно приложению к Постановлению и (или) древесно-кустарниковой растительностью (за исключением поле- и лесозащитных насаждений, плодовых и ягодных насаждений), и (или) наличие дерна, характеризующегося переплетением корней, побегов, корневищ многолетних сорных растений, глубина которого достигает 15 и более сантиметров (за исключением наличия дерна на земельных участках, предназначенных и используемых для выпаса сельскохозяйственных животных), и (или) распространение деградации земель.

Таблица 5. Площадь земель сельхозназначения в 2014 и 2023 гг.

Территория	2014 г.			2023 г.		
	Общая площадь земель, тыс. га	из них неиспользуемых земель		Общая площадь земель, тыс. га	из них неиспользуемых земель	
		Тыс. га	%		Тыс. га	%
РФ	385532,6	28354,105	7,35	374 001,660	41 289,437	11,04
СЗФО	34 137,9	4 490,436	13,15	29 676,073	4 514,498	15,21
Северная часть СЗФО						
Республика Карелия	210,3	18,125	8,62	209,572	87,894	41,94
Республика Коми	1 859,0	84,777	4,56	1 858,214	652,171	35,10
Архангельская область	2 329,7	201,274	8,64	2 312,363	482,501	20,87
Ненецкий автономный округ	16 710,3	638,290	3,82	15 966,381	102,450	0,64
Вологодская область	4 504,5	2 705,620	60,06	1 618,447	853,196	52,72
Мурманская область	2 857,1	23,853	0,83	2 806,364	22,989	0,82
Южная часть СЗФО						
Калининградская область	802,3	345,896	43,11	800,199	245,245	30,65
Ленинградская область	1 703,0	112,017	6,58	823,211	184,670	22,43
Новгородская область	916,3	331,240	36,15	914,271	385,234	42,14
Псковская область	2 245,4	29,344	1,31	2 367,051	1498,148	63,29

Источник: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 году. Москва: ФГБНУ «Росинформагротех», 2024. 414 с.; Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. Москва: ФГБНУ «Росинформагротех», 2015. 188 с.

а доля, наоборот, увеличилась на 2,1 п. п. Площади неиспользуемых сельхозугодий сократились в четырех регионах округа (на 3,6–84,0%), в шести – увеличились (на 0,54–5105,5%); их доли в общей площади сельхозугодий сократились в четырех (на 0,01–12,5 п. п.) и увеличились в шести регионах (на 6,0–62,0 п. п.).

Крайне остро проблема неэффективного, нерационального использования стоит в отношении такой ценной категории земель, используемой для посева культурных растений, как пашня¹¹. Если в целом по РФ удельный вес неиспользуемой пашни в ее общей площади в 2023 году составлял 14,6%, то по СЗФО – 48,6% (на уровне субъектов СЗФО максимальная доля наблюдалась в Архангельской области – 76,2%; табл. 6). Такая пашня зарастает древесно-кустарниковой растительностью, характеризуется подтоплением, заболачиванием и другими негативными процессами, которые кратно

¹¹ Отечественные исследователи отмечают, что важнейшими составляющими развития Нечерноземной зоны России, в границах которой находится и Вологодская область, в перспективе могли бы стать введение в оборот необрабатываемых земель и восстановление структуры посевов, включающей в обязательном порядке три базовых направления – кормовые культуры, овощи и лен-долгунец (Маклахов и др., 2020).

увеличивают стоимость¹² и в то же время снижают потенциал ее возвращения в сельскохозяйственный оборот.

Факторы, обуславливающие существование и увеличение площади неиспользуемых сельхозземель в России, можно условно разделить по уровню и сфере проявления:

1) общемировые: социальные (например, сокращение численности и старение сельского населения, представляющего основную часть работников отрасли сельского хозяйства), технико-экономические (рост производительности труда, продуктивности земель за счет проведения культуртехнических работ, применения инновационных технологий, удобрений и т. д.) и др.;

¹² Стоимость затрат на вовлечение неиспользуемых сельхозугодий варьируется в зависимости от природно-климатических условий, степени зарастания территорий древесно-кустарниковой растительностью и развития иных негативных процессов. По данным ФГБУ «Россельхозземмониторинг», для вовлечения 1 га неиспользуемых угодий в сельскохозяйственный оборот в Северо-Западном федеральном округе требуются финансовые средства в размере 0,81–78,94 тыс. руб. Источник: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 году. Москва: ФГБНУ «Росинформагротех», 2024. 414 с.

Таблица 6. Качественное состояние неиспользуемой пашни в 2023 г.

Территория	Общая площадь пашни, тыс. га	из нее неиспользуемая пашня			
		Всего, тыс. га / %	в том числе		
			зарастание древесно-кустарниковой растительностью, тыс. га / %	другие негативные процессы, тыс. га / %	пригодная для введения в сельскохозяйственный оборот, тыс. га / %
РФ	116 193,437	16 937,037 / 14,6	8 233,966 / 7,1	1 536,529 / 1,3	7 578,881 / 6,5
СЗФО	2 994,484	1 454,809 / 48,6	824,745 / 27,5	3,939 / 0,1	622,729 / 20,8
Северная часть СЗФО					
Республика Карелия	70,359	17,864 / 25,4	17,864 / 25,4	0,0 / 0,0	8,700 / 12,4
Республика Коми	74,330	40,421 / 54,4	36,565 / 49,2	0,000 / 0,0	28,019 / 37,7
Архангельская область	275,473	209,814 / 76,2	63,91 / 23,2	0	209,814 / 76,2
Ненецкий автономный округ	0,0	0,0	0	0	0
Вологодская область	715,733	337,483 / 47,2	0,0	0,0	162,610 / 22,7
Мурманская область	17,902	5,625 / 31,4	3,331 / 18,6	2,294 / 12,8	0
Южная часть СЗФО					
Калининградская область	358,300	91,445 / 25,5	4,300 / 1,2	0	87,145 / 24,3
Ленинградская область	378,877	113,756 / 30,0	113,756 / 30,0	0	47,551 / 12,6
Новгородская область	448,041	227,511 / 50,8	188,996 / 42,2	1,645 / 0,4	43,151 / 9,6
Псковская область	655,469	410,890 / 62,7	396,020 / 60,4	0,000	35,739 / 5,5
Источник: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 году. Москва: ФГБНУ «Росинформагротех», 2024. 414 с.					

2) общенациональные: институционально-правовые (не востребованность земельных долей после раздела единого земельно-имущественного комплекса на земельные и имущественные доли¹³, в случае перехода прав к наследникам, не заинтересованным в осуществлении сельскохозяйственной деятельности и т. д.), пространственные (локационное сжатие, хозяйственное опустынивание ранее освоенного пространства при переходе от плановой к рыночной модели экономики) и иные;

3) местные (в частности, характерные для северных регионов страны): природно-климатические (относительно низкий уровень плодородия почв, фрагментарность земельных участков в части их разделения лесными насаждениями), инфраструктурные (слабая инфраструктурная связность территорий, затрудняющая производство и сбыт продукции) и иные.

¹³ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2024. 414 с.

Представленные факторы, безусловно, не отражают весь спектр, но показывают их многообразие. При этом важно понимать, что действуют они одновременно.

Вовлечение в оборот неиспользуемых сельхозземель было и остается важной задачей в рамках достижения стратегических целей развития России, изложенных в Доктрине продовольственной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 20, в ред. от 10.03.2025), Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р, в ред. от 13.01.2017), Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р). В частности, оно будет способствовать наращиванию объемов отечественного сельхозпроизводства, ориентированного, с одной стороны, на развитие в стране экономики предложения, а с другой – на экспорт продукции АПК за рубеж; обеспече-

нию продовольственной безопасности, а также управляемости, связности и хозяйственной освоенности обширных территорий страны; сохранению традиционного уклада жизни сельского населения, связанного с сельским хозяйством.

В то же время важно понимать, что вовлечению в оборот может и должна быть подвергнута не вся площадь неиспользуемых сельхозземель. К этому вопросу следует подходить с позиции сочетания экономической эффективности (рентабельности затрат на вовлечение, инвестиционной привлекательности территорий и т. п.) и общественной полезности (например, при высокой доле покрытия лесом рациональным будет не вовлекать землю в сельскохозяйственный оборот, а использовать ее для целей развития лесного хозяйства или оставить «нетронутой» в свете реализации экологической повестки).

При этом стоит отметить, что переход прав собственности на неиспользуемые земли сельхозназначения регламентируется законодательством РФ. Так, согласно Федеральному закону от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 26.12.2024), не используемый по целевому назначению или используемый с нарушением законодательства участок земли может быть изъят у собственника по решению суда для реализации с публичных торгов с целью последующего вовлечения в сельхозоборот либо приобретения такого земельного участка в государственную или муниципальную собственность. Средства от продажи участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов выплачиваются его бывшему собственнику.

При этом, согласно данным Счетной палаты РФ, наиболее распространенными способами вовлечения в оборот земельных участков, находящихся в публичной (государственной и муниципальной) собственности, являются предоставление их в аренду, в постоянное (бессрочное) пользование и передача на иной уровень публичной собственности¹⁴.

¹⁴ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов Российской Федерации в 2021–2022 годах и истекшем периоде 2023 года» (результаты мероприятия учитываются в рамках КОКМ «Анализ эффективности системы межбюджетных отношений») // Счетная палата Российской Федерации. 2024. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4cf/lq1a5c8g8b9htso8bdmfiseu8n3aixw.pdf>

¹⁵ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 году. М.: ФГБНУ «Росинформгротех», 2024. 414 с.

В 2021 году Правительством РФ была утверждена государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации (Постановление от 14.05.2021 № 731, в ред. от 16.05.2025). Целями программы, планируемыми к достижению не позднее 2030 года, обозначены:

1) вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения площадью не менее 13234,8 тыс. га;

2) получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах земель сельскохозяйственного назначения в отношении 100% земель сельскохозяйственного назначения, включая количественные и качественные характеристики неиспользуемой пашни, планируемой к вовлечению в оборот;

3) сохранение в сельскохозяйственном обороте и повышение качественных характеристик сельскохозяйственных угодий за счет проведения мелиоративных мероприятий на площади не менее 7165,4 тыс. га.

С 2021 (год начала реализации программы) по 2023 год в целом по РФ было вовлечено в оборот 5134,6 тыс. га сельхозугодий (38,8% от плана на все земли сельхозназначения в совокупности; табл. 7), из них на СЗФО пришлось лишь 111,12 тыс. га.

По итогам 2023 года на СЗФО приходилась наименьшая среди федеральных округов доля вовлеченных сельхозугодий по отношению к общей площади неиспользуемых угодий: 1,36%. При этом обостряется эта проблема при «продвижении на Север»: если в регионах южной части СЗФО доля вовлеченных в оборот угодий варьировалась в пределах от 15,0% (Ленинградская область) до 37,7% (Калининградская область), то в регионах северной части – от 0,0% (Республика Карелия, Архангельская и Мурманская области, Ненецкий автономный округ) до 11,0% (Вологодская область)¹⁵. Аналогичная ситуация наблюдается в отношении пашни.

Таблица 7. Вовлечение неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственный оборот в 2021–2023 гг., тыс. га

Территория	2021	2022	2023	Всего в 2021–2023 гг.
РФ	1 812,060	1 902,816	1 419,729	5 134,61
СЗФО	28,500	36,985	45,639	111,12
Северная часть СЗФО				
Республика Карелия	0,000	0,090	0,000	0,09
Республика Коми	0,736	0,844	1,483	3,06
Архангельская область	0,708	0,953	0,000	1,66
Ненецкий автономный округ	0,000	0,000	0,000	0,00
Вологодская область	3,820	4,496	4,998	13,31
Мурманская область	0,000	0,000	0,000	0,00
Южная часть СЗФО				
Калининградская область	9,037	6,091	17,214	32,34
Ленинградская область	1,614	1,402	6,827	9,84
Новгородская область	5,724	11,290	7,736	24,75
Псковская область	6,861	11,819	7,381	26,06
Источник: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2023 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2024. 414 с.; Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2022 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2023. 372 с.; Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2021 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. 356 с.				

В отдельных субъектах РФ действуют региональные государственные программы, стимулирующие вовлечение в оборот неиспользуемых земель сельхозназначения. Так, в Вологодской области в 2019 году была запущена программа «Вологодский гектар», предусматривающая возможность бесплатного получения в собственность от государства земельных участков юридическими лицами (до 100 га для производства и переработки сельскохозяйственной продукции) и физическими лицами (от 1 до 2,5 га для ведения личного подсобного хозяйства; от 1 до 10 га для иных целей: овощеводство, животноводство и др.). Согласно открытым данным, в период с 01.04.2019 по 06.10.2023 было принято решение о предоставлении 263 земельных участков общей площадью 2329,3 га в Бабаевском, Белозерском, Вашкинском, Вожегодском, Вытегорском, Никольском, Тарногском и Харовском муниципальных округах региона¹⁶.

С 2024 года программа претерпела некоторые изменения¹⁷. В частности, расширилась ее география: участники приобрели возможность получения земель сельскохозяйственного назначения на территории всех муниципалитетов региона, за исключением крупных городов Вологды и Череповца. Площади предоставляемых земельных участков определены в размере от 5 до 100 га. Кроме того, программой предусмотрено предоставление земельных участков крестьянским (фермерским) хозяйствам, прошедшим обучение в «Школе фермера» (в порядке, установленном постановлением Правительства Вологодской области от 06.06.2024 № 676 «Об организации обучения граждан ведению сельскохозяйственного производства в малых формах хозяйствования в 2024 году») и имеющим регистрацию в Вологодской области. Представляется, что это повысит эффективность реализации программы «Вологодский

¹⁶ Программа «Вологодский гектар» // Сайт О.В. Кувшинникова. URL: https://okuvshinnikov.ru/prog/programma_vologodskij_gektar/

¹⁷ На Вологодчине расширили географию действия программы «Вологодский гектар» // Портал Правительства Российской Федерации. URL: https://vologda-oblast.ru/gubernator/novosti_gubernatora/na_vologodchine_rasshirili_geografiyu_deystviya_programmy_vologodskij_gektar/; Сайт Законодательного Собрания Вологодской области. URL: <https://vologdazso.ru/actions/documents/protsessions/190186/>; https://vologdazso.ru/actions/legislative_activity/draft-laws/getfile.php?fileid=TkRVNU5EZzNPVUwvFc=&fname=%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0.pdf

гектар» за счет формирования у ее участников в ходе образовательного процесса профильных компетенций, знаний и навыков.

В других регионах севера СЗФО – Архангельской и Мурманской областях, республиках Карелия и Коми, Ненецком автономном округе – реализуется крупная федеральная программа «Гектар на Дальнем Востоке и в Арктике»¹⁸. При этом ее участники не только безвозмездно получают земельные участки в Арктике и на Дальнем Востоке¹⁹, но и обеспечены готовыми решениями «Мой дом» (строительство жилья), «Моя ферма» (развитие сельского хозяйства) и «Бизнес на гектаре» (развитие предпринимательства) для хозяйственного освоения своего участка²⁰.

В более южных регионах СЗФО действуют программы «Ленинградский гектар» (с 2018 г.²¹), «Новгородский гектар» (с 2019 г.²²), «Псковский гектар» (с 2025 г.; мерой поддержки могут воспользоваться в т. ч. участники программ «Земский доктор», «Земский фельдшер», «Земский учитель», «Земский муниципальный служащий»²³).

При этом следует отметить, что программы северных регионов отличаются большей гибкостью в отношении перспективных направлений использования земель: это и сельское хозяйство, и сельский туризм, и лесное хозяйство, и иные виды хозяйственной деятельности, а также индивидуальное жилищное строительство. Связано это, на наш взгляд, с учетом территориальной специфики, а именно природно-

¹⁸ Надальнийвосток.рф. URL: <https://xn--80aaggygieo2bo7l.xn--p1ai/>

¹⁹ Разрешенное использование: строительство дома, обустройство дачного участка, открытие туристического проекта, организация деятельности в области сельского хозяйства, предпринимательства и других разрешенных видов деятельности.

²⁰ Освойгектар.рф. URL: <https://xn--80addisixbxcg.xn--p1ai/>

²¹ Программа «Ленинградский гектар» // Комитет по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области. URL: <https://apk.lenobl.ru/ru/gospodderzhka/programma-leningradskij-gektar/>

²² Программа «Новгородский гектар» даст импульс к развитию АПК региона // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/regions/programma-novgorodskiy-gektar-dast-impuls-k-razvitiyu-apk-regiona/>

²³ Правительство Псковской области. URL: <https://pskov.ru/novosti/10.12.24/162279>

климатических особенностей Севера, которые ограничивают потенциал сельскохозяйственного производства и тем самым обуславливают необходимость развития иных видов деятельности в пределах сельских территорий.

Несмотря на ряд достижений в области вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельхозназначения, в рамках реализации указанных выше программ наблюдаются проблемы и недостатки, требующие прежде всего совершенствования механизмов государственного регулирования. Например, в рамках экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты²⁴, парламентских слушаний²⁵, реализации исследовательских работ научным и экспертным сообществом (Липски, 2018; Вершинин, Петров, 2015; Джабраилова, 2021)²⁶ были выделены такие проблемы, как:

- отсутствие или недостаток, в т. ч. в Едином государственном реестре недвижимости, полных и актуальных данных о земле и недвижимости (сведения о местоположении, размещении в границах особых экономических зон и территорий опережающего развития, правах собственности и т. д.), возможных ограничениях оборотоспособности земельных участков;

- неразвитость либо полное отсутствие инженерной инфраструктуры на землях, передаваемых гражданам в безвозмездное пользование, а также удаленность объектов транспортной и социальной инфраструктуры, что снижает качество жизни населения; наличие бесхозных недействующих мелиоративных систем, что затрудняет вовлечение земель в сельскохозяйственный оборот;

- наличие избыточных ограничений на оборотоспособность земельных участков, что снижает их инвестиционную привлекательность;

²⁴ Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/9dc/zysubtj7zyj3tb769h16csg0lzvo1t5x.pdf>

²⁵ Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/A8iMMTMpcjeMlfWmbbevFpAst267OTH.pdf>

²⁶ Оборотная сторона земли: почему в России остаются невостребованными сельхозугодья // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/oborotnaya-storona-zemli-pochemu-v-rossii-ostayutsya-nevostrebovannymi-selkhozugodya/>

— отсутствие законодательного регулирования возможностей принуждения собственников земельных участков к государственной регистрации права, к осуществлению процедуры изменения вида разрешенного использования участка при ее необходимости.

Вышеуказанное свидетельствует о важности совершенствования механизма вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельхозназначения в России.

Заключение

Таким образом, разделение прав собственности, договорных прав и прав на землепользование является важнейшим нововведением в реформе системы землепользования в сельской местности в Китае. Изучение механизмов, позволяющих фермерам отказаться от договорных прав на землю, имеет особую важность для китайского общества в целях содействия его качественному развитию, продвижению новой урбанизации и модернизации сельского хозяйства после завершения построения общества умеренного благосостояния. При этом важным представляется учет территориальной специфики. Так, результаты проведенного исследования показали, что фермеры в провинциях Аньхой и Цзянси имеют схожие требования к материальному вознаграждению за отказ от договорных прав на землю. Большинство из них выбирают денежную компенсацию, в то время как лишь немногие фермеры предпочитают обменять землю, обусловленную договором, на социальное обеспечение или коллективные хозяйственные активы. Следовательно, денежная компенсация является основным фактором, побуждающим фермеров отказываться от до-

говорных прав на землю. Кроме того, характеристики фермеров в разных регионах также могут влиять на их готовность к отказу. Причины различий между провинциями Аньхой и Цзянси кроются в принципах экономического развития, структуре промышленности и иных аспектах.

Аналогично в России территориальная специфика имеет огромное значение в отношении проблемы неиспользования сельхозземель (темпов и масштабов ее распространения, а также механизмов ее регулирования). При этом если в КНР более дифференцированы практики отказа от прав на землю, то в России — практики вовлечения неиспользуемых земель в хозяйственный оборот.

Исследование опыта Китая и России по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельхозназначения позволяет выделить два ключевых аспекта, которые могут быть признаны базовыми в ходе реализации политики в этой сфере:

- учет территориальной специфики при разработке механизмов отказа от земли / изъятия земли сельскохозяйственного назначения и выборе последующих сфер ее использования;
- гибкость механизмов отказа от земли / изъятия земли сельскохозяйственного назначения для соблюдения прав и интересов собственников земельных участков.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования его результатов в качестве теоретико-методической основы и справочного материала для совершенствования государственной политики в области землепользования.

Литература

- Арзамасцева Н.В., Ковалева Е.В., Мухаметзянов Р.Р. (2022). Критический анализ подходов вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот // Известия ТСХА. № 3. С. 77–89. DOI: 10.26897/0021-342X-2022-3-77-89
- Вершинин В., Петров В. (2015). Совершенствование механизмов вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения // Международный сельскохозяйственный журнал. № 5. С. 9–11. DOI: 10.24411/0235-7801-2015-0001
- Джабраилова Б.С. (2021). Возможности вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель в регионах СЗФО // Аграрный вестник Урала. № 11. С. 56–66. DOI: 10.32417/1997-4868-2021-214-11-56-66
- Жильский Н.Н., Шаряпова Э.А., Желнина Е.С. (2023). Публично-правовые вопросы увеличения площади земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в условиях цифровизации // Социология и право. № 1. С. 102–114. DOI: 10.35854/2219-6242-2023-1-102-114

- Ишамятова И.Х., Антропов Д.В. (2024). Анализ факторов выбытия земель из оборота при организации землепользования на неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения // *Международный сельскохозяйственный журнал*. № 1. С. 14–19. DOI: 10.55186/25876740_2024_67_1_14
- Костяев А.И., Никонова Г.Н. (2022). Особенности современного размещения производства продукции сельского хозяйства в российском Нечерноземье // *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Естественные и медицинские науки*. № 3. С. 5–20. DOI: 10.5922/gikbfu-2022-3-1
- Липски С.А. (2018). К вопросу о решении проблемы невостребованных земельных долей путем их признания муниципальной собственностью // *Международный сельскохозяйственный журнал*. № 4. С. 56–59. DOI: 10.24411/2587-6740-2018-14064
- Липски С.А. (2020). Состояние и использование земельных ресурсов России: тенденции текущего десятилетия // *Проблемы прогнозирования*. № 4. С. 107–115.
- Маклахов А.В., Живетин В.В., Симонов Г.А. (2020). Некоторые аспекты модернизации экономики Нечерноземья (на примере Вологодской области) // *Проблемы развития территории*. № 2. С. 81–94. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.6
- Максимов Е.Л. (2023). Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения: эколого-правовые проблемы // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. № 3. С. 72–80.
- Малышкина И.А. (2016). Вовлечение в хозяйственный оборот невостребованных земельных долей и неиспользуемых земельных участков // *Вестник Омского государственного аграрного университета*. № 1. С. 272–281.
- Никонова Г.Н. (2023). Особенности современной институциональной среды земельных отношений в аграрном секторе // *Аграрная наука Евро-Северо-Востока*. № 6. С. 1067–1076. DOI: <https://doi.org/10.30766/2072-9081.2023.24.6.1067-1076>
- Огневцев С.Б. (2018). Рекомендации по совершенствованию отношений собственников земельных долей на земли сельскохозяйственного назначения // *Международный сельскохозяйственный журнал*. № 6. С. 20–23. DOI: 10.24411/2587-6740-2018-16088
- Орешкина Е.В., Подболотова Л.П., Шепелев А.Л. (2022). Современное состояние вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель в Российской Федерации // *Образование. Наука. Научные кадры*. № 1. С. 147–153. DOI: 10.24412/2073-3305-2022-1-147-153
- Петриков А.В. (2025). Приоритеты и механизмы земельной политики в сельском хозяйстве России // *Федерализм*. № 3. С. 117–135. DOI: 10.21686/2073-1051-2025-3-117-135
- Трофимова В.И. (2024). Вовлечение неиспользуемых земель в хозяйственный оборот аграрной сферы региона: институциональное регулирование и экономическая целесообразность // *Вестник университета*. № 8. С. 95–108.
- Турицын А.В. (2012). Право собственности на невостребованные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // *Современная научная мысль*. № 1. С. 108–113.
- Dang Guoying (2013). Incomplete land property rights of Chinese farmers. *Rural Work Communication*, 10, 24.
- Duke J.M., Marišová E., Bandlerová A., Slovinska J. (2004). Price repression in the Slovak agricultural land market. *Land Use Policy*, 1, 59–69.
- Fan Gang (2013). *Early Departure of Migrant Workers is a Trap of Urbanization Lag*. Available at: http://theory.rmlt.com.cn/2013/1203/192509_2.shtml
- Gao Jia (2016). *Urbanization of Agricultural Migrant Population: Research on Land Contract Right Exit and Economic Compensation*. Beijing: China Agricultural Publishing House.
- Gorton M. (2001). Agricultural land reform in Moldova. *Land Use Policy*, 18(3), 269–279.
- Han Zhanbing (2019). Are elderly farmers willing to relinquish their land contract rights and management rights: A survey based on 31 rural households in Henan Province. *Economic Latitude and Longitude*, 4, 40–47.
- Hayashi Y. (2000). *International Analysis of Agricultural Development*. China Social Sciences Press.
- He Xuefeng (2013). *Farmers Should Not Be Radicalized When Moving to Cities*. Available at: https://www.guancha.cn/he-xue-feng/2013_12_17_191604.shtml
- Hu Dawei, Zhao Hongwei (2024). Implementation challenges and legal approaches to compensation for the exit of land contract management rights. *Agricultural Outlook*, 20(06), 18–23.
- Liu Jun, Wu Longjian (2021). legal improvement of shareholders' withdrawal rights in rural shareholding cooperatives under the perspective of the civil code. *Rural Economy*, 4, 127–137.

- Liu Tongsan (2020). *The Exit of Rural Land in the Process of Urbanization and Its Implementation Mechanism*. Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Lu Chunyang, Wen Feng (2019). Research on the exit of rural land contracting rights. *Hubei: Rural Economy and Technology*, 1, 48–49.
- Van Dijk T. (2003). Scenarios of Central European land fragmentation. *Land Use Policy*, 20, 149–158.
- Zhang Chaoyang, Zhao Qindong, Song Chunxiao (2024). Farmers' exit willingness and compensation mode selection of land contract rights from the perspective of intergenerational differences: Based on 1,012 household questionnaires from 11 provinces (regions) in China. *Journal of Northwest A&F University (Social Sciences Edition)*, 2, 103–114.
- Zhu Tianzhi (2022). The dilemma of land contract management rights withdrawal and its solutions. *Tianjin Social Sciences*, 6, 55–60.

Сведения об авторах

Хэ Сюньвэй – магистр, научный сотрудник, заместитель главного редактора журнала «Enterprise Economics», Академия общественных наук провинции Цзянси (Китай, 330077, провинция Цзянси, г. Наньчан, район Дунху, ул. North Hongdu Avenue, д. 649; e-mail: qyjbjb@163.com)

Светлана Сергеевна Патракова – кандидат экономических наук, научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: sspatrakova@bk.ru)

Евгений Александрович Мазилев – кандидат экономических наук, заместитель директора по развитию и реализации перспективных проектов, Вологодский научный центр Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а); директор, Северо-Западный научно-исследовательский институт молочного и лугопастбищного хозяйства – обособленное подразделение Вологодского научного центра Российской академии наук (Российская Федерация, 160555, г. Вологда, с. Молочное, ул. Ленина, д. 14; e-mail: eamazilov@mail.ru)

He Xiongwei, Patrakova S.S., Mazilov E.A.

State Management of Idle Agricultural Lands: The Experience of China and Russia

Abstract. Sustainable agricultural development is a strategic priority for nations like China and Russia. Its achievement is directly dependent on the efficiency and rationality of resource use, particularly land resources. However, both China and Russia currently face the challenge of underutilization of agricultural lands. This article aims to examine and critically assess the Chinese and Russian experiences in bringing idle agricultural lands back into economic circulation for further implementation in the practice of public administration in the field of land use. The study reveals that China's proposed solution involves reforming the separation of ownership rights, contract rights, and land management rights in rural areas (the "Three Rights Separation" reform). Key factors driving the reform of the mechanism for relinquishing agricultural land contract rights (rural land contract rights withdrawal) are identified, including the large-scale migration of surplus agricultural labor to urban areas in China and the prevalence of part-time farming. The article characterizes the differences in land relinquishment mechanisms and the specific behaviors of farmers in implementing them across three Chinese counties. It also determines the scale, trends, and factors contributing to the problem of idle agricultural lands in Russia and its northern regions. An overview of Russian state programs and those of Northwestern regions aimed at returning unused agricultural lands to circulation is provided. Based on a synthesis of Chinese and Russian experiences, the study substantiates the necessity of considering territorial specifics when developing and implementing mechanisms for land relinquishment/withdrawal, as well as when choosing prospective directions for

their subsequent use (agriculture, tourism, other types of entrepreneurship, etc.). The research findings can serve as a theoretical and methodological foundation and reference material for improving state land-use policy.

Key words: agricultural lands, idle/unused lands, land return to circulation, land relinquishment, land withdrawal, agriculture, rural areas, China, Russia.

Information about the Authors

He Xiongwei – Master, Researcher, deputy editor-in-chief of the journal “Enterprise Economics”, Jiangxi Academy of Social Sciences (649, North Hongdu Avenue, Donghu District, Nanchang, 330077, China; e-mail: qyjbjb@163.com)

Svetlana S. Patrakova – Candidate of Sciences (Economics), Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: sspatrakova@bk.ru)

Evgeny A. Mazilov – Candidate of Sciences (Economics), deputy director for development and implementation of promising projects, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation); director, Northwestern Dairy Farming and Grassland Management Research Institute – a separate division of Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (14, Lenin Street, Molochnoe Rural Settlement, Vologda, 160555, Russian Federation; e-mail: eamazilov@mail.ru)

Статья поступила 03.02.2026.