

ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ КАК ОСНОВА ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ

Черкашина Е.В.

*ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва,
e-mail: cherkashina@infokad.ru*

В статье анализируется состояние использования земель сельскохозяйственного назначения в части выявления неиспользуемых, нерационально используемых и используемых не по целевому назначению. Вовлечение более 28 млн га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в активный экономический оборот требует не только выделения более 180 млрд руб., но должно проводиться на основе продуманной системы мероприятий, которые осуществляются в порядке проведения землеустройства. Инвентаризация земель выявляет неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения, оценка их качества позволит определить пригодность для сельскохозяйственного производства, в схемах и проектах землеустройства намечаются мероприятия по планированию их использования и организации территории с учетом намечаемых культуртехнических, мелиоративных, противозерозионных мероприятий. С учетом сложной экономической ситуации состав землеустроительных мероприятий в зависимости от особенностей конкретного земельного участка может меняться, в статье предлагается два варианта состава землеустроительных действий, первый включает целевую инвентаризацию земель по признакам неиспользования; выполнение схемы мелиорации, освоения, улучшения земель сельскохозяйственного назначения муниципального образования; составление рабочих проектов по вовлечению в оборот неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по назначению сельскохозяйственных угодий; второй – целевую инвентаризацию земель по признакам неиспользования; проект образования земельного участка сельскохозяйственного назначения; составление рабочих проектов по вовлечению в оборот неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по назначению сельскохозяйственных угодий.

Ключевые слова: неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения, система землеустройства, инвентаризация земель, рациональное использование сельскохозяйственных угодий

LAND USE PLANNING ACTIVITIES AS THE BASIS OF INVOLVEMENT OF NON-USED AGRICULTURAL LAND IN AGRICULTURAL PRODUCTION

Cherkashina E.V.

State University of Land Use Planning, Moscow, e-mail: cherkashina@infokad.ru

The article contains analysis of agricultural land use in the part of identifying unused, irrationally used land and land used for non-agricultural purposes. It is not only costs more than 180 billion rubles to engage 28 million hectares of unused agricultural land in agricultural production but also a well-thought system of land use planning activities should be implemented to conduct that process. Land inventory reveals unused agricultural land, assessment of land quality determines its suitability for agricultural production, land use planning projects and schemes contain plans for agrotechnical, meliorative, anti-erosion and other land use planning measures. Composition of these events may change due to differences of economic conditions depending on the particular land plot. Author proposes two possible compositions of land use planning activities. The first one includes: inventory of land (with determination of attributes of non-usage); carrying out of municipal projects of melioration, of land reclamation and land improvement; preparation of production projects of involvement of unused, irrationally used and used for non-agricultural purposes agricultural land into agricultural land turnover. The other one provides: inventory of land (with determination of attributes of non-usage); preparation and execution of agricultural land formation project; preparation of production projects of involvement of unused, irrationally used and used for non-agricultural purposes agricultural land into agricultural land turnover.

Keywords: unused agricultural land, land use planning system, land inventory, rational use of agricultural land

Вовлечение в активный экономический оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель – одна из основных задач, стоящих в сфере земельных отношений в настоящее время в Российской Федерации [1].

В соответствии с данными Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) более 16,7 млн га земель сельскохозяйственного назначения не используется [2], по данным Минсельхоза в 2014 г. в России не использовалось 28 354,105 тыс. га, что составило

7,99% от общей площади земель сельскохозяйственного назначения [3].

В процентном соотношении от общей площади земель сельскохозяйственного назначения в федеральном округе неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения распределяются по федеральным округам следующим образом: Центральный – 13,40%, Северо-Западный – 13,15%, Приволжский – 11,35%, Южный – 7,46%, Дальневосточный – 7,15%, Сибирский – 5,18%, Уральский – 4,45%, Северо-Кавказский – 1,55% (рис. 1).

Площадь неиспользуемых земель
сельскохозяйственного назначения в федеральных
округах Российской Федерации (%)

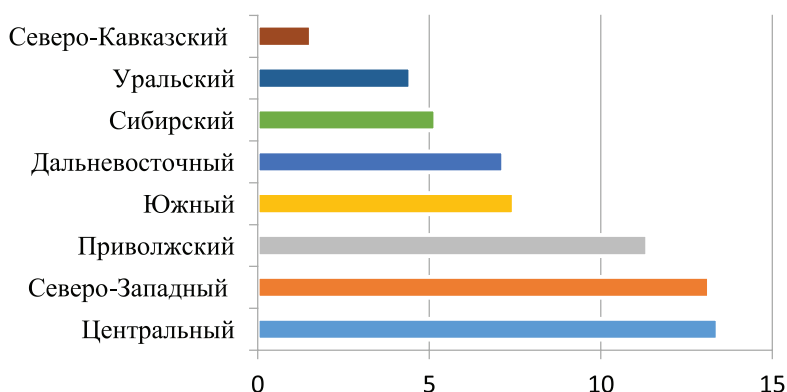


Рис. 1. Распределение площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации по федеральным округам

Неиспользуемой пашни в стране – 20 654,9 тыс. га, в том числе 9,21% не используется менее 2 лет, 43,15% – от 2 до 10 лет, 47,64% – более 10 лет. При этом 8,7 млн га заросло древесно-кустарниковой растительностью, 464,8 тыс. га подверглись заболачиванию и подтоплению. Площадь пашни, пригодной для введения в сельскохозяйственный оборот, составляет 11,4 млн га, или 55% от всей неиспользуемой пашни.

Для выявления площади неиспользуемых земель в стране к статистическим данным Росреестра, Минсельхоза необходимо также учесть:

- количество земель, находящихся в стадии мелиоративного строительства;
- количество земель, находящихся в пользовании сельскохозяйственных организаций, которые ликвидированы или обанкротились;
- количество земель, находящихся в пользовании граждан и их объединений, которые были ликвидированы.

Из общей площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения 55,57% составляют земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, свободные от прав третьих лиц (15 501,041 тыс. га).

В настоящее время эффективными мерами, влияющими на вовлечение земельных участков в сельскохозяйственный оборот, являющиеся штрафами за неиспользование земель по целевому назначению. В частности, по данным Россельхознадзора в рамках государственного земельного надзора за 2008–2014 гг. вовлечено в сельскохозяй-

ственный оборот более 6,5 млн га земель сельскохозяйственного назначения.

Наряду с указанными мерами в целях вовлечения земельных участков в сельскохозяйственный оборот применяется механизм изъятия земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения неиспользуемых более трех лет, предусмотренный статьей 6 Закона № 101-ФЗ. В рамках реализации положений статьи 6 Закона № 101-ФЗ в период с 2011 по 2014 г. органами государственной власти субъектов Российской Федерации изъято 139 земельных участков, из них продано с публичных торгов – 5, приобретено в собственность субъектов Российской Федерации и предоставлено юридическим и физическим лицам для сельскохозяйственного использования – 1, приобретено в муниципальную собственность – 47, в том числе предоставлено юридическим и физическим лицам для сельскохозяйственного использования – 19 [2].

Представленные данные субъектов Российской Федерации свидетельствуют о неэффективности существующего механизма стимулирования вовлечения целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственный оборот.

По нашим подсчетам стоимость проведения культуртехнических работ по вовлечению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации составит 180 491,74 млн руб. (таблица).

Решение задачи вовлечения в активное использование земель сельскохозяйственного назначения требует комплекса эффек-

тивных мер по стимулированию целевого и рационального использования сельскохозяйственных земель, которые выражаются в следующих аспектах: правовое обеспечение; экономический механизм; технологический процесс (землеустроительные мероприятия) [4].

Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по целевому назначению сельскохозяйственных угодий заключается в проведении комплекса землеустроительных работ (рис. 2). Как видно из приведенной схемы, землеустроительные мероприятия включают три этапа их проведения.

Первый этап заключается в необходимости выявления неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по целевому назначению сельскохозяйственных угодий, осуществляемый в процессе инвентаризации земель.

На втором этапе с учетом данных инвентаризации земель должна проводиться оценка их качества, в процессе которой определяется комплексная характеристика земель по уровню их плодородия и производительной способности на основе стандартных характеристик земель по отдельным признакам: гранулометрическому составу, развитие процессов эрозии, засоления, избыточного увлажнения, каменистости и др.

Оценка качества земель сельскохозяйственного назначения основывается на особенностях климата, свойствах почв, рельефа, естественной растительности. Данная информация содержится в материалах почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, а также в иных источниках, получаемых в результате землеустроительных работ по изучению состояния использования земель. Результат оцен-

ки должен выявить пригодность земель для использования под различные виды сельскохозяйственных угодий, возможность возделывания различных сельскохозяйственных культур, установить потенциальную их урожайность, продуктивность кормовых угодий; уровень затрат на их возделывание и уборку, а также на поддержание плодородия почв.

На сегодня в стране существуют четыре показателя оценки качества земель: балл бонитета; коэффициент почвенного плодородия, зерновой эквивалент. Расчет балла бонитета основывался на почвенных обследованиях, которые масштабно проводились в конце прошлого столетия, а, следовательно, не актуальны. Коэффициент почвенного плодородия рассчитывается по данным агрохимических служб, но обследования проводятся выборочно по заказу собственников земель. Наиболее приемлемый, на наш взгляд, зерновой эквивалент, который включает в себя расчет урожайности зерновых культур на эталон затрат на их возделывание и равняется величине чистого дохода всех оцениваемых сельскохозяйственных культур.

В результате расчета зернового эквивалента проводится зонирование территории, являющееся в свою очередь частью работ по классификации земель по пригодности для использования в сельском хозяйстве.

Третий этап включает совокупность землеустроительных работ, состоящих из разработки схем землеустройства муниципальных образований, проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций, рабочих проектов и составление сельскохозяйственных регламентов, так и возможно проведение любого из них в каждом конкретном случае [5].

Стоимость проведения культуртехнических работ по вовлечению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации*

Субъект	Общая площадь неиспользуемых земель, тыс. га	Стоимость (млн руб.)
Центральный федеральный округ	4 711,97	29 994,68
Северо-Западный федеральный округ	4 490,44	28 584,45
Южный федеральный округ	2 475,22	15 756,33
Северо-Кавказский федеральный округ	209,95	1 336,43
Приволжский федеральный округ	6 539,73	41 629,53
Уральский федеральный округ	2 200,21	14 005,69
Сибирский федеральный округ	4 421,12	28 143,22
Дальневосточный федеральный округ	3 305,47	21 041,41
Итого по Российской Федерации:	28 354,11	180 491,74

Примечание. *Площадь неиспользуемых земель приведена по данным Минсельхоза.

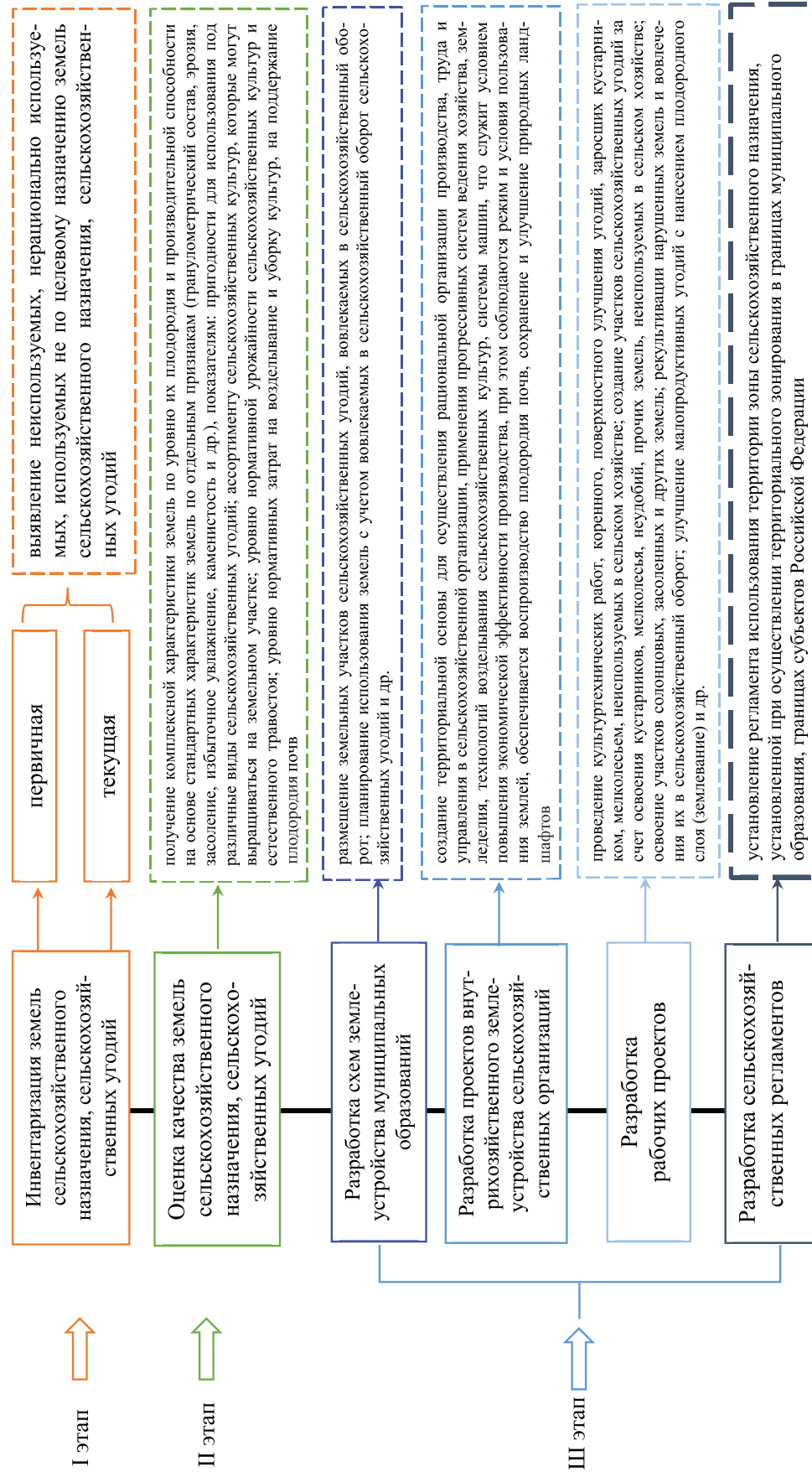


Рис. 2. Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий

На этом этапе в качестве самостоятельного вида работ или в составе схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований могут разрабатываться отдельные схемы, связанные с вовлечением в оборот неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по целевому назначению земельных участков. В таких схемах показаны наряду с размещением земельных участков сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот, намеченные мероприятия по планированию использования земель с учетом проведенных культуртехнических мероприятий и возросшей площади земель сельскохозяйственного назначения.

Внутрихозяйственное землеустройство служит территориальной основой для осуществления рациональной организации производства, труда и управления в сельскохозяйственном предприятии, применения прогрессивных систем ведения хозяйства, земледелия, технологий возделывания сельскохозяйственных культур, системы машин, что служит условием повышения экономической эффективности производства. При этом соблюдаются режим и условия пользования землей, обеспечивается воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение природных ландшафтов. При составлении проекта решается вопрос об использовании вводимых в оборот земельных участков с учетом производительных (плодородие почв, степень увлажнения, эродированность, окультуренность) и территориальных (местоположение, конфигурация, удаленность от хозяйственных центров) его свойств.

В соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» к землеустроительным проектам относятся: «проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий» [6], составляемые на конкретный земельный участок или объект. В землеустроительной практике они выполняются в порядке рабочего проектирования, направленного на повышение плодородия земель, их улучшение и охрану, создание объектов территориальной инфраструктуры.

Главной целью выполнения рабочих проектов является подробный инженерно-экономический расчет осуществления намеченных в проектах внутрихозяйственного землеустройства мероприятий и их технологическая проработка. Поэтому посредством выполнения рабочих проектов наиболее детально разрабатывается комплекс мероприятий по вводу ранее неиспользуемых земельных участков в активный экономический оборот.

Однако, учитывая сегодняшнюю экономическую ситуацию в стране, необходимо иметь в виду, что решение проблемы вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий можно решить в зависимости от объекта землеустройства минимальными затратами при проведении ограниченного числа землеустроительных действий (рис. 3).

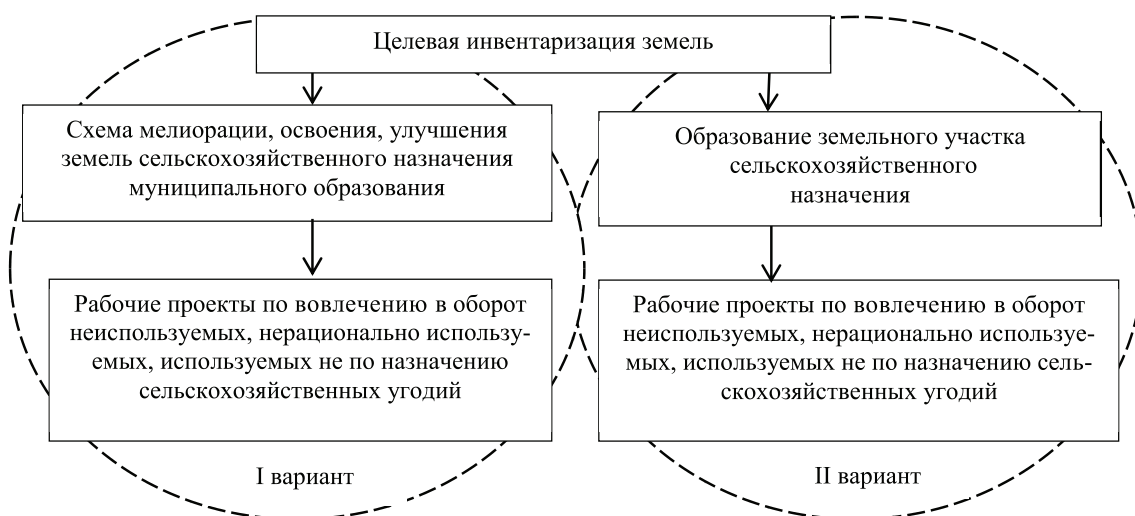


Рис. 3. Комплекс землеустроительных мероприятий по вовлечению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий при ограниченности финансирования работ

Возможны два варианта: целевая инвентаризация земель по признакам неиспользования; выполнение схемы мелиорации, освоения, улучшения земель сельскохозяйственного назначения муниципального образования; составление рабочих проектов по вовлечению в оборот неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по назначению сельскохозяйственных угодий; целевая инвентаризация земель по признакам неиспользования; образование земельного участка сельскохозяйственного назначения; составление рабочих проектов по вовлечению в оборот неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по назначению сельскохозяйственных угодий.

Представленная система землеустроительных мероприятий позволит наиболее эффективно обеспечить вовлечение в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий.

Список литературы

1. Послание Президента РФ Федеральному собранию на 2017 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 17.03.2018).
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. – М.: Росреестр, 2015. – 224 с.
3. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году». – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2015. – 235 с.
4. Волков С.Н., Липски С.А. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2017. – № 2. – С. 5–10.
5. Волков С.Н. Землеустройство / Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. – М.: ГУЗ, 2013. – 992 с.
6. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=286999&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.978860793335838#08066751341611522> (дата обращения: 17.03.2018).