

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

С.Н. ВОЛКОВ,

академик Россельхозакадемии, ректор, Государственный университет по землеустройству, г. Москва

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, землеустройство, сельскохозяйственные угодья, управление земельными ресурсами.

Все цивилизованные и экономически развитые страны мира в управлении земельными ресурсами, их использовании и охране отдают приоритет землям сельскохозяйственного назначения, среди которых главное место занимают продуктивные сельскохозяйственные угодья.

Это объясняется следующим:

- сельскохозяйственные угодья и, прежде всего, пашня служат не только сферой жизненного пространства и средой обитания людей, но и основным источником продовольствия для растущего населения, кормов - для животноводства, сырья - для перерабаты-



***The agricultural purpose
earths, land management,
agricultural grounds,
management of ground
resources.***

вающей промышленности, а их рациональное и эффективное использование обеспечивает продовольственную безопасность и независимость государств, занятость и поддержание традиционного уклада жизни сельского населения, создает условия для стабильного развития и повышения устойчивости экономики;

- некоторые виды сельскохозяйственной продукции могут быть использованы как альтернативные источники топлива (биотопливо), что особенно важно в условиях недостатка энергетических ресурсов и повышает ценность сельскохозяйственных земель;

- учитывая происходящие во всем мире процессы деградации почв, опустынивания земель, изъятия угодий для несельскохозяйственных целей, случающиеся на фоне усиливающихся стихийных бедствий (наводнений, лесных пожаров, тайфунов и др.), охрана сельскохозяйственных угодий и воспроизводство почвенного плодородия являются наиважнейшими задачами в области экологии и защиты окружающей природной среды.

Во всем мире уже давно возникло понимание того, что сельскохозяйственные угодья не могут бесконтрольно изыматься и использоваться для развития населенных пунктов, промышленных, транспортных, энергетических и других несельскохозяйственных целей, а их предоставление с изменением целевого назначения, правового режима и разрешенного использования сопряжено со значительными затратами, обеспечивающими восстановление сельскохозяйственного потенциала территории, возмещение убытков, потерь и упущенной выгоды сельскохозяйственным землевладельцам и землепользователям.

Выполнение данных требований и условий обеспечивается созданием в государствах системы управления земельными ресурсами, которая обязательно включает в себя следующие функции: учет земель, планирование развития землепользования, организацию рационального использования земель и их охраны, земельный контроль. Данные функции реализуются в системе землеустройства, охватывают все земли независимо от формы собственности, вида (категории, угодья) и принадлежности хозяйствующим субъектам. При этом система землеустроительных мероприятий функционально, технологически и иерархически увязывается с проведением земельного кадастра (кадастра недвижимости), оценки земли для налогообложения (государственной кадастровой оценки) и мониторинга земли.

Модель государственного регулирования землепользования, реализуемая в настоящее время, например, в странах Европейского союза, была построена на основе использования опыта

государственного регулирования проведения землеустройства в бывшем СССР. В ее основе лежат директивы Европейского союза в области развития землепользования, национальные (федеральные) планы (программы) использования и охраны земель, региональные и местные комплексные планы (программы) развития землепользования и проекты землеустройства.

Ни одно действие, связанное с предоставлением, изъятием, перераспределением или организацией использования земельных участков, не осуществляется без проекта землеустройства.

При этом планирование использования и охраны земель в зарубежных странах разделяется на два основных вида: пространственное (территориальное) и городское.

Пространственное (территориальное) планирование не является сферой градостроительной деятельности. Оно осуществляется землеустроительными организациями и решает вопросы устройства территории на больших пространствах не только в интересах развития производительных сил общества, но и, главным образом, в целях поддержания устойчивого развития сельской местности, выполнения ландшафтно-экологических и природоохранных требований.

Городское планирование осуществляют архитектурно-планировочные организации в целях регулирования планировки и застройки населенных пунктов и последующего архитектурно-строительного проектирования и строительства.

Если в нашей стране в настоящее время вопросы организации рационального использования земель в больших городах решаются достаточно обоснованно, то использование межселенных (сельских) территорий практически остается вне сферы государственного регулирования и охраны. Действующее в данный момент территориальное планирование как составная часть градостроительной деятельности не обеспечивает организацию рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охрану.

Это объясняется тем, что градостроительные регламенты как составные части Правил землепользования и застройки согласно п. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации не устанавливаются для земель лесного и водного фондов, земель запаса, большей части особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому более 90% всех земель страны не могут быть охвачены соответствующими нормами и правилами землепользования, а следова-

тельно, и находиться в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. В связи с этим для всех вышеназванных категорий земель, не охватываемых градостроительными регламентами, планирование использования земель и их охраны должно являться областью землеустроительной деятельности и осуществляться на основе землеустроительной документации.

При территориальном планировании не решаются также вопросы распределения и улучшения использования земель, не связанных со строительством и находящихся в государственной или муниципальной собственности, что определяется ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации, а также вопросы охраны земель, как это предусмотрено гл. II Земельного кодекса Российской Федерации.

2. Состояние и использование земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в 1991-2007 годах.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения по состоянию на 1 января 2008 года составляет 403,2 млн га или 23,6% территории Российской Федерации. За 1991-2007 годы площадь этих земель сократилась на 235,9 млн га, что было обусловлено их переводом в земли населенных пунктов, лесные угодья, земли запаса и другие категории земельного фонда.

Площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель равнялась 220,6 млн га, в том числе расположенных на землях сельскохозяйственного назначения - 195,6 млн га (88,7%) от их площади.

По данным Роснедвижимости, за 1991-2007 годы площадь сельскохозяйственных угодий в нашей стране сократилась на 1,8 млн га, площадь пашни - на 10,7 млн га (с 132,3 млн до 121,6 млн га) или на 8,1%.

Фактически реальное выбытие продуктивных земель из сельскохозяйственного оборота более масштабно. Его размер, по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, оценивается в 41,5 млн га сельскохозяйственных угодий, которые перестали обрабатываться. Основная причина такого положения заключается в прекращении деятельности значительного числа сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств из-за банкротства, отсутствия финансовых, трудовых и материальных ресурсов для поддержания пашни в надлежащем качественном состоянии и ее обработки.

В связи с отсутствием системы управления земельными ресурсами неконтролируемый оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения огромен.

Так, например, за рассматриваемый период общее число предостав-

Таблица
Землеустроительное обеспечение управления земельными ресурсами

№ п.п.	Функции управления земельными ресурсами	Вид землеустроительной документации	Вид землеустроительных действий	Параметры использования, устанавливаемые при землеустройстве
1.	Учет и оценка качества земель	Землеустроительные дела по инвентаризации земель, вычислению площадей, экспликации. Материалы (акты) обследований и изысканий. Материалы оценки качества земель. Паспорта земельных участков	Инвентаризация и графический учет земель. Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания. Оценка качества земель	Количественные и качественные характеристики земельных участков
2.	Планирование использования земель и их охраны	Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации. Схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации. Схемы землеустройства территорий муниципальных образований	Землеустроительное планирование, прогнозирование, зонирование	Правила землепользования с установлением землеустроительных регламентов
3.	Организация рационального использования земель и их охраны	Проекты межхозяйственного (территориального) землеустройства. Проекты внутрихозяйственного землеустройства. Рабочие проекты по использованию и охране земель	Землеустроительное проектирование	Стандарты, технические регламенты, нормы и правила землеустроительного проектирования
4.	Земельный контроль (контроль за проведением землеустройства)	Протоколы, акты проверок, архивные материалы, материалы экспертизы	Контроль проведения землеустройства. Государственная экспертиза землеустроительной документации. Формирование государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства	Контрольные цифры исполнения землеустроительных действий

ленных для различных целей, изъятых и перераспределенных земельных участков на землях сельскохозяйственного назначения оценивается нами не менее чем в 9,7 млн (17,5% от их числа), а охватываемая ими площадь составляет 42,1 млн га.

В этих цифрах не учтены земельные участки, перераспределенные в начале земельной реформы с 1991 по 1994 годы. Их число составляет не менее 4 млн ед.

Кроме того, из всех земельных участков сельскохозяйственного назначения, перераспределенных в ходе земельных преобразований за 1991-2007 годы, не менее 1,5 млн ед. (15,5%) были переведены в другие категории земельного фонда или изменили вид разрешенного использования без соответствующего землеустроительного обеспечения.

В течение 2007 года, например, произошли следующие изменения в структуре земель сельскохозяйственного назначения, требующие проведения землеустроительных мероприятий:

- площадь фонда перераспределения земель, находящегося в составе категории земель сельскохозяйственного назначения, увеличилась на 3,0 млн га (из них 424,9 тыс. га занимали сельскохозяйственные угодья и 69,0

тыс. га - пашня) и достигла 46,6 млн га (из них 11,74 млн га сельскохозяйственных угодий и 3,71 млн га пашни);

- общая площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных организаций, но числящихся за хозяйствами в Едином государственном реестре земель (ЕГРЗ), увеличилась на 3,1 млн га и достигла 14,3 млн га;

- из состава земель сельскохозяйственного назначения были исключены земельные участки, изъятые для нужд промышленности, транспорта, энергетики, лесного хозяйства, осуществления природоохранной деятельности, общей площадью 81,9 тыс. га (из них сельскохозяйственных угодий - 63,4 тыс. га);

- для выполнения мероприятий по реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам Российской Федерации" для расширения населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения было предоставлено 44,4 тыс. га (из них 40,0 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 35,1 тыс. га пашни);

- увеличение площадей земель, подверженных различным видам деградации, превысило 2 млн га.

Территориальными органами Рос-

недвижимости только в 2006-2007 годах исполнено 3,82 млн обращений заинтересованных лиц по вопросам проведения землеустройства. За этот же период в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, поступило 5,23 млн единиц хранения.

Вместе с тем, число дел, прошедших землеустроительную экспертизу за этот период, составило всего 1258.

Число подготовленных органами кадастрового учета выписок из материалов Государственного земельного кадастра, характеризующее активность участников земельного рынка и интенсивность земельных преобразований, увеличилось с 4,25 млн в 2004 году до 6,08 млн в 2007 году. За 2004-2007 годы гражданам и юридическим лицам было выдано 21,2 млн кадастровых планов земельных участков.

Общее количество сделок с земельными участками в Российской Федерации без учета всех действующих договоров аренды за этот период составило 5,11 млн ед. и охватывало площадь в 56,54 млн га. Так, в 2007 году было совершено 877 тыс. сделок между гражданами и юридическими лицами с государственными и муниципальными землями, которые требуют проведения землеустроительных работ по установлению, восстановлению или корректировке границ земельных участков, а также по определению их площадей и местоположения.

Из-за неурегулированного или непрофессионального проведения землеустроительных работ на землях сельскохозяйственных организаций процесс формирования земельной собственности (земельных участков) шел с нарушением требований землеустроительного проектирования. Так, например, по результатам полевого обхода, изучения и обмера границ землевладений и землепользований, проведенных специалистами Государственного университета по землеустройству, в ряде сельскохозяйственных и других организаций Центрального федерального округа из 3645 км границ объектов землеустройства только 1330 км (36,5%) было совмещено с естественными рубежами, границами земельных угодий и элементами организации территории (дорогами, скотопрогонами, каналами). Это привело к образованию чересполосицы, дальнотельных массивов на мелкие участки, в особенности при создании крестьянских хозяйств.

Большая часть границ, 1667 км (45,7%), была размещена под углом к горизонталям, что при определенных погодных условиях и неправильной хозяйственной деятельности может привести к возникновению водной эрозии. Только 2490 поворотных точек (41,6%) по границам обследованных хозяйств было закреплено на местности меже-

выми знаками. Остальные либо утеряны, либо не обозначены, что требует дальнейшего проведения работ по землеустройству и межеванию земель.

Многие хозяйства (50,0%) приобрели недостатки землепользования: вклинивания, вкрапливания, дальноразмерье, неоптимальный размер, чересполосицу, а 4255 га (3,0%) практически выключено из оборота и находится под залежью или заросло кустарником и мелколесьем.

3. Система управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения.

Руководствуясь действующим Земельным кодексом Российской Федерации, нормами Федерального закона от 18 июня 2001 г. №78-ФЗ "О землеустройстве", а также отечественным и зарубежным опытом планирования и организации рационального использования земель и их охраны, можно рекомендовать следующую схему землеустроительного обеспечения управления земельными ресурсами (табл.).

Первым этапом такой деятельности является восстановление действующей ранее системы учета и оценки качества земель сельскохозяйственного назначения, которая включает в себя мероприятия по изучению наличия, фактического состояния и использования данной категории земель, включая геодезические и картографические работы; почвенные, геоботанические, агрохимические и другие обследования и изыскания; инвентаризацию земельных участков; оценку качества земель сельскохозяйственного назначения (не только как территориальной базы, объекта имущественных отношений, но и как главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве). Результатом данных работ должна являться информация о количестве и качественном состоянии этих земель, их пригодности для использования в сельском хозяйстве и потенциальных возможностях.

На втором этапе осуществляется планирование использования земель на межселенных территориях. Целью данного вида работ является установление правил землепользования применительно к землям сельскохозяйственного назначения, в которых определяются территориальные зоны и землеустроительные регламенты, а также порядок применения и изменения этих правил.

При этом под землеустроительным регламентом понимаются устанавливаемые в границах соответствующих территориальных зон виды разрешенного использования земельных участков, предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных участков, а также ограничения использования земельных участков.

Правила землепользования должны утверждаться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, а землеустроительное зонирование территории должно проводиться в схемах землеустройства соответствующего административно-территориального уровня.

На третьем этапе необходимо организовать рациональное использование земель и их охрану методами землеустройства путем осуществления землеустроительного проектирования и разработки соответствующих проектов межхозяйственного (территориального) землеустройства, проектов внутрихозяйственного землеустройства, а также рабочих проектов по осуществлению отдельных землеустроительных мероприятий.

На четвертом (заключительном этапе) следует осуществить контроль проведения землеустройства, являющийся частью земельного контроля. При этом необходимо оценить состояние и использование земель, которые были обусловлены проведенными землеустроительными действиями.

4. Задачи землеустроительного обеспечения управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения.

В целях создания системы управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения и осуществления мер по планированию и организации рационального использования этих земель необходимо выполнить следующие действия:

1. Передать полномочия и функции в области организации и проведения землеустройства от Минэкономразвития к Минсельхозу России с воссозданием соответствующих территориальных землеустроительных органов в системе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

2. Разработать и осуществить федеральную целевую программу "Проведение комплексного землеустройства в Российской Федерации на 2010-2020 годы". Данная программа должна предусматривать осуществление землеустройства на землях, используемых в сельскохозяйственном производстве, в том числе на землях, находящихся в федеральной собственности. При этом особенно важным является разработка схем зонирования сельскохозяйственных угодий с учетом их пригодности и продуктивности в сельскохозяйственном производстве, составление проектов перераспределения земель, обеспечивающих комплексное размещение земельных участков, образованных в счет выделенных земельных долей, а также установление границ земельных массивов, соответствующих невостребованным земельным долям.

3. Увеличить финансирование за счет средств федерального бюджета федеральной целевой программы "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как

национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года". Осуществить компенсацию части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям на проведение ремонтно-восстановительных работ внутрихозяйственной мелиоративной сети, находящейся на их балансе.

4. Одним из эффективных механизмов управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности, может стать рекомендованная Минсельхозом России специализированная организация - Фонд по управлению землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности.

Фонд будет призван реализовывать следующие функции:

- создание условий для сохранения и эффективного использования особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий;

- создание условий для развития племенного животноводства, семеноводства, проведения сортоиспытаний;
- обеспечение эффективного использования ограниченных в обороте (в приграничных зонах) сельскохозяйственных земель;

- создание условий для эффективного использования мелиорированных земель;

- создание агротехнопарков в целях привлечения инвестиций в агропромышленный комплекс.

Фонд может стать не только реальным эффективным механизмом в процессе управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности, но и важным системообразующим звеном в процессе реализации земельной политики в части земель сельскохозяйственного назначения.

Для формирования земельных участков, которые должны быть переданы в собственность данного Фонда, необходимо провести следующие землеустроительные работы по учету земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности, включая:

- инвентаризацию земельных участков;

- проведение почвенных, геоботанических, агрохимических, топографо-геодезических и других обследований и изысканий;

- оценку качества земельных участков;

- постановку земельных участков на государственный кадастровый учет.

При этом необходимо подготовить и согласовать перечень земельных участков сельскохозяйственного назначения, на которые у Российской Федерации имеется право собственности на землю.

5. Дополнить Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельс-

кохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы специальным разделом "Поддержка региональных проектов по комплексному землеустройству на землях, используемых в сельскохозяйственном производстве".

При этом целесообразно оказывать государственную поддержку прежде всего сельскохозяйственным товаропроизводителям, использующим земли на основе аренды земельных долей и формирующим земельные участки крупными массивами, а также использующим невостребован-

ные земельные доли.

6. Федеральное правительство, исполнительные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны финансировать и организовать проведение землеустроительных работ.

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, опыт ряда субъектов Российской Федерации (Самарская, Псковская, Ленинградская, Липецкая, Тамбовская области, Республика Карелия, Пермский край) указывает на высокую эффективность государственной поддержки

в решении имеющихся проблем финансирования и организационного сопровождения землеустроительных и кадастровых работ на землях сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим необходимо решить вопрос о субсидировании из федерального бюджета части затрат на землеустройство и постановку на кадастровый учет земельных участков, используемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, при условии софинансирования этих работ из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Волков С. Н. Совершенствование планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. №7. С. 12-17.
2. Волков С. Н. Земельные отношения как базовый фактор устойчивого развития сельского хозяйства // Аграрный вестник Урала. 2007. №4. С.4-7.