

УДК 332.025

ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Брыжко В.Г., Пшеничников А.А.

ФГБОУ ВО «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова», Пермь, e-mail: zemproekt@yandex.ru

В статье установлены основные проблемы прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Отмечена устойчивая отрицательная динамика развития объекта прогнозирования в течение двадцати пяти лет. Доказано отсутствие реальных предпосылок изменения негативных тенденций в развитии сельскохозяйственного землепользования. Установлена необходимость решения проблемы отсутствия механизма обеспечения приоритета сельского хозяйства на землю. Отмечен недостаточный акцент на проблеме развития аграрного землепользования в целевых программах развития сельского хозяйства и сельских территорий. Установлена проблема недостаточно активного отношения общества к вопросам рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Определен перечень первоочередных мер по совершенствованию прогнозирования сельскохозяйственного землепользования. Доказана необходимость совершенствования системы управления земельными ресурсами. Установлена потребность в развитии теории и практики прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Обоснована необходимость воссоздания единой землеустроительной службы и землеустроительного производства в целях подготовки и реализации прогнозных разработок.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, прогнозирование, землеустройство, управление земельными ресурсами, сельское хозяйство

PROBLEMS IN FORECASTING OF USE AGRICULTURAL LANDS

Bryzhko V.G., Pshenichnikov A.A.

Perm State Agricultural Academy n.a. D.N. Pryanishnikov, Perm, e-mail: zemproekt@yandex.ru

The article establishes the basic problems of forecasting the use of agricultural land. There was a steady negative dynamics of the object prediction for twenty-five years. It proved no real prerequisites for changing negative trends in agricultural land use. The necessity of solving the problem of the lack of a mechanism to ensure the priority of agriculture on the ground. Marked lack of emphasis on the issue of development of the agricultural land in the target program of development of agriculture and rural areas. It sets the problem of insufficient active attitude of the society to the issues of rational use and protection of agricultural land. The list of priority measures to improve the forecasting of agricultural land use. The necessity of improving the system of land management. Established the need to develop the theory and practice of forecasting use of agricultural land. The necessity of rebuilding one of land use and land management service production in order to prepare and implement forward-looking developments.

Keywords: agricultural land, forecasting, land use planning, land management, agriculture

Обеспечение продовольственной безопасности страны в современных экономических условиях, характерным признаком которых стало возрастающее агрессивное внешнее давление, проявляющееся в системном применении западных санкций против Российской Федерации, полностью зависит от уровня развития отечественного сельскохозяйственного производства. В то же время состояние российского сельского хозяйства не соответствует задачам обеспечения продовольственной независимости государства по различным причинам. Одним из важнейших направлений вывода отечественного агропродовольственного сектора из системного кризиса является рациональное использование ресурсного потенциала сельского хозяйства [1], центральное место в котором занимают земельные ресурсы, выполняющие функцию главного средства аграрного производства.

Основу земельно-ресурсного потенциала аграрной отрасли экономики составляют

земли сельскохозяйственного назначения, которыми признаются земли за границей населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей [4]. По данным академика РАН С.Н. Волкова, земельно-ресурсный потенциал сельского хозяйства страны с начала земельной реформы 1990 года сократился более чем на 30%, а расчетная кадастровая стоимость земель уменьшилась почти на 7 трлн рублей [2].

Для решения проблемы сохранения и развития земель сельскохозяйственного назначения, по нашему мнению, необходимо совершенствование системы управления земельными ресурсами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Это возможно лишь на основе комплексного развития инструментов управления, к основным из которых относится прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов.

Цель исследования – установить основные проблемы прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения и определить пути их разрешения.

Методы исследования – абстрактно-логический, монографический, логического моделирования.

Результаты исследования и их обсуждение

Развитие земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства требует разработки научно обоснованных прогнозов использования земель сельскохозяйственного назначения.

Наши исследования свидетельствуют о том, что назначением прогнозирования здесь следует считать обоснование комплексных прогнозов, направленных на развитие аграрного землепользования, рациональное распределение и использование земель в сельском хозяйстве, сохранение и повышение уровня почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения. На наш взгляд, под прогнозированием следует понимать процесс установления возможных, приоритетных для отрасли и общества направлений развития аграрного землепользования и определения средств достижения прогнозируемого результата по организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В этом контексте под прогнозом использования земель сельскохозяйственного назначения понимается система аргументированных представлений, носящих вероятностный, но достаточно достоверный характер о целесообразном развитии аграрного землепользования на перспективу в целях создания необходимых территориальных условий для устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий, сохранения земельно-ресурсного потенциала отрасли [6].

Прогнозные разработки должны способствовать приданию необходимого направления перспективному развитию аграрного землепользования в соответствии с национальными интересами.

Достижению этой цели в современных условиях препятствуют проблемы различной природы происхождения и направленности.

В частности, отмечается устойчивая отрицательная динамика развития объекта прогнозирования. По данным академика РАН С.Н. Волкова, только за 1990–2012 гг. из сельскохозяйственного оборота выведено 16,6 млн га в связи с переводом земель в другие категории земельного фонда, посевные площади сократились на

41,6 млн га, нарушены севообороты на площади 70,7 млн га, заросло кустарником и мелколесьем 3,1 млн га пахотных угодий, прекращены мероприятия по мелиорации и повышению плодородия почв [3].

Академик РАН В.Н. Хлыстун к негативным тенденциям относит деградацию значительной площади сельскохозяйственных земель, развитие эрозионных процессов, опустынивание, заболачивание, закустаривание, снижение плодородия почв. По его данным в пяти областях центрально-черноземной зоны с лучшими почвами площадь пашни с негативными проявлениями увеличилась за девять лет на 1,6 млн га с 8,4 млн га в 2000 г. до 10 млн га в 2009 г. [5]. Отмеченные негативные тенденции, по нашему мнению, затрудняют прогнозирование положительной динамики использования земель сельскохозяйственного назначения.

Следующей проблемой прогнозирования использования сельскохозяйственных земель является отсутствие реальных предпосылок улучшения ситуации и изменения негативных тенденций в сфере аграрного землепользования. Статистика свидетельствует о продолжающемся процессе разрушения земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства, криминализации сферы земельно-имущественных отношений, снижении почвенного плодородия, отсутствии специальных обследований и изысканий земельных ресурсов, отсутствии механизмов регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения. Современная государственная аграрная политика не способствует сохранению и развитию земельно-ресурсного потенциала аграрной отрасли экономики, рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения. По нашему мнению, сложившаяся в сфере сельскохозяйственного использования земель ситуация в целом не способствует созданию условий, позволяющих кардинально изменить негативную динамику состояния аграрного землепользования в стране.

В стране отсутствует механизм обеспечения приоритета сельскохозяйственного землепользования, землевладения. Современные нормы земельного законодательства не позволяют препятствовать изъятию земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных целей, изменению целевого назначения сельскохозяйственных земель в результате рыночного оборота, нецелевому использованию сельскохозяйственных угодий, нерациональному использованию продуктивных земель, переводу ценных сельскохозяйственных

угодий в менее ценные, снижению уровня почвенного плодородия, загрязнению и деградации земель сельскохозяйственного назначения, другим негативным проявлениям в сфере использования и охраны земельных ресурсов сельского хозяйства. Отсутствует практика возмещения сельскому хозяйству как отрасли экономики ущерба, связанного с прекращением использования продуктивных земельных участков в сельскохозяйственном производстве. Прекращена практика освоения новых земельных участков взамен земель, изымаемых из аграрного оборота для целей, не связанных с ведением сельскохозяйственного производства; окультуривания земель, улучшения малопродуктивных угодий, мелиорации сельскохозяйственных земель, проведения противоэрозионных мероприятий. Данное обстоятельство затрудняет прогнозирование положительной динамики развития сельскохозяйственного землепользования в современных условиях.

В государственных целевых программах развития сельского хозяйства и сельских территорий различного уровня проблеме развития сельскохозяйственного землепользования уделяется, на наш взгляд, недостаточно внимания. Отсутствие целевого финансирования, предусмотренного соответствующими программными документами, также не способствует положительной динамике использования земель сельскохозяйственного назначения в стране, отдельных регионах, муниципальных образованиях. Это также затрудняет разработку прогнозов в области развития сельскохозяйственного землепользования.

Серьезной проблемой прогнозирования развития сельскохозяйственного землепользования в стране является недостаточно активное отношение общества (включая властную элиту, бизнес-сообщество, научную общественность) к проблемам рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. По нашему убеждению, это явление может иметь серьезные негативные последствия национального масштаба.

Речь идет о разрушении территориальной основы сельскохозяйственного производства, сельских территорий, продовольственного обеспечения, экономики и безопасности страны в целом. Равнодушие общества способствует углублению кризиса в сфере земельно-имущественных отношений и разрушению земельно-ресурсного потенциала отечественного сельского хозяйства. Положение дел в этой сфере принимает катастрофический характер и требует незамедлительного вмешательства государства.

На улучшение ситуации направлено совершенствование комплексного механизма прогнозирования развития аграрного землепользования, функционирующего на четырех уровнях: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (в составе системы федерального уровня); муниципальных административно-территориальных образований (районных, городских, поселковых, сельских); собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков – пользователей земли [6].

При этом прогнозирование должно носить комплексный характер, учитывать все возможные резервы развития аграрного землепользования и результаты рыночных преобразований в сфере земельных отношений. Так, в региональных прогнозах, по нашему мнению, должны отражаться перспективы распределения сельскохозяйственных земель по формам собственности и по формам хозяйствования. Непосредственно процесс прогнозирования следует осуществлять в несколько последовательных взаимосвязанных этапов: анализ существующего сельскохозяйственного землепользования, определение негативных тенденций, установление возможностей и путей стабилизации и устранения негативных последствий; определение приоритетных направлений развития аграрного землепользования; разработка и обоснование прогноза развития сельскохозяйственного землепользования; оценка возможности реализации прогнозных мероприятий на основе комплексного мониторинга состояния использования земельных ресурсов, соблюдения норм законодательства; осуществление прогноза развития сельскохозяйственного землепользования путем практической реализации комплекса организационно-территориальных мероприятий; разработка прогнозных сценариев развития сельского хозяйства на основе рационального землепользования [6].

Таким образом, основными проблемами прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения в современных условиях, по нашему мнению, являются:

- устойчивая отрицательная динамика развития объекта прогнозирования;
- отсутствие реальных предпосылок изменения негативных тенденций в развитии сельскохозяйственного землепользования;
- отсутствие механизма обеспечения приоритета сельского хозяйства на землю;
- недостаточный акцент на проблеме развития аграрного землепользования в целевых программах развития сельского хозяйства и сельских территорий, отсутствие соответствующего финансирования;

– недостаточно активное отношение общества к проблеме рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Разрешение перечисленных проблем должно способствовать совершенствованию объекта прогнозирования и, как следствие, повышению результативности прогнозных разработок. В качестве первоочередных мер, способствующих совершенствованию прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения, на наш взгляд, необходимо реализовывать следующие:

1. Совершенствование системы управления земельными ресурсами, в том числе землями сельскохозяйственного назначения, с соответствующим нормативно-правовым обеспечением и организационно-административным сопровождением на государственном, региональном и местном уровнях.

2. Развитие теории и практики прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения как основной функции управления земельными ресурсами, с учетом необходимости совершенствования изучения и картографирования земельных ресурсов, землеустройства, кадастра и мониторинга земель, взимания земельных платежей, государственного земельного надзора.

3. Воссоздание в стране единой землеустроительной службы, осуществляющей функции управления земельными ресурсами, включая прогнозирование использования земель сельскохозяйственного назначения; а также землеустроительного производства в форме научно-производственных, проектно-изыскательских землеустроительных предприятий, выполняющих непосредственно прогнозные разработки. Территориальные подразделения службы и землеустроительные предприятия должны быть в каждом субъекте Российской Федерации с единым центром управления на государственном, федеральном уровне.

Реализация данных мероприятий направлена на устранение существующих недостатков и разрешение проблем прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения, совершенствование функций управления земельными ресурсами, повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель, развитие отечественного сельского хозяйства.

Список литературы

1. Брыжко В.Г. Регулирование сельскохозяйственного производства: ресурсный аспект // В мире научных открытий. – 2013. – № 8.1(44). – С. 64–79.
2. Волков С.Н. Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – № 10. – С. 6–11.
3. Волков С.Н. Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – № 11. – С. 6–9.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136–ФЗ.
5. Хлыстун В.Н. О роли землеустройства в реализации земельной политики государства // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – № 9. – С. 10–16.
6. Bryzhko V.G. Pshenichnikov A.A. Improving Forecasting for the Development of Agricultural Land Use in the Region // Middle – East Journal of Scientific Research. – 2013. – № 13(3). – P. 420–425.

References

1. Bryzhko V.G. Regulirovanie selskokohtajstvennogo proizvodstva: resursnyj aspekt // V mire nauchnyh otkrytij. 2013. no. 8.1(44). pp. 64–79.
2. Volkov S.N. Koncepcija upravlenija zemelnymi resursami i zemleustrojstva selskih territorij v Rossijskoj Federacii // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel. 2013. no. 10. pp. 6–11.
3. Volkov S.N. Koncepcija upravlenija zemelnymi resursami i zemleustrojstva selskih territorij v Rossijskoj Federacii // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel. 2013. no. 11. pp. 6–9.
4. Zemelnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25 oktjabrja 2001 g. no. 136–FZ.
5. Hlystun V.N. O roli zemleustrojstva v realizacii zemelnoj politiki gosudarstva // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel. 2013. no. 9. pp. 10–16.
6. Bryzhko V.G. Pshenichnikov A.A. Improving Forecasting for the Development of Agricultural Land Use in the Region // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. no. 13(3). pp. 420–425.