

УДК 332.133.23

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

Галикеев Р.Н., Гатауллин Р.Ф., Ахметов В.Я.

*ФГБУН Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра
Российской академии наук, Уфа, e-mail: roman1-1995@mail.ru*

В статье раскрыты современные проблемы землепользования как в целом по стране, так и в регионах, рассмотрены подходы и критерии оценки состояния землепользования на примере Республики Башкортостан, раскрыты сложившиеся механизмы землепользования. Выявлено, что реформирование земельных отношений не привело к улучшению ситуации в вопросах землепользования. Установлено, что эффективность использования сельскохозяйственных земель зависит как от правоприменительной практики, так и от количества, качества и расположенности земельных ресурсов и степени их эффективного использования. В результате анализа и оценки состояния землепользования в регионе выявлены основные направления развития земельных отношений через государственное регулирование и контроль за оборотом земель. Также разработаны предложения по совершенствованию механизма землепользования в регионе, оптимизации аграрного производства по зонам Республики Башкортостан.

Ключевые слова: регион, земельные ресурсы, землепользование, оценка, сельскохозяйственное производство, структуризация территорий, эффективность

PROBLEMS OF IMPROVING THE LAND-USE MECHANISM IN THE REGION

Galikeev R.N., Gataullin R.F., Akhmetov V.Ya.

Federal state budgetary institution of science «Institute of socio-economic studies of the Ufa Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Ufa, e-mail: roman1-1995@mail.ru

The article reveals the current problems of land use both in the whole country and in the regions, the approaches and criteria for assessing the state of land use are considered on the example of the Republic of Bashkortostan, the developed mechanisms of land use are disclosed. It was revealed that the reform of land relations did not lead to an improvement in the situation with regard to land use. It is established that the efficiency of agricultural land use depends both on the law enforcement practice, and on the quantity, quality and location of land resources and the degree of their effective use. As a result of the analysis and assessment of the state of land use in the region, the main directions of the development of land relations through state regulation and control over land turnover have been identified. Also, proposals have been developed for improving the mechanism of land use in the region, optimizing agricultural production in the zones of the Republic of Bashkortostan.

Keywords: region, land resources, land use, valuation, agricultural production, territorial structuring, efficiency

В аграрном секторе земля выступает в качестве главного средства производства, является основой для производства сельскохозяйственной продукции. При этом от рационального использования земли зависит количество, качество получаемой продукции и конечные финансовые результаты деятельности хозяйствующих субъектов в аграрном секторе экономики [1].

В результате проводимой земельной реформы как по стране в целом, так и в Республике Башкортостан произошли существенные изменения в перераспределении земельных ресурсов по категориям земель, собственникам, землевладениям и землепользованиям [2].

В Республике Башкортостан на 1 января 2017 г. насчитывается 7319,6 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения (51,2% от общего фонда земель), из них 6664,6 тыс. га (91,1%) составляют сельскохозяйственные угодья, в том числе 3667,1 тыс. га – пашни. За последние 5 лет площадь категории земель сельскохозяйственного назначения

в Республике Башкортостан сократилась на 411 тыс. га вследствие перевода в иные категории земель [3].

На сегодняшний день 354,5 тыс. га (15% общей площади долевых (паевых) земель), находящихся в общей долевой собственности, составляют невестребованные земельные доли, собственники которых в установленный срок не передали их в аренду или не распорядились иным способом. В последние годы существенные площади земель сельскохозяйственного назначения вышли из оборота и не используются. Так, за 1990–2016 гг. площадь пашни в Республике Башкортостан сократилась более чем на 1,2 млн га, или на 25% [3].

В результате определенная часть земельных ресурсов оказалась в бессрочном или пожизненно наследуемом владении лиц, не заинтересованных в эффективном их использовании по назначению. При этом не полностью реализовано право крестьян на земельную долю и имущественный пай. Владельцы земельных долей и имуще-

ственных паев, передавшие их в пользование сельскохозяйственным организациям получают незначительные и скромные дивиденды.

По состоянию на 1 марта 2015 г. из 352,1 тыс. граждан участников долевой собственности 169 тыс., или 48,5%, осуществили государственную регистрацию права собственности на земельные доли [3].

Однако оставшаяся часть собственников земельных долей еще не осуществили государственную регистрацию прав, не выделили свои земельные доли для создания фермерских и личных подсобных хозяйств или не передали их в уставные фонды (капиталы) сельскохозяйственным организациям и не заключили договоры аренды на земельные участки. Площадь таких земель составляет более 30% в структуре сельскохозяйственных угодий, распределенных на земельные доли.

Это означает, что большая часть земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время не может находиться в обороте, поскольку кадастровые работы не проведены и земельная собственность находится без надлежащего правового оформления. При этом не менее 80% собственников земельных долей непосредственно не заняты в аграрном производстве.

В связи с этим является актуальным совершенствование земельного законодательства и правоприменительной практики в части оптимизации процедур межевания и формирования земельных участков, снижения стоимости их проведения, оформления прав на невостребованные земельные доли, добровольного отказа от земельных долей, государственной регистрации прав на земельные доли и налогообложения земельных долей, выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности, управления общей долевой собственностью сельскохозяйственных организаций, изъятия земельных участков, не используемых в сельскохозяйственном производстве или используемых не по целевому назначению. Необходимо также повысить эффективность государственного управления земельными ресурсами, используемыми в сельскохозяйственном производстве, усилить гарантии целевого использования сельскохозяйственных земель и меры их охраны и контроля [4].

Одной из форм совершенствования механизма землепользования является объединение земель на условиях кооперативной формы хозяйствования. В Российской Федерации принята «Концепция развития кооперации на селе на период до 2020 года», в которой ставятся задачи по созданию бла-

гоприятных нормативно-правовых, социально-экономических условий для развития сельской кооперации; совершенствованию механизма государственной поддержки отрасли; росту числа и форм сельскохозяйственной кооперации и т.д. Однако развитие кооперации на селе в настоящее время не отвечает требованиям дня. В последние десятилетия положительная динамика была характерна для создания сельскохозяйственных потребительских кооперативов, организаций кредитной кооперации. Что касается сельскохозяйственных производственных кооперативов, их число от 15 тыс. в 2000 г. сократилось до менее чем 10 тыс. в 2015 г. Ими охвачено не более 14% от всей численности работников сельского хозяйства [5].

Поэтому очень своевременным была бы новая инициатива ряда депутатов по внесению изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и закона РФ о введении в действие Земельного кодекса, согласно которым право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или владения им прекращается принудительно при ненадлежащем использовании этого участка в течение трех лет.

К сожалению, закон не работает. В Республике Башкортостан не было ни одного случая изъятия земель по указанным в законе основаниям.

По нашему мнению, закон может работать только при случае, если в нем будут заинтересованы широкие слои населения. Сегодня значительная часть неиспользуемых земельных угодий находится в руках бывших колхозов и совхозов, функционирующих под различными вывесками (крестьянские хозяйства, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью), которые находятся под тесной опекой администраций сельских районов. Поэтому в ближайшем будущем нельзя ожидать, что произойдет какое-либо заметное перераспределение земельных ресурсов в пользу эффективных хозяйств.

Нередко на стороне сложившихся негативных порядков местные чиновники и лица, которые при их поддержке установили свой контроль над значительными земельными ресурсами, с другой – лица, которые, в отличие от первых, могут и хотят эффективно хозяйствовать на земле. Такое противостояние в республике имеет место [6].

В качестве одного из механизмов решения данной проблемы стоит рассмотреть перспективы увеличения в 10 раз земельного налога на неиспользованные земли по итогам года. Возможно, это бы стимулировало активность собственников земель

по вовлечению их в сельскохозяйственный оборот.

Как нам представляется, для достижения баланса интересов в земельном вопросе и значительных сдвигов в реализации земельного законодательства необходимо создание региональных ассоциаций сельскохозяйственных производителей, которые должны играть свою роль в перераспределении земельных ресурсов.

Можно предложить объединение в данные ассоциации, прежде всего, тех физических и юридических лиц, которые хотят расширить свое землепользование. Ассоциация от их лица будет оформлять свои претензии на конкретные земельные участки, которые согласно новому закону могут быть перераспределены. Органы региональной власти, а также Министерство сельского хозяйства Республики Башкортостан, в свою очередь, должны оказывать свое содействие Ассоциации.

От претендентов на земельные участки будет требоваться соответствующая профессиональная подготовка. Поэтому Ассоциация может стать попечителем соответствующих учебных заведений. Желательно передать в ведение ассоциации и бывшие профтехучилища для организации подготовки кадров для сельского хозяйства.

Как видится, в порядке эксперимента в Республике Башкортостан имеются возможности рассмотрения передачи Ассоциации для начала 100 тыс. га заброшенной пашни и двух аграрных профтехучилищ в сельских районах по согласованию.

Было бы целесообразно запустить предлагаемый эксперимент до посевных работ 2018 г. с тем, чтобы уже весной следующего года можно было приступить к производственным процессам.

При положительном решении вопроса потребуются привлечение инвесторов на условиях софинансирования наряду с бюджетными средствами на создание объектов производственной инфраструктуры (логистических центров, материально-технических и ремонтных станций, строительных баз и т.д.), а также мощностей по переработке и реализации сельскохозяйственной продукции. Ассоциация могла бы стать мотором для нового кооперативного движения в Башкортостане.

Создание ассоциации могло бы послужить тому, что возникающая в новых условиях возможность передела земли происходила строго по закону и служила мощнейшим фактором повышения эффективности землепользования в интересах всех россиян.

На первом и самом важном этапе реформирования оборота земель сельскохозяй-

ственного назначения можно предложить следующее:

1) поручить руководству Республики Башкортостан сделать ревизию всех пахотных земель на предмет их целевого использования, руководствуясь и промежуточными результатами проведенной с 1 июля по 15 августа 2016 г. Всероссийской сельскохозяйственной переписи;

2) учитывая, что в нашем регионе около 1 млн гектаров пахотных земель пустуют – Государственной Думе Российской Федерации нового 7-го созыва делегировать полномочия парламенту Республики о принятии Закона об изъятии неиспользуемых пахотных земель в течение последних 2-х лет по назначению с компенсацией затрат на их приобретение (документально подтвержденных) в пользу государства. Очевидно, что затраты здесь будут минимальными, учитывая незаконные схемы их приобретения.

В число мероприятий, рекомендуемых законодательной и исполнительной власти Республики Башкортостан, можно отнести также следующие:

- провести мониторинг законодательства в сфере обеспечения рационального землепользования, повышения эффективности и сохранности земель сельскохозяйственного назначения с целью подготовки предложений по совершенствованию республиканского законодательства в указанной сфере, организовать мониторинг оборота земель сельскохозяйственного назначения;

- осуществлять меры по совершенствованию законодательной базы в части стимулирования рационального землепользования и пресечения использования земельных участков не по целевому назначению и разрешенному использованию;

- рассмотреть возможность субсидирования части затрат на землеустройство и постановку на кадастровый учет земельных участков, используемых сельскохозяйственными товаропроизводителями;

- рассмотреть возможность выделения дополнительных средств муниципальным образованиям для формирования списков невостребованных земельных долей, проведения кадастровых работ;

- рассмотреть возможность оказания мер государственной поддержки сельхозпроизводителей, в частности субсидирование затрат сельхозпредприятий на подачу воды для орошения сельхозкультур;

- ускорить работу по ликвидации и рекультивации несанкционированных свалок бытовых отходов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения;

- рассмотреть вопрос о финансировании выполнения опытно-производственных

работ по рекультивации и восстановлению нарушенных ландшафтов в Республике Башкортостан;

– рассмотреть вопрос об организации учебы в муниципальных образованиях по вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения и рациональному использованию земельных ресурсов, в том числе по соблюдению законодательства в данной области, с раздачей соответствующих рекомендаций;

– активизировать работу по ведению перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых не допускается для целей, не связанных с сельскохозяйственным производством, с установлением границ таких угодий;

– обеспечить использование собственниками, владельцами, пользователями, в том числе арендаторами земельных участков, результатов почвенного обследования земель при оформлении агрохимических паспортов полей;

– при администрациях муниципальных районов создать рабочие группы общественного контроля за оборотом земель сельскохозяйственного назначения. Деятельность рабочих групп общественного контроля должна быть направлена на оказание помощи сельскохозяйственным организациям и администрации в борьбе с нарушениями земельного законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан;

– ускорить работу по ликвидации и рекультивации сельских свалок твердых коммунальных отходов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения;

– осуществлять постоянное информирование населения о состоянии плодородия почв, методиках рационального использования земельных ресурсов;

– утвердить положение о порядке ведения реестра защитных лесных полос, расположенных на территории муниципальных районов (городских округов) Республики Башкортостан.

Второй этап реформирования, имеющих глубокие и сложные структуры управления и организации производств, значительных капитальных вложений – это создание в каждом муниципальном районе сети предприятий: по маркетингу; по производству комбикормов; животноводческие производства; молочные производства; по хранению и переработке продукции растениеводства и другие.

Коллективы этих предприятий будут более многочисленными и более подготовленными. По мере развития производства коллективы собственников будут иметь возможности по улучшению технологий,

применению более современного оборудования, ведущего к увеличению объемов выпускаемой продукции и повышению эффективности производства. Конкурентоспособные сельскохозяйственные предприятия будут стремиться расширить масштабы собственного землепользования.

В условиях рыночной экономики и усиления кризисных явлений в сельскохозяйственном производстве оправдано бюджетное финансирование работ по повышению плодородия земель, водоснабжению, охране лесов, сенокосов и пастбищ, межхозяйственных дорог и др.

В целях дальнейшей стабилизации производства сельскохозяйственной продукции и обеспечения продовольственной безопасности целесообразно снять ограничения на размеры землепользования и поголовья скота. Одновременно на личное подсобное хозяйство следует распространить льготы, предоставляемые крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Важным моментом практической реализации положений законодательства по вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения является выстроенная система подзаконных актов и практических мероприятий. Так, 21 февраля 2017 г. прошли парламентские слушания по вопросу «Проблемы и перспективы совершенствования правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Башкортостан», проводимые Государственным Собранием – Курултайем Республики Башкортостан. В них были приняты рекомендации по решению вышеуказанных вопросов.

Роль местного самоуправления в делах оформления земельных отношений чрезвычайно велика, но активности в этом процессе пока еще очень мало. Необходимо действенный муниципальный контроль за использованием земель. Надо предметнее заниматься формированием земельных участков из невостребованных земельных долей и в установленном законом порядке направлять в суды заявления о признании права собственности муниципальных образований на эти земельные участки.

Таким образом, одними из основных направлений развития земельных отношений и совершенствования механизма землепользования в регионе являются государственное регулирование и контроль за оборотом земель, которые также позволят повысить эффективность управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения и искоренить проблемы, накопившиеся за годы проводимой неэффективной земельной реформы.

Данное исследование выполнено в рамках госзадания Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН по теме «Нивелирование пространственной поляризации разноуровневых территориальных систем в условиях формирования технологического прорыва» (№ госрегистрации АААА-А17-117021310209-5).

Список литературы

1. Структуризация экономического пространства: сущность, факторы, проектирование: монография [Текст] / Под общей ред. д-ра экон. наук, проф. Р.Ф. Гатауллина. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2016. – 216 с.
2. Система ведения агропромышленного производства в Республике Башкортостан [Текст] / Под общей ред. д-ра экон. наук, проф. У.Г. Гусманова – Уфа: АН РБ, Гилем, 2012. – 528 с.
3. Сельское хозяйство в Республике Башкортостан. Статистический сборник. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан. – Уфа, 2017. – 270 с.
4. Закон Республики Башкортостан от 05.01.2004 г. № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» (с изменениями на 26.12.2016 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/935102453> (дата обращения 03.08.2017).
5. Методическое обеспечение проведения научных исследований экономических проблем развития АПК России: монография [Текст] / А.И. Алтухов, А.Н. Семин, Г.В. Беспехотный и др. – М.: Фонд «Кадровый резерв», 2016. – 544 с.
6. Галикеев Р.Н. Аграрное производство как элемент региональной социально-экономической системы [Текст] / Р.Н. Галикеев, Р.Ф. Гатауллин // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: материалы докл. Междун. конф. (Уфа, 10–11 ноября 2016 г.). – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2016. – С. 61–65.