

Научная статья

Original article

УДК 332

doi: 10.55186/2413046X_2024_9_6_285

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ
НЕИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ**
**SOME ASPECTS OF SOLVING THE PROBLEM OF NON-USE OF
AGRICULTURAL LAND**



Семочкин Виталий Николаевич, к.э.н., профессор кафедры землеустройства ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва, E-mail: vns1947@yandex.ru

Демидов Кирилл Дмитриевич, факультет «Землеустройства и управления природопользованием», ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва, E-mail: kd.demidov@rshzm.ru

Грехов Александр Антонович, факультет «Землеустройства и управления природопользованием», ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва, E-mail: aa.grehov@rshzm.ru

Semochkin Vitaly Nikolaevich, Ph.D. in Economics, Professor of the Department of Land Management, State University of Land Use Planning, Moscow, E-mail: vns1947@yandex.ru

Demidov Kirill Dmitrievich, Faculty of Land Management and Environmental Management, State University of Land Use Planning, Moscow, E-mail: kd.demidov@rshzm.ru

Grekhov Alexander Antonovich, Faculty of Land Management and Environmental Management, State University of Land Use Planning, Moscow, E-mail: aa.grehov@rshzm.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы неиспользования продуктивных угодий. Выявлены тенденции уменьшения основных видов продуктивных угодий и причины их неиспользования. Определена роль землеустроительного обеспечения в реализации комплекса мер Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса. Обоснована необходимость формирования системы управления земельными ресурсами в которой землеустройство должно стать главным её механизмом.

Abstract. The article discusses the problems of non-use of productive lands. Identification of the decreasing trend of the main types of productive lands and the reason for their non-use. The role of land management support in the implementation of a set of measures of the State Program for the effective involvement in the turnover of agricultural land and the development of the reclamation complex is determined. Substantiation of the need to form a land administration system in which land management should become its main mechanism.

Ключевые слова: Госпрограмма, земельный фонд, деградация, неиспользуемые земли, причины неиспользования, система управления, землеустройство, комплекс мер

Keywords: State program, land fund, degradation, unused lands, reasons for non-use, management system, land management, set of measures

Принятая постановлением правительства №731 от 14 мая 2021 года Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации [далее Госпрограмма] определила комплекс мер по

вовлечению неиспользуемых продуктивных угодий в сельскохозяйственный оборот [1]. Для успешной реализации программы в субъектах Федерации необходимо разработать региональные целевые программы, проектную и другую документацию, которые будут определять весь комплекс организационно-хозяйственных, землеустроительных и мелиоративных мероприятий, их целесообразность и сроки проведения. Это поможет адресно направлять и инвестировать ресурсы и эффективно осваивать неиспользуемые земельные угодья, что будет способствовать развитию сельского хозяйства за счёт увеличения земельно-имущественного потенциала страны.

Наша страна обладает огромными земельными ресурсами – 1712,3 млн. га (без новых территорий), что соответствует 12,5% всей территории земли, на которой сосредоточено 55% самых продуктивных черноземных почв мира и 9% всех сельскохозяйственных угодий планеты.

Обладая столь мощным земельным потенциалом, наша экономика использует его недостаточно эффективно, что приводит не только к уменьшению количественного состава продуктивности угодий, но и к снижению их качественного состояния, вследствие деградации почв [4].

В сложившихся условиях масштабного проявления деградационных процессов, протекание которых определяется, прежде всего, экономическими и организационно-территориальными причинами, роль государства становится значительной, так как без централизованной финансовой, материальной и организационной помощи сельскому товаропроизводителю в проведении комплекса мероприятий по восстановлению неиспользуемых земель данную проблему не решить. Понимая это регулятор земельных отношений в лице Правительства РФ в мае 2021 года утвердила Государственную программу эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации в рамках которой, как уже отмечалось выше должны

разрабатываться региональные программы, решающие различные задачи, связанные с повышением эффективности использования продуктивных угодий, включая разработку комплексных проектов землеустройства и мелиорации по возвращению в хозяйственный оборот неиспользуемых земель.

Отсутствие землеустроительного обеспечения организации рационального использования осваиваемых земель приведёт к дальнейшему развитию и ускорению всех видов деградации и увеличению площади неиспользуемых продуктивных угодий.

При этом следует понимать, что разработка комплекса мер по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемых земель должна основываться на принципе дифференцированного выбора объектов освоения. На наш взгляд для этого необходимо прежде всего выявить причины неиспользования земель и деградации почв, так как они (причины) определяют направленность организационно-хозяйственных, землеустроительных, мелиоративных и иных мероприятий по устранению первопричин негативных процессов на конкретных территориях. Устранение внешних признаков неиспользования продуктивных угодий (закустаренность, залесенность, переувлажнение, наличие сорняковой растительности и т.п.) в процессе освоения земель не даст положительного результата без решения экономических проблем землепользователей, устранения пространственных недостатков земельных участков, развития дорожной инфраструктуры и др. Поэтапное и комплексное решения названных выше проблем и вовлечение уже освоенных земель в территориально-производственные структуры возможно только с помощью землеустройства, которое в сложившихся условиях является главным механизмом, обеспечивающим стабилизацию и развитие сельскохозяйственного производства.

Обоснованность и эффективность принимаемых в процессе реализации Госпрограммы организационно-хозяйственных, землеустроительных и мелиоративных мероприятий во многом будет зависеть, от получения объективной и целенаправленной информации о состоянии сельскохозяйственных земель и ресурсных возможностей регионов на весь период времени осуществления Госпрограммы.

Особое значение для определения направлений реализационных мероприятий Госпрограммы имеет изучение тенденций в перераспределении земельного фонда страны, т.к. выявление причин структурных изменений, происходящих в последние 10-15 лет позволит целенаправленно и предметно разобрать комплекс мер по сдерживанию, а в отдельных случаях прекращению негативных процессов в использовании земель различных категорий (Таблица 1).

Таблица 1. Перераспределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель с 2000-2022 гг [2].

№ п/п	Категории земель	2000		2010		2020		2022		2022 К 2000 (+,-) млн. га
		млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	
1	Земли сельскохозяйственного назначения	406,0	23,7	393,4	23,0	380,7	22,2	379,1	22,0	-26,9
2	Земли населенных пунктов	18,7	1,1	19,6	1,1	20,60	1,2	20,66	1,2	+2
3	Земли особо охраняемых территорий и объектов	32,0	1,9	16,8	1,0	17,60	1,0	50,5	2,9	+18,5

4	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного назначения	17,3	1,0	34,9	2,0	49,70	2,9	17,8	1,0	+0,5
5	Земли лесного фонда	1096,8	64,1	1115,8	65,3	1127,6	65,8	1128,4	65,5	+31,6
6	Земли водного фонда	27,8	1,6	28,0	1,6	28,1	1,6	28,1	1,6	+0,3
7	Земли запаса	111,2	6,5	101,3	5,9	88,2	5,2	87,9	5,1	-23,3
	Итого земель	1709,8	100	1709,8	100	1712,5	100	1712,5	100	+2,7

Изучение в период с 2000 г. по настоящий момент перераспределения земельного фонда страны позволило сделать вывод о тенденции уменьшения земель сельскохозяйственного назначения с 2000 по 2020 годы на 25,3 млн. га.

Именно в этот период началось ежегодное внесение изменений в Земельное законодательство способствующих изъятию и упрощенному процессу перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории. Общее увеличение площади земель остальных категорий земель произошло за счёт земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса, которые потеряли в общей сложности около 50 млн. га.

Действия в сфере изменения структуры земельного фонда страны не находились под строгим контролем государства в связи с необоснованной ликвидацией землеустроительной службы и отказом от разработки проектов землеустройства, определяющих целесообразность образования и отвод земельных участков для различных целей. Данные о принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений о

переводе земель сельскохозяйственного назначения в другие категории за 2000-2022 годы свидетельствует о том, что их площадь в связи с отводами для несельскохозяйственных нужд сократилась на 4,28 млн. га. Среднее ежегодное выбытие земель за этот период составило 534,66 тыс. га. (7754 участков в год), из которых почти 30% этой площади приходится на выдел земельных участков под объекты капитального строительства, располагаемых на пахотных землях наиболее ценных в сельскохозяйственном отношении.

По оценкам ученых Государственного университета по землеустройству потери только общей потенциальной кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения из-за сокращения их площади и ухудшения качественного состояния за период 2000-2022 гг. составили не менее 2,5 трлн. руб., что привело к снижению стоимости продуктивного ресурсного потенциала сельскохозяйственных земель страны на 16,1%. Только за 2019-2022 гг. категория земель сельскохозяйственного назначения на основе решений, принятых органами власти субъектов Российской Федерации об изъятии и предоставлении этих земель для иных целей, потеряла более 40 тысяч земельных участков различного целевого назначения площадью 931,5 тыс. га [3,5].

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения по состоянию на 1 января 2023 года составляла 379,13 млн. га или 22,1% общей территории Российской Федерации, 197,67 млн. га или 52,1% этой площади приходится на сельскохозяйственные угодья, динамика структуры и площади которых приведены в таблице 2. Данные таблицы показывают, что за период с 2000 по 2022 гг. их площадь уменьшилась на 28,38 млн. га – с 221,1 млн. га., при этом площадь пашни сократилась на 8,2 млн. га – с 124,4 млн. га до 116,2 млн. га, то есть на 12%, а площадь залежи увеличилась с 3,9 млн. га до 4,4 млн. га.

Таблица 2. Изменения состава и структуры сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации в период 2000-2022 гг [3].

№ п/п	Категории земель	2000		2010		2020		2022		2022 К 2000 (+,-) млн. га
		млн. га	%							
1	Пашня	124,4	56,3	115,1	58,7	116,3	59,3	116,2	60,3	-8,2
2	Залежь	3,9	1,8	4,4	2,2	4,3	2,2	4,4	2,3	+0,5
3	Многолетние насаждения	1,9	0,8	1,2	0,6	1,2	0,6	1,2	0,6	-0,7
4	Кормовые угодья (сенокосы и пастбища)	90,9	41,1	75,4	38,4	75,9	38,7	75,9	38,7	-15
	Итого сельскохозяйственных угодий:	221,1	100	196,1	100	197,7	100	197,7	100	-23,4

Основная причина столь негативной динамики заключается в прекращении деятельности значительного числа сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств из-за недостаточности финансовых, трудовых и материальных ресурсов, необходимых для ведения производства. На 1 января 2023 года площадь ликвидированных в результате банкротств сельскохозяйственных организаций составила 15,6 млн. га [3].

Суммарная площадь земель под кормовыми угодьями по данным статистического учёта снизилась за период с 2000 по 2022 год на 15 млн. га. Это объясняется исключением их из постоянного использования ввиду значительного сокращения поголовья скота и переводом его на стойловое содержание.

Нами была произведена оценка изменений площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения за последние десять лет (Таблица 3).

Таблица 3. Неиспользуемые земли в РФ и их изменения за период 2013-2022 гг., млн. га.

№ п/п	Неиспользуемые земли с/х назначения	2013 г.	2015 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г. (на 01.01.2023.)
1	Площадь с/х угодий	36,7	37,92	33,04	33,08	31,82
2	Площадь пашни	22,01	18,6	18,8	18,65	18,03
3	Площадь залежи	4,01	3,9	4,39	4,39	4,4
4	Общее количество неиспользованных земель	40,02	39,44	44,48	44,94	43,32
5	Площадь, неиспользуемых земель вовлечённых в с/х оборот	0,97	1,07	1,7	1,81	1,9
6	Площадь не востребованных земельных долей признанных муниципальной собственностью	0,86	0,95	1,2	1,22	1,58

По данным статистического учёта площадей неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации, проведённого Минсельхозом России по состоянию на 01.01.2023 года, площадь таких земель составила 43,32 млн. га (11,4% от общей площади земель сельскохозяйственного назначения), в том числе: 31,82 млн. га сельскохозяйственных угодий (16,2% от общей площади) и 18,03 млн. га пашни (16,1% от общей площади пашни) [3].

На основе экспертных оценок можно предположить, что за период после 2000 года на 23,22 млн. га увеличилась площадь сельскохозяйственных угодий с проявлениями различных видов их деградации, в том числе за счёт различных видов эрозии – на 2,34 млн. га; засоления, заболачивания, переувлажнения – на 5,44 млн. га; ухудшения технологических свойств и мелкоконтурности угодий – на 12,30 млн. га. В настоящее время площадь сельскохозяйственных угодий в стране, подверженная водной эрозии и дефляции, превысила 126 млн. га. Из-за водной эрозии 10% пашни утратили

30-60% плодородия, а 25% её площади – от 10 до 30%. Ежегодное сокращение гумуса на пашне в среднем составляет 0,62 т с га, а среднегодовой прирост площади эродированных земель находится в пределах 0,4-0,5 млн. га. Из-за дефляции почвы ежегодный вынос пыли в атмосферу составляет 0,37 тыс. га [2,3].

Уменьшение количественных показателей площади земель сельскохозяйственного назначения и продуктивных угодий, деградация и ухудшение их качественного состояния следует анализировать через призму изучения и установления причин негативных процессов в использовании земель. Для этой цели нами был произведён анализ причин, повлиявших на вывод из хозяйственного оборота продуктивных угодий по трём субъектам Федерации (Калужская, Тверская и Московская области). Были установлены 5 групп причин, которые определяют степень их влияния на выбор направлений проведения комплекса мер по реализации Госпрограммы на различных территориальных условиях:

1. Правовые причины.

К ним относятся: отсутствие адекватного современного земельного отношения земельного законодательств и нормативно-правовых актов прямого действия, регулирующих рациональное использование земель и их охрану.

2. Управленческие причины.

К ним следует отнести: отсутствие необходимой на данный период развития экономики страны государственной земельной политики, отсутствие федеральных и региональных органов управления земельными ресурсами, отсутствие плановой и проектной документации по организации использования земли, необязательность землеустройства.

3. Организационно – хозяйственные причины.

К ним относятся: наличие института земельных долей и фонда перераспределения при отсутствие адекватных способов их трансформации в

реально функционирующие земельные участки, стихийное функционирование земельного рынка, отсутствие территориальной организации производства.

4. Экономические причины.

К ним следует отнести: недостаточное финансирование и материальное обеспечение сельских товаропроизводителей (30-40% от необходимой обеспеченности малого и среднего агробизнеса), монопольное развитие сельскохозяйственного производства крупных агрохолдингов, отсутствие государственного регулирования закупочных цен на производимую сельхоз продукцию для среднего и малого агробизнеса в условиях монопольного их формирования, недостаточная обеспеченность производственной инфраструктурой, особенно дорожной.

5. Природные причины.

К ним относятся: низкое качество почв и непригодность использования части земельных участков в сельском хозяйстве для ряда регионов страны, недостатки землепользований, обусловленные пространственным размещением и природными факторами их образования, негативные проявления природных процессов (эрозия, переувлажнение, опустынивание и др).

Важными факторами, сдерживающими организацию рационального использования, охрану и оборот земель сельскохозяйственного назначения также являются:

- не разграниченность значительной части земель, используемой на праве государственной, муниципальной и частной собственности;
- не обязательность постановки на кадастровый учёт и определения в установленном порядке местоположения границ и площади земельных участков;

- отсутствие объективного учета количественного и качественного состояния земельных участков и полноценная регистрация прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Из 254,1 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, по состоянию на 01.01.2023 г. разграничено всего 33,5 млн. га (13,2%), 220,6 млн. га (57,7%) остается неразграниченной.

По данным статистического учета на 01.01.2022 г. в Едином государственном реестре недвижимости содержались сведения о 175 млн. объектов недвижимости и 215 млн. зарегистрированных прав на недвижимое имущество. Общее число учтённых земельных участков на 01.01.2022 составило 61,04 млн. ед., в том числе с установленными границами – 37,79 млн. ед. (61,9%) [2].

Анализ размещения земельных участков категории земель сельскохозяйственного назначения показывает, что на исходных кадастровых картах отображаются в среднем лишь до 40% сельскохозяйственных угодий, 30% и более земельных участков, поставленных на кадастровый учет, зарегистрированы в нулевом квартале, то есть местоположение их не установлено. Кроме этого, многие земельные участки стоят на кадастровом учёте (до 25%), но категория их не определена [6].

Следует также отметить недостаточную информированность государственных управленческих структур о состоянии и негативных тенденциях в организации использования и обеспечения сохранности земельного потенциала страны.

Негативные тенденции в использовании значительной части продуктивных земельных ресурсов определяет необходимость безотлагательной разработки и реализации комплекса мер образования государственных структур, регулирующих земельные отношения и организующие рациональное использование земель, а также формирования

условий для создания системы правового, научного, методического обеспечения деятельности управленческих организаций по решению проблем, планирования и организации рационального использования земель и прежде всего земель сельскохозяйственного назначения.

На основании вышеизложенного нами сделаны следующие выводы и предложения в использовании продуктивных угодий страны:

1. На фоне положительных тенденций последних лет в использовании продуктивных угодий ряда регионов особенно остро проявились проблемы негативного характера к числу которых следует отнести сокращение площади продуктивных сельскохозяйственных земель, рост площади неиспользуемых и деградированных земельных участков, снижение уровня плодородия почв и других негативных процессов, разрушающих земельные ресурсы и снижающие экономический потенциал страны.
2. Основными причинами развития негативных тенденций стали отсутствие единой целенаправленной системы управления земельными ресурсами и ее главного механизма-землеустройства.
3. Имеет место отсутствие достоверной информации о количественном и качественном состоянии земель и других сведений, для использования их государственными органами при разработки целевых программ развития территорий.
4. Отсутствие землеустройства и земельного кадастра в стране привело к утрате объективных сведений о землях всех необходимых для принятия обоснованных управленческих решений, что вызвало рост неиспользуемых земель, деградацию почв и бесконтрольное изъятие сельскохозяйственных земель для иных целей.
5. Для планирования и организации использования земельного фонда стран следует, сформировать эффективную систему государственного управления земельными ресурсами.

6. Современное экономическое развитие производства требует значительных земельных площадей, что вызывает необходимость обоснованного перераспределения земельного фонда по отраслям экономики, создание системы институтов управления земельными ресурсами, решающих актуальные задачи прогнозирования и планирования использования земель, землеустройства, мониторинга земель, формирования инфраструктуры пространственных данных и др.

7. Необходимо в ближайшее время провести инвентаризацию земель сельскохозяйственного назначения (при реализации 1 этапа принятой Госпрограммы), создать реестр земельных участков с отражением в нём изменений их количественного состояния и динамики качественных характеристик продуктивных угодий.

8. Определить в земельном законодательстве обязательность разработки проектов землеустройства сельскохозяйственных организаций и структур малого агробизнеса на основе внедрения агроландшафтных и ресурсосберегающих систем земледелия.

9. Воссоздать государственный проектно-изыскательский центр землеустройства и его региональные отделения с функциями научно-методического обеспечения землеустройства и разработке схем и проектов землеустройства, проведения обследований и ведения мониторинга состояния земельных ресурсов страны.

Список источников

1. Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. N 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» 2023 г. [электронный ресурс]: <https://base.garant.ru/400773886/>

2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году (официальный сайт

Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, раздел "Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель", 2023 г.) [электронный ресурс]: URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/doc_nation_report_2022.pdf

3. Государственный (национальный) доклад ФГБУ РСХЗМ о состоянии и использовании земель в Российской Федерации с 2013 по 2022 годы. [электронный ресурс]: URL: <https://rshzm.ru/report>

4. Семочкин, В.Н. Шаров, П.И. Шадманов, М.Р. Зименкова, К.А. Проблема неиспользуемых земель в Российской Федерации и пути ее решения. [Текст]: статья /Московский экономический журнал, 2020. - 12 с.

5. Папаскири, Т.В. Семочкин, В.Н. Баканова, Ж.Н. Афанасьев, П.В. Малева, М.В. О роли государства в совершенствовании организации использования земель сельскохозяйственного назначения. [Текст]: Московский экономический журнал, 2020. - 9 с.

6. Хлыстун В.Н. Управление земельными ресурсами и землеустроительная инфраструктура «Землеустройство, кадастр и мониторинга земель. – 2022. - №10. – с. 629-636.

References

1. Decree of the Government of the Russian Federation dated May 14, 2021 No. 731 "On the State program for effective involvement in the turnover of agricultural land and the development of the reclamation complex of the Russian Federation" 2023 [electronic resource]: <https://base.garant.ru/400773886/>

2. State (national) report on the state and use of lands in the Russian Federation in 2022 (official website of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography, section "State (National) report on the state and use of lands", 2023) [electronic resource]: URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/doc_nation_report_2022.pdf

3. The State (national) report of the Federal State Budgetary Institution of the Russian Federation on the state and use of land in the Russian Federation from 2013 to 2022. [electronic resource]: URL: <https://rshzm.ru/report>
4. Semochkin, V.N. Sharov, P.I. Shadmanov, M.R. Zimenkova, K.A. The problem of unused lands in the Russian Federation and ways to solve it. [Text]: article /Moscow Economic Journal, 2020. – 12 p
5. Papaskiri, T.V. Semochkin, V.N. Bakanova, Zh.N. Afanasyev, P.V. Maleva, M.V. On the role of the state in improving the organization of agricultural land use. [Text]: Moscow Economic Journal, 2020. - 9 p.
6. Khlystun V.N. Land management and land management infrastructure "Land management, cadastre and land monitoring. - 2022. - No. 10. – pp. 629-636.

© Семочкин В.Н., Демидов К.Д., Грехов А.А., 2024. Московский экономический журнал, 2024, № 6.