

УДК 332.37

## ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ: СОХРАНЕНИЕ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Гаджиев И.А.

*Дагестанский государственный университет, филиал, Дербент, e-mail: igor-gadgiev@mail.ru*

Для нашей страны важной задачей в современных условиях в связи с введением экономических санкций со стороны США и ЕС является разработка действенного практического механизма реализации принципа приоритета аграрного землевладения и землепользования путём организации эффективного управления и рационального использования сельскохозяйственных угодий, которое и позволило бы ускоренное импортозамещение за счет дополнительного производства отечественной продукции. Проблема устойчивого развития землепользования, сохранения и рационального использования земель в сельском хозяйстве свидетельствует о важности темы. Тем не менее многие вопросы, относящиеся к теме исследования, являются недостаточно разработанными и требуют дальнейшего изучения. Пока еще не созданы условия развития устойчивого землепользования в аграрном секторе экономики, в частности сохранение и рациональное использование земель и предотвращение их выбытия из сельскохозяйственного оборота. В сложившихся условиях нужны новые подходы в аграрной политике государства, обеспечивающие организацию эффективного землепользования, качественного учета и оценки. Все эти проблемы обусловлены существенным снижением роли государства в формировании эффективной системы управления и землепользования, в основе которой лежит строгий учет земельных ресурсов страны и контроль за их эффективным использованием по целевому назначению и ответственности правоприменения законодательных актов.

**Ключевые слова:** аграрная политика, земли сельскохозяйственного назначения, землевладение и землепользование, земельные отношения, земельные ресурсы, законодательное регулирование, качество управления, рациональное использование, мониторинг

## PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT: CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF AGRICULTURAL LAND

Gadzhiev I.A.

*Dagestan State University branch, Derbent, e-mail: igor-gadgiev@mail.ru*

For our country, an important task in modern conditions in connection with the introduction of economic sanctions by the US and the EU is to develop an effective mechanism of practical realization of the principle of priority of the agricultural land tenure through the organization of efficient management and rational use of agricultural land and which would allow the rapid import substitution by dopolnitelno Production of domestic products. The problem of sustainable land management, conservation and sustainable use of land for agriculture, demonstrates the importance of the topic. Nevertheless, many issues related to the research theme, are underdeveloped and require further study. It is not yet created the conditions for sustainable development of land use in the agricultural sector in particular, the conservation and sustainable use of land and prevent their departure from the agricultural turnover. Under these circumstances, we need new approaches to the agrarian policy of the state to ensure effective organization of land-use, high-quality recording and evaluation. All these problems are due to a significant reduction in the state's role in the formation of an effective system of management and land use, which is based on strict control of land resources of the country and the control of their effective use for the intended purpose and responsibility of enforcement of legislation.

**Keywords:** agricultural policy, agricultural land, land tenure and land use, land tenure, land resources, regulation, quality of management, rational use, monitoring

Интерес со стороны ученых к проблеме устойчивого развития землепользования, сохранения и рационального использования земель в сельском хозяйстве свидетельствует о важности проблемы и множестве аспектов ее проявления в самых разных областях. Тем не менее многие вопросы, относящиеся к теме исследования являются недостаточно разработанными, и требуют дальнейшего изучения и совершенствования в методологическом, методическом и практическом плане.

Разработке различных аспектов данного вопроса посвящены работы многих

ученых: Л.И. Абалкина, И.Н. Буздалова, Е.Ф. Заворотина, Г.С. Лисичкина, В.И. Кирюшина, Н.В. Комова, А.С. Миндрин, Б.П. Панкова, А.Э. Сагайдак, И.Г. Ушачёва, В.Н. Хлыстун, Н.И. Шагайда, А.М. Югай и многих других.

Результаты научных исследований проблемы землепользования в работах указанных и других авторов, выявленные ими тенденции позволили выработать ряд как практических, так и общепризнанных теоретических положений и создали необходимые предпосылки дальнейших углубленных исследований.

Несмотря на то, что в последние годы активизировалась деятельность государства по регулированию и поддержке аграрного сектора экономики и осуществлена система формирования отношений землепользования, проблема обеспечения продовольственной безопасности страны за счет эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения остается нерешенной. До сих пор не созданы условия развития устойчивого землепользования в аграрном секторе экономики, в частности сохранение и рациональное использование земель и предотвращение их выбытия из сельскохозяйственного оборота. А принимаемые меры оказывают недостаточное воздействие на его состояние.

В сложившихся условиях нужны новые подходы в аграрной политике государства, обеспечивающие организацию эффективного землепользования, качественного учета и оценки, защиту земель от деградации и контроля за их целевым использованием.

В условиях неэффективного развития этой отрасли экономики невозможно обеспечить рост производства и удовлетворение потребностей населения в качественной продукции собственного производства. Современная Россия является уникальной по аграрному потенциалу страной. По общей площади сельскохозяйственных угодий, в особенности пашни, страна является одним из мировых лидеров, в России сосредоточено около 40% площади наиболее плодородных в мире почв – черноземов.

Так, по данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации площадь земель сельскохозяйственного назначения на начало 2014 года составляла 386 465,00 тыс. га, а общая площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения 196,20 тыс. га, в том числе:

- пашня 115100,10 тыс. га;
- пастбища 56 864,00 тыс. га;
- сенокосы 18 656,10 тыс. га;
- залежи 4 372,20 тыс. га;
- многолетние насаждения

1 167,50 тыс. га [4].

Однако при таком потенциале сельскохозяйственных угодий не обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации из-за недоиспользования значительной части сельскохозяйственных угодий, которые выбыли из оборота за период аграрных преобразований. Для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной продукции в общем объеме товар-

ных ресурсов внутреннего рынка в пределах 80–95 процентов [9].

С учетом проблем землепользования в нынешних условиях и в целях обеспечения продовольственной независимости России и повышения эффективности использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов, упорядочения землепользования, как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ принимаются соответствующие нормативно-правовые акты.

Нормативными актами, определяющими основы комплексной государственной аграрной политики по развитию сельского хозяйства, являются Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы», утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р [3].

В Республике Дагестан Народным Собранием Республики принята «Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года». Одним из семи приоритетных направлений, включенных в Стратегию, является агропромышленный комплекс.

В Стратегии определены 4 этапа социально-экономического развития республики. Первый этап – 2011–2012 годы, второй этап – 2013–2015 годы, третий – 2016–2020 годы, четвертый этап – 2021–2025-й годы. Однако следует отметить, что муниципальными образованиями Республики Дагестан в соответствии со Стратегией-2025 не разработаны соответствующие программы на местном уровне [5].

Что касается развития сельского хозяйства, то в документе в качестве приоритетных определено несколько отраслей: развитие растениеводства и садоводства, животноводства, рыбхозхозяйственного сектора, пищевой промышленности и другие, а в отношении земель сельскохозяйственного назначения не отражен перечень мер основных направлений и механизмов совершенствования регулирования земельных

отношений в сельском хозяйстве, упорядочения землепользования, реализации механизмов повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель.

Необходимо сохранение ведущей роли государства в совершенствовании механизма управления земельными ресурсами при формировании многоукладных рыночных отношений и приватизации земель сельскохозяйственного назначения, возобновлении работ по изучению и оценке земельных ресурсов, организации их рационального использования и защиты от необоснованных изъятий и всех видов деградации.

Помимо проблемы эффективного законодательного обеспечения, практическая реализация земельно-правовых норм не обеспечена информационно – наличием сведений о земельных участках и земельном фонде. Одной из проблем в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения является утаивание должностными лицами органов власти информации об имеющейся площади земель сельскохозяйственного назначения. К сожалению, распоряжение землей затруднено отсутствием полной информации о ней и ее собственниках, которую может дать только инвентаризация. Необходимо определить границы участков сельскохозяйственных земель, какие земли сегодня являются сельскохозяйственными, какие можно отдать под дорожное строительство и т.п., какие использовать по назначению и какие не подлежат изъятию.

Однако органы государственной и муниципальной власти, на местах наделенные широкими полномочиями по управлению земельными ресурсами, смирились с существующим положением дел и не предпринимают действенных мер по кардинальному изменению ситуации по эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения. Основная причина здесь низкая управляемость и определенная заинтересованность чиновников распоряжаться землями по своему усмотрению, а не достижение общегосударственных целей по целевому использованию национального богатства страны.

Все эти тенденции обусловлены существенным снижением роли государства в формировании эффективной системы управления и землепользования, в основе которой лежит строгий учет земельных ресурсов страны и контроль за их эффективным использованием по целевому назначению и ответственности правоприменения законодательных актов.

Практика показывает, что государство практически самоустранилось от важнейшей своей функции – землеустройства, которое является главным механизмом в наведении порядка на земле, решении экологических, правовых, социально-экономических и организационных задач.

Необходимо возобновить составление федеральных и региональных прогнозов рационального использования сельскохозяйственных земель, генеральных схем использования и охраны земельных ресурсов, схем землеустройства хозяйств и районов, без чего трудно избежать ошибок в предоставлении и осуществлении контроля за их использованием. Важно принять нормативные акты, придающие статус государственной собственности наиболее ценным землям сельскохозяйственного назначения, прописать финансовые меры ответственности собственника, владельца и пользователя земли, обеспечивающие их эффективное использование и экономический механизм стимулирования.

Требуется начинать масштабную работу по территориальному планированию, принимать долгосрочные планы развития территорий, выделять сельскохозяйственные и иные зоны, выделять наиболее ценные по размеру и качеству земли, которые не могут быть вовлечены в длительной перспективе под застройку, нужно разрабатывать порядок установления видов разрешенного использования, участия сообществ в их обсуждении. Требуется, прежде всего, приостановить массовое сокращение площадей, которые по разным причинам выпадают из хозяйственного оборота.

Важную роль в осуществлении контроля за использованием и охраной земельных ресурсов призвано сыграть введение мониторинга земель. Мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда в целях своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов в землепользовании [8]. Введение мониторинга земель на территории России предусмотрено Постановлением Правительства Российской Федерации № 491 от 15 июля 1992 г. «О мониторинге земель».

Площадь земель сельскохозяйственного назначения за годы реформирования экономики значительно сократилась. По данным Роснедвижимости и других источников, в России растёт площадь неиспользуемых продуктивных угодий, увеличивается площадь участков, на которых отмечаются

заращение кустарником и мелколесьем, заболачивание, засоление, иссушение, затопление и подтопление, эрозия, загрязнение, заражение, захламление, снижение плодородия почв, нарушение целостности почвенного покрова.

Выявленные негативные тенденции можно увидеть по всей стране, и проблема сокращения наиболее ценных земель сельскохозяйственного назначения усугубляется неконтролируемым рыночным оборотом земель сельскохозяйственного назначения и последующим переводом их в категорию земли населенных пунктов, отчуждением под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта и иного назначения и деградации земель в результате нерационального, бесхозяйственного использования.

От неопределенности в земельном вопросе несет потери прежде всего государство: оно не только не имеет представления, как используется земля, но и недополучает земельный налог, который не начисляется на юридических и физических лиц, имеющих землю в бессрочном пользовании или в аренде, не зафиксированной органом госрегистрации, не может предъявить претензии нынешним собственникам, так как до регистрации своего права собственности юридически собственниками они не являются. А упорядочение и узаконивание земельных отношений – это прямое увеличение доходов, которые идут непосредственно в бюджеты муниципальных образований.

Земли сельскохозяйственного пользования являются национальным достоянием и подлежат особой охране, цели использования их ограничены, а перевод в другие категории земель – затруднен.

По этому поводу академик РАСХН С.Н. Волков на III Всероссийском конгрессе экономистов-аграрников заметил: «Во всём мире уже давно возникло понимание того, что сельскохозяйственные угодья не могут изыматься и использоваться для развития населённых пунктов, промышленных, транспортных, энергетических целей, а их предоставление с изменением целевого назначения, правового режима и разрешённого использования сопряжено со значительными затратами, которые призваны обеспечить восстановление сельскохозяйственного потенциала территории, возмещение убытков, потерь и выгоды, упущенной сельскохозяйственными землевладельцами и землепользователями» [2].

Для нашей страны важной задачей в современных условиях в связи с введе-

нием экономических санкций со стороны США и ЕС является разработка действенного практического механизма реализации принципа приоритета аграрного землевладения и землепользования путём организации эффективного управления и рационального использования сельскохозяйственных угодий, которое и позволило бы ускоренное импортозамещение за счет дополнительного производства отечественной продукции.

Таким образом, результаты наших исследований позволяют выделить основные причины неэффективного использования сельскохозяйственных угодий и выбытия земель сельскохозяйственного назначения из оборота как в целом по России, так и в частности по Республике Дагестан.

В целях эффективного управления землями сельскохозяйственного назначения необходимо:

- разработать четко сформулированную государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере управления земельными ресурсами;
- вести достоверный учет сельскохозяйственных угодий и применить санкций иза ненадлежащее исполнение должностными лицами структурных подразделений функциональных обязанностей и полномочий при осуществлении государственного земельного контроля и расчета убытков за причиненный ущерб;
- провести мониторинг сельскохозяйственных земель и разграничение государственной собственности на землю;
- создать благоприятные территориальные условия развития сельского хозяйства.

#### Список литературы

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. – Режим доступа: <http://government.ru/programs/208/events>.
2. Доклад на III Всероссийском конгрессе экономистов-аграрников. «Проблемы экономического роста и конкурентоспособности сельского хозяйства России». – М., 9–10 февраля 2009 г.) <http://www.vniiesh.ru>.
3. Доклад о результатах за 2012 год и основных направлениях деятельности на 2013 год и на плановый период 2014, 2015 и 2016 годов МСХ РФ. – Режим доступа: [http://www.mcx.ru/documents/file\\_document/show/24156.htm](http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/24156.htm).
4. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014 176 с. – Режим доступа: <http://rosagroland.ru/monitoring/analitics/627>.
5. Закон РД от 7 июля 2011 года «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года». – Режим доступа: [fra.su/regzakon/dagestan/ot\\_iiulya-2011-gobgoda](http://fra.su/regzakon/dagestan/ot_iiulya-2011-gobgoda).
6. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – <http://www.aris.ru/>

7. Постановление правительства Российской Федерации № 717 от 14 июля 2012 г. «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»

8. Постановлением правительства Российской Федерации № 491 от 15 июля 1992 г. «О мониторинге земель» Режим доступа: <http://zakonprost.ru>.

9. Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» режим доступа: [base.garant.ru](http://base.garant.ru)12172719.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

11. Хлыстун В.Н. Состояние и тенденции развития земельных отношений в сельском хозяйстве России // Аналитический вестник. – 2012. – № 37(480) – Режим доступа: [http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25937](http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25937).

### References

1. Gosudarstvennaya programma razvitiya sel skogo khozyajstva i regulirovaniya rynkov sel skoxozyajstvennoj produkcii, syr ya i prodovol stviya na 2013–2020 gody Rezhim dostupa: <http://government.ru/programs/208/events>.

2. Doklad na III Vserossijskom kongresse e konomistov-agrarnikov. «Problemy e konomicheskogo rosta i konkurentosposobnosti sel skogo khozyajstva Rossii», Moskva, 9–10 fevralya 2009 g.) <http://www.vniiesh.ru>.

3. Doklad o rezul tatax za 2012 god i osnovnyx napravleniyax deyatel nosti na 2013 god i na planovyy period 2014, 2015 i 2016 godov MSX RF Rezhim dostupa: [http://www.mcx.ru/documents/file\\_document/show/24156.htm](http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/24156.htm).

4. Doklad o sostoyanii i ispol zovanii zemel sel skoxozyajstvennogo naznacheniya. M.:FGBNU «Rosinformagrotex»,

2014 176s. Rezhim dostupa: [http://rosagroland.ru/monitoring\\_analytics/627](http://rosagroland.ru/monitoring_analytics/627).

5. Zakon RD ot 7 iyulya 2011 goda «Ob utverzhdenii strategii social no-e konomicheskogo razvitiya Respubliki Dagestan do 2025 goda». Rezhim dostupa: [fpa.su/regzakon/dagestan](http://fpa.su/regzakon/dagestan) ot iulya-2011-goboda.

6. Ministerstvo sel skogo khozyajstva Rossijskoj Federacii <http://www.aris.ru>.

7. Postanovlenie pravitel stvo Rossijskoj Federacii no. 717 ot 14 iyulya 2012 g. «O Gosudarstvennoj programme razvitiya sel skogo khozyajstva i regulirovaniya rynkov sel skoxozyajstvennoj produkcii, syr ya i prodovol stviya na 2013–2020 gody».

8. Postanovleniem pravitel stva Rossijskoj Federacii no. 491 ot 15 iyulya 1992 g. «O monitoringe zemel » Rezhim dostupa: <http://zakonprost.ru>.

9. Ukaz Prezidenta RF ot 30 yanvarya 2010 g. no. 120 «Ob utverzhdenii Doktriny prodovol stvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii» rezhim dostupa: [base.garant.ru](http://base.garant.ru)12172719.

10. Federal nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 23 iyunya 2014 g. no. 171-FZ «O vnesenii izmenenij v Zemel nyj kodeks Rossijskoj Federacii i ot del nye zakonodatel nye akty Rossijskoj Federacii».

11. Xlystun V.N.. Sostoyanie i tendencii razvitiya zemel nyx otnoshenij v sel skom khozyajstve Rossii. Analiticheskij vestnik no. 37(480) 2012. Rezhim dostupa: [http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25937](http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25937).

### Рецензенты:

Шахбанов Р.Б., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой бухгалтерского учета, Дагестанский государственный университет, г. Дербент;

Алиев М.А., д.э.н., профессор, кафедры экономической теории, ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный педагогический университет», г. Дербент.