

УДК 332.334.4:631.1-047.43(470.40)

## ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Чурсин А.И., Кривцова И.Х.

ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства»,  
Пенза, e-mail:irinaishamyatova@yandex.ru

В работе рассмотрены позитивные и негативные результаты земельной политики в России на примере Пензенской области. Рассмотрена эффективность использования сельскохозяйственных угодий, количество земель, подверженных негативным процессам: потере плодородия, развития водной и ветровой эрозии, закустаривания и зарастания лесом, опустынивания, заболачивания, засорения камнями. За 2012 год количество проведенных проверок увеличилось на 101 по отношению к 2011, это связано с увеличением количества поступающих заявлений и жалоб по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также с активизацией муниципального земельного контроля в районах области. Количество выявленных нарушений, количество нарушителей, привлеченных к административной ответственности, на протяжении 3-х лет возрастает на 5–10%, однако сумма наложенных административных штрафов на нарушителей земельного законодательства на протяжении трех лет остается практически на одном уровне. В статье также идет речь о повышении эффективности кадастра недвижимости в последние годы, а также о поглощении землеустройства как инструмента реализации земельной политики сферой кадастровой деятельности. В заключении намечены значимые тенденции для повышения эффективности сельского хозяйства.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, эффективность, нарушение, плодородие, эрозия, собственность

## LAND AND POLICY IN RUSSIA. EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF USE OF AGRICULTURAL LAND IN THE PENZA REGION

Chursin A.I., Krivtsova I.H.

VPO Penza State University of Architecture and Construction,  
Penza, e-mail:irinaishamyatova@yandex.ru

The paper discusses the positive and negative results of land policy in Russia on the example of the Penza region. Efficiency of use of agricultural land, the amount of land affected by the negative processes: the loss of fertility, development of water and wind erosion, salustiana and overgrown with forests, desertification, waterlogging, contamination with stones. In 2012 the number of conducted inspections increased by 101 in relation to 2011, it is connected with the increase in the number of received applications and complaints on issues of observance of land legislation, as well as with the activation of municipal land control in the districts. The number of revealed violations, the number of offenders brought to administrative responsibility for 3 years increases by 5–10%, but the amount of administrative penalties imposed on violators of land legislation in the course of three years remains practically at the same level. The article also refers to the efficiency of the real estate cadastre in recent years, and the acquisition of land management as a tool of implementation of land policy the sphere of cadastral activities. In conclusion, the planned significant trends to improve the efficiency of agriculture.

**Keywords:** agricultural land, efficiency, disturbance, fertility, erosion, property

На сегодняшний день в России наиболее актуальна проблема эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, в которые входят также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства.

Целью данной работы является изучение актуальной проблемы для сельского хозяйства России и в частности Пензенской области, эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения.

Начатая в 1991 году земельная реформа так и не была доведена до конца. В настоящее время в Российской Федерации практически отсутствует рынок сельскохозяйственных земель из-за инвестиционной непривлекательности сельского хозяйства, юридической нерешенности проблем права

собственности и совершения гражданско-правовых сделок с землей, неразвитости рыночной инфраструктуры.

### 1. Анализ результатов земельной политики России и Пензенской области

Рассмотрим основные позитивные результаты земельной политики, проведенные в предшествующие годы:

1. Формирование, хотя и не в полном объеме, необходимой законодательной базы регулирования земельных отношений в стране в целом и в абсолютном большинстве субъектов РФ;

2. Введение реального многообразия форм собственности на землю и форм [6].

В государственной и муниципальной собственности находится 1065,3 тыс. га (34,67%), из которых 39,2 тыс. га отнесено к собственности Российской

Федерации, из них передано в аренду гражданам 1,0 тыс. га, в пользование юридическим лицам – 26,3 тыс. га и в аренду – 11,9 тыс. га. К собственности Пензенской области отнесено 58,7 тыс. га, из них передано в аренду гражданам 1,9 тыс. га, в пользование юридическим лицам 2,6 тыс. га, в аренду юридическим лицам – 52,5 тыс. га; 136,7 тыс. га отнесены к муниципальной собственности, из них передано в аренду гражданам 22,0 тыс. га, в пользование юридическим лицам – 9,3 тыс. га и в аренду – 83,6 тыс. га. [3];

3. Медленное с существенными издержками, но все-таки поступательное развитие земельного рынка [6].

За период реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» и Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446, долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства Пензенской области на 2009–2013 годы», утвержденной постановлением Правительства Пензенской области от 20.10.2008 № 674-пП, был обеспечен рост продукции сельского хозяйства и производства пищевых продуктов. В 2006–2011 годах среднегодовые темпы прироста продукции сельского хозяйства, несмотря на неблагоприятный 2010 год, составили 4,4%, пищевых продуктов – 4,0%. По сравнению с 2005 годом, валовой сбор подсолнечника вырос в 2 раза, сахарной свеклы – на 73%, прирост производства скота и птицы в 2010 году к 2006 году достиг 36,8%, в том числе мяса свиней – 52,2% и мяса птицы – 61,1%.

Улучшилась экономика сельскохозяйственных организаций, получила развитие деятельность крупных агропромышленных формирований, активизировалась работа по социальному развитию сельских территорий.

Вместе с тем последствия мирового финансового и экономического кризиса, а также засуха 2010 года негативно отразились на инвестиционном климате в агропромышленном комплексе, динамике развития сельскохозяйственного производства [7];

4. Повышение экономической эффективности исследования земель в значительном числе регионов и во множестве сельскохозяйственных предприятий и КФХ (последовательный рост урожайности сельскохозяйственных культур и др.);

5. Начало процессов преобразования земельных участков в земельные активы и во-

влечение их в финансовый оборот (земельная ипотека);

6. Порождение класса эффективных собственников земельных участков [6].

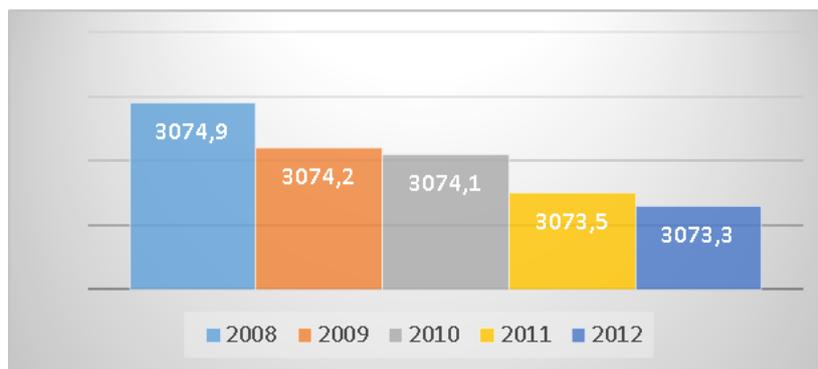
Однако на этом позитивном фоне рельефно проявились и, к сожалению, усиливаются негативные тенденции, которые не просто снижают значимость достигнутых результатов, но и во многом сводят её на нет, по сути, дискредитируют земельную политику государства и дают веские основания считать, что она крайне неэффективна, а если судить более жёстко, то отсутствует вообще. Рассмотрим основные из них.

Современное землепользование способно вызвать негативные последствия для состояния земель. Миллионы гектаров земли выведены из хозяйственного оборота. Так, по данным министерства сельского хозяйства на сегодняшний день в Пензенской области не обрабатывается 455 тыс. га [8].

В Пензенском регионе происходят интенсивные процессы реформирования земельных отношений, в результате чего значительная часть сельскохозяйственных земель передается в ведение городских, поселковых и сельских органов власти с целью дальнейшего развития сети населенных пунктов. Земли сельскохозяйственного назначения по состоянию на 1 января 2014 года занимают 3072,9 тыс. га, из них в собственности граждан находится 1415,8 тыс. га или 46,07% от общей площади земель данной категории, у юридических лиц 591,8 тыс. га (19,26%) [3].

По сравнению с предыдущим годом количество земель сельскохозяйственного назначения уменьшилось на 0,4 тыс. га, это произошло за счет перевода этих земель в земли населенных пунктов. За 4 года, как показано на рисунке, количество сельскохозяйственных земель уменьшилось на 1,8 тыс. га (рисунок), данные земли переведены в земли населенных пунктов (0,8 тыс. га) и земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения (1 тыс. га) [3].

С начала 2011 по 2012 гг. специалистами отдела земельного контроля Пензенской области проведено 14687 проверок. По итогам проверок выявлено 3319 нарушений законодательства РФ. При проведении контрольно-надзорных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в черте населенных пунктов, были обнаружены заброшенные, заросшие кустарниками и деревьями земельные участки.



Изменение площади земель сельскохозяйственного назначения, тыс. га

Основным видом нарушения земельного законодательства в настоящее время является самовольное занятие земельных участков или использование земельных участков без оформленных правоустанавливающих документов [3].

Всего в области находится около 190 тыс. га не востребуемых сельскохозяйственных угодий, находящихся в государственной собственности (фонды перераспределения земель) и 400 тыс. га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, находящихся в долевой собственности.

Деградация подвержены огромные площади сельскохозяйственных земель, в том числе катастрофическое развитие процессов водной и ветровой эрозии, опустынивание, заболачивание, закустаривание, обеднение почв и др. Только в 5 областях центрально-чернозёмной зоны с лучшими в стране почвами, площадь пашни с негативными проявлениями в 2000 г. составила 8,4 млн. га (78% от всей площади), а в 2009 году – уже 10, 0 млн. га (97%). Потери продукции из-за снижения потенциала земель за 9 лет в зерновом эквиваленте составили 9,3 млн. т. [6].

В Пензенской области площадь овражно-балочных земель составляет 324,5 тыс. га, или 10,8% от площади сельскохозяйственных угодий. На долю оврагов приходится всего 38 тыс. га, или 1,5%.

Современная эрозия почв – сложное природно-антропогенное явление, основой которого являются процессы смыва, транспорта и переотложения почвенной массы склоновыми потоками. Вместе с тем, технологические и социальные аспекты использования земель не менее значимы, чем физические параметры основных факторов самого процесса.

Из социально-экономических причин следует подчеркнуть значительную распаханность почв области, которая составляет 85% от площади сельскохозяйственных угодий.

Площадь эрозионно-опасных земель составляет 924,9 тыс. га, или 32% от общей площади сельскохозяйственных угодий, которые при снижении культуры земледелия пополняют объем эродированных почв. Из них подвержено водной эрозии 503,8 тыс. га. Общая площадь переувлажненных сельскохозяйственных угодий в области составляет 204 тыс. га, или 7,1%. Из них 25,2 тыс. га сильно переувлажнены (заболочены). На пашне эти площади составляют соответственно 100,1 тыс. га, 4,6% и 2,2 тыс. га. По данным учета земель по качественным признакам общая площадь переувлажненных угодий значительно ниже – 143,4 тыс. га. Это связано с тем, что в их состав не включены лугово-черноземные и в различной степени оглеенные серые лесные почвы [3].

Закустаренные и заросшие мелколесьем – 65,1 тыс. га, каменистые – 75,8 тыс. га. По приблизительным данным, площадь угодий Пензенской области, заросших лесом, составляет 118,8 тыс. га. Большая часть таких земель расположены в Вадинском, Никольском, Шемьшейском, Камешкирском и Сосновоборском районах. В Никольском районе не обрабатывается 56,3% земель сельскохозяйственного назначения, в Вадинском – 46,7%, Малосердобинском – 40% [1].

По данным пензенских ученых (Беляк, Ломов, Надежкин, Кузин и других), исходные запасы гумуса уменьшились на 20–40%, происходит обесструктуривание почвы, наблюдается тенденция к подкислению подпахотного горизонта, и, как следствие этих негативных процессов, снижение балла бонитета и продуктивного потенциала сельскохозяйственных земель [4].

В области очень мало обновляется старая техника, не применяются новые технологии возделывания земель. Имеющаяся техника используется неэффективно, зачастую простаивает из-за отсутствия горючего.

В результате чего деревня, сельское хозяйство оказались на грани разрушения,

вымирания. Старые колхозы и совхозы были повсеместно разрушены, а нового, эффективного и рационально функционирующего ничего взамен не создано.

Другой важной проблемой является беспрецедентная криминализация сферы регулирования земельными ресурсами, развитие различных форм рейдерства, растущая незащищенность прав на землю российских крестьян, неэффективность судебной практики в сфере земельных отношений, а также концентрация огромной площади (до 1 млн. га и выше) земель в собственности крупных корпоративных структур, что по своей сути является развитием латифундий.

Возрастает неудовлетворённость состоянием и темпами развития инфраструктуры земельного рынка, низкая заработная плата обусловила дефицит квалифицированных кадров [6].

Среднегодовая численность работающих, занятых в сельскохозяйственном производстве в Пензенской области, за период с 2001 по 2006 год сократилась с 57,1 до 33,8 тысячи человек. Уменьшилось число специалистов, ухудшился их качественный состав и профессиональный уровень. Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве на протяжении многих лет остается более низкой по сравнению с другими отраслями экономики Пензенской области и по состоянию на 1 января 2008 года составляет 4921 рубль [6, 7].

Большинство территорий, занимаемых землями сельскохозяйственного назначения, довольно сложно контролировать из-за отсутствия в цифровом виде карт сельскохозяйственной освоенности территорий с границами полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и контуров, неразвитой сети пунктов оперативного мониторинга, наземных станций, в том числе и метеорологических, отсутствия авиационной поддержки ввиду высокой стоимости ее содержания. На этих землях в силу различного рода природных процессов и хозяйственной деятельности человека происходит постоянное изменение границ посевных площадей, условий вегетации сельскохозяйственных культур, свойств почвенного плодородия, развитие негативных процессов.

Во многих регионах Российской Федерации отсутствие актуальной картографической основы не позволяет решать поставленные задачи мониторинга. Имеющиеся в большинстве субъектов Российской Федерации топографические карты относятся к середине 80-х – началу 90-х годов прошлого века. Темпы работ по централизованному обновлению карт существенно снизились, при

этом за последние годы состояние агроландшафта существенно изменилось, особенно в интенсивно развивающихся регионах [2].

В публичных выступлениях ряда чиновников Министерства экономического развития начиная, с 2005 года, всё чаще звучит позиция о поглощении землеустройства сферой кадастровой деятельности. В утверждённых распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 года Основах государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2017 годы землеустройство как инструмент реализации земельной политики даже не упоминается. Наконец, в мае 2013 г. Росреестр вносит на рассмотрение законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», которым предлагается изменить содержание Федерального закона «О землеустройстве», сократив его сферу с земельного фонда страны до одной из его категорий – земель сельскохозяйственного назначения, а все землеустроительные действия по формированию земельных участков, установлению границ и др. передать в сферу кадастрового производства.

Следует отметить, что речь идёт не просто о перераспределении функций, а по сути, о разрушении землеустройства как инструмента реализации земельной политики, поскольку при таком подходе будет разрушено единство системы мер по организации рационального использования и охраны земельного фонда страны [6].

В сфере организации ведения государственного кадастра недвижимости наблюдаются значительные улучшения. В Пензенской области были сформированы картографические основы на земельные участки общей площадью 318700 га. Была проведена закладка знаков опорной межевой сети в целях создания кадастра недвижимости всего 3160 единиц. С 2012 года ведения Государственного кадастра недвижимости осуществляется в единой системе координат МСК-58, также проведена инвентаризация архивов организаций, осуществляющих технический учет объектов капитального строительства, всего 61600 единиц. Проведена актуализация кадастровой стоимости земельных участков, всего 1078773 единиц. Внесены сведения в государственный кадастр недвижимости на площади 21 000 га. Обеспечение ежегодного сбора земельных платежей и имущественных налогов около 3 млрд 860 млн рублей.

В сфере оказания услуг наблюдаются также позитивные результаты: с 1 октября 2013 решается проблема очередей, документы на учёт и регистрацию можно по-

давать в электронном виде (при наличии квалифицированной электронной подписи); Росреестр ввёл приём документов на учёт и регистрацию прав с выездом на дом (в Пензенской области с 1 июня 2013 года); сокращение сроков кадастрового учёта и регистрации прав, приём граждан осуществляется по предварительной записи, проведение полной инвентаризации земель, большинство документов переведено в электронный вид, был объединён единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним с государственным кадастром недвижимости в один информационный ресурс.

Несмотря на значительное повышение эффективности кадастрового производства в государственном кадастре недвижимости Пензенской области отсутствует современная цифровая картографическая основа, качество предоставления услуг среднее, срок постановки земельного участка на государственный кадастровый учёт необходимо ещё уменьшить, довольно часто встречаются кадастровые ошибки и ряд других недостатков.

Таким образом, в настоящее время земельная политика Российской Федерации и Пензенской области имеет достаточно много позитивных результатов, однако очень велико количество негативных моментов, которые снижают значимость достигнутых результатов и делают сельское хозяйство неэффективной и невыгодной отраслью. Основными из них являются разрушение землеустройства, усиливающаяся деградация земель, неразвитая инфраструктура сельских поселений, устаревшее оборудование и многие другие проблемы, требующие радикальных решений.

## **2. Мероприятия, намечаемые на повышении эффективности земель сельскохозяйственного назначения**

Необходимо наметить следующие значимые тенденции для повышения эффективности сельского хозяйства:

- увеличение инвестиций на повышение плодородия почв и развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, стимулирование улучшения использования земельных угодий;

- преодоление стагнации в подотрасли скотоводства, создание условий для наращивания производства и импортозамещения мяса крупного рогатого скота и молочных продуктов;

- ускорение обновления технической базы агропромышленного производства на базе восстановления и развития российского сельскохозяйственного машиностроения,

введение новых технологий возделывания земель;

- важнейшую роль в борьбе с эрозией почв играют почвозащитные севообороты, организационно-хозяйственные, агротехнические и лесомелиоративные мероприятия, строительство гидротехнических сооружений;

- экологизация и биологизация агропромышленного производства на основе применения новых технологий в растениеводстве, животноводстве и пищевой промышленности в целях сохранения природного потенциала и повышения безопасности пищевых продуктов;

- повышение роли сельскохозяйственных товаров местных производителей.

В растениеводстве необходимо освоить интенсивные технологии, базирующиеся на новом поколении тракторов и сельскохозяйственных машин, увеличить объемы внесения минеральных удобрений, осуществить переход на посев семян перспективных высокоурожайных сортов и гибридов.

В животноводстве решение задачи ускоренного наращивания производства мяса и молока позволит повысить уровень потребления населением этих продуктов при одновременном их импортозамещении. Это связано с оптимистическими тенденциями развития свиноводства и птицеводства.

## **Заключение**

В данной работе мы рассмотрели земельную политику России и Пензенской области, выделили позитивные и негативные результаты, наметили тенденции для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения.

Развитие сельскохозяйственных земель в субъектах РФ является приоритетным, дающим толчок формированию эффективного сельскохозяйственного производства, оказывающим влияние на другие отрасли экономики, а также они есть резервный фонд развития иных категорий земель. Таким образом, сельскохозяйственная земля должна являться основным объектом управления, на который сфокусировано особое внимание органов власти. Следовательно, наиболее эффективное управление территориями будет осуществляться при условии основания на маркетинг сельскохозяйственных земель.

## **Список литературы**

1. Постановление от 20 октября 2008 г. № 674-пП об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства Пензенской области на 2009–2013 годы».
2. Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р «О Концепции развития государственного мони-

торинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2072596/#ixzz30FJrWjFD>

3. Доклад «О состоянии и использовании земель в Пензенской области в 2012 году». – Электронный ресурс. Режим доступа: (<http://www.rosreestr.ru>).

4. Беляк В.Б. Биологизация сельскохозяйственно-го производства (теория и практика) – Пенза: ОАО Издательско-полиграфический комплекс «Пензенская правда», 2008. – 320 с.

5. Чурсин А.И., Сафронова Н.Ю. Мониторинг использования сельскохозяйственных земель в земельном фонде Пензенской области. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – М.: ГУЗ, 2011. – №3. – С. 86–93.

6. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель №9 (105) // 2013 г.

7. Официальный портал Правительства Пензенской области [Электронный ресурс]: офиц. Сайт. – М., 2011. Режим доступа: <http://www.penza.ru/news/2012/06/18/17081926>.

8. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Пензенской области [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.mcx-penza.ru>

#### References

1. The decision of 20 October 2008, N 674-PP approval of the long-term target program «Development of agriculture of the Penza region for 2009-2013»

2. The decree of the RF Government of July 30, 2010 no. 1292-R «On Concept of development of public monitoring of agricultural lands and lands used or provided to agriculture in the structure of lands of other categories, and the formation of state

information resources on these lands for the period till 2020». [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2072596/#ixzz30FJrWjFD>

3. The report «On the status and use of lands in the Penza region in 2012». Electronic resource. Mode of access: (<http://www.rosreestr.ru>).

4. Belyak V.B. have been biological function of agricultural production (theory and practice) Penza OJSC Publishing and printing complex «Penzenskaya Pravda», 2008. 320 p.

5. Chursin A.I., Safronova N.Y. «Monitoring of agricultural land use in the land Fund of the Penza region». Land management, cadastre and land monitoring. M.: GUZ, 2011, no. 3. pp. 86–93.

6. Land management, cadastre and monitoring of land no. 9 (105). 2013.

7. Official portal of the Government of Penza region [Electronic resource]: offic. Site. M., 2011. Mode access: <http://www.penza.ru/news/2012/06/18/17081926>.

8. Official website of the Ministry of agriculture of the Penza region [Electronic resource]. URL:<http://www.mcx-penza.ru>

#### Рецензенты:

Тараканов О.В., д.т.н., профессор, декан факультета «Управление территориями» ФГБОУ ВПО Пензенского государственного университета архитектуры и строительства, г. Пенза;

Баронин С.А., д.э.н., профессор кафедры «Экспертиза и управление недвижимостью» ФГБОУ ВПО Пензенского государственного университета архитектуры и строительства, г. Пенза.

Работа поступила в редакцию 08.08.2014.