

УДК 349.414(470.331)

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Ю.Ю. Хомякова

ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»,
Юридический факультет

Статья посвящена вопросам эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения в Тверской области. С позиций правового анализа раскрываются основные факторы, негативно влияющие на эффективность землепользования. В качестве вывода отмечено, что региональное земельное законодательство в настоящее время нуждается в корректировке и дополнении.

***Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, эффективность использования земли, региональное земельное законодательство, целевые программы, плодородие земель.*

Использование земель должно быть не только рациональным, но и эффективным. В целом под эффективным использованием земель сельскохозяйственного назначения следует понимать «совокупность предпринимаемых субъектами земельных отношений целенаправленных действий, призванных обеспечить эффективное сельскохозяйственное производство в соответствии с объективными закономерностями развития природы и общества»¹. Для этого необходимо выполнение множества действий: внедрение правильного севооборота, современных и совершенных приемов обработки почвы, внесение нужного количества органических и минеральных удобрений, применение современных и экологически безопасных химических, биологических методов борьбы с сорняками, вредителями и болезнями растений и др.².

¹ Цит. по: Юрченко К.А. Пути решения проблем использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения - URL: <http://kadastr.org/conf/2010/pub/monitprir/isp-ohrana-sh-zemel.html>.

² Подробнее об этом: Нечаев В. Рациональное землепользование – основа эффективного хозяйствования // Экономика сельского хозяйства. 2009. № 4. С. 29 – 39; Гусманов Р.У. Оценка уровня эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения // Аграрная наука. 2010. №6. С. 8 – 11; Евстропов А.С. Повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения на основе геоинформационных технологий

К сожалению, ситуацию, сложившуюся в Тверской области, вряд ли можно признать отвечающей всем перечисленным выше требованиям. На протяжении последних 10 лет отмечается ежегодное сокращение площади сельскохозяйственных угодий в целом по стране и в Тверской области в частности (так, в Кашинском районе за период с 2001 по 2010 г, площади сельскохозяйственных угодий сократились на 40 %, пашни – в два раза)¹. Среди основных причин, не только выделяемых большинством ученых, но и подтвержденных многочисленными проверками, неудовлетворительное экономическое состояние на селе, невыполнение мероприятий по сохранению и повышению плодородия почв, несоблюдение порядка проведения агротехнических, противозерозионных мероприятий, длительное неиспользование земель, что в результате приводит к потере продуктивности ценных земель, зарастанию их кустарником и лесом или к деградации². Еще одной причиной сокращения площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, явилось прекращение деятельности предприятий и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств³.

Говоря об эффективности их использования, не стоит забывать о том, что Тверская область является зоной рискованного земледелия: наши климатические условия отнюдь не самые благоприятные для выращивания сельскохозяйственных культур. Потому аграрная деятельность в Тверском крае неизбежно связана с большими капиталовложениями, причем результат никогда не гарантирован.

Для того чтобы исправить существующую неблагоприятную ситуацию, следует уяснить, какие факторы могут повлиять на эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения. Представляется, что условно (поскольку все обозначенные ниже факторы так или иначе взаимосвязаны) можно выделить три

// Достижения науки и техники. 2009. № 10. С. 29 – 31; Пацкалев А.Ф. К вопросу эффективного землепользования на современном этапе // Вопросы оценки. 2009. № 2. С. 42 – 49.

¹ Информация предоставлена Начальником отдела по координации работы предприятий АПК Кашинского района Т.М. Котовой.

² Об этом явно свидетельствуют материалы надзорной деятельности органов прокуратуры. В Максатихинском районе около 78 га плодородных земель зарастают сорняком. – 24. 03. 2011. – Официальный сайт Прокуратуры Тверской области. ([Электронный URL]: <http://www.prokuratura.tver.ru/>.)

³ См. об этом: Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 51К (518) «О результатах проверки эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями в Московской и Тверской областях». URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/>.

аспекта: правовой, экономический и социальный. Рассмотрим каждый из них подробнее.

Следует признать, что региональное законодательство в части стимулирования сельхозпроизводителей к рациональному и в целом к использованию земель не совершенно. На сегодняшний момент приняты далеко не все нормативные акты, направленные на урегулирование вопросов использования земли. Здесь хотелось бы обратиться к нормам федерального и регионального законодательства и обозначить один из аспектов данной проблемы. пункт 4 статьи 81 ЗК РФ, регулирующий определение условий предоставления гражданам земельных участков сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота, закрепил право субъектов РФ самим формулировать эти условия¹.

Исходя из анализа норм Закона Тверской области «О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области»² можно сделать вывод о том, что нормы, устанавливающей условия предоставления таких земельных участков, законодатель не предусмотрел. Хотя п. 4 ст. 2 вышеуказанного Закона говорит об установлении условий предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота. В иных актах регионального законодательства подобной нормы также не содержится. Если обратиться к законодательным актам других регионов³, то единственным условием, которое выделяет законодатель, является наличие скота. В некоторых случаях даже при отсутствии у граждан скота возможно предоставление земельных участков для сенокосения (Закон Калужской области – не более 0,15 га), однако с подобной точкой зрения, на наш взгляд, не представляется возможным

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2002. № 136-ФЗ (ред. от 22.07.2010 г.) // «СПС КонсультантПлюс».

² Закон Тверской области от 9 апреля 2008 года № 49-ЗО (ред от 09.11.2010 №96-ЗО) «О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Закон же Курганской области содержит императивную норму, предусматривающую возможность предоставления земельного участка **только** при наличии скота, подтвержденном выпиской из похозяйственной книги или иными документами в соответствии с законодательством (не раскрывая, что понимать под иными документами). См.: Закон Калужской области от 16 сентября 2004 г. № 950 «Об условиях предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Курганской области от 24 апреля 2007 г. № 2223 «Об условиях предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота» // СПС «КонсультантПлюс».).

согласиться, исходя из буквального толкования норм, регулирующих предоставление земельных участков для обеспечения кормом скота.

С учетом обозначенного выше замечания, полагаю, что и тверскому законодателю следует привести свое законодательство в соответствие с требованиями нормативно-правовых актов федерального уровня.

Более того, у нас до сих пор не утвержден перечень земель, использование которых для других целей не допускается (далее по тексту Перечень) (в соответствии с п. 4 ст. 79 Земельного кодекса, предусматривающей, что «особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается»). В ряде субъектов РФ действительно приняты подобные акты¹.

Следует отметить, что, несмотря на наличие акта, регулирующего вопросы принятия Перечня, ни в региональном законодательстве данных субъектов, ни в законодательстве Тверской области непосредственно с самим Перечнем ознакомиться не представилось возможным ввиду его отсутствия.

Заметим также, что глава, регулирующая порядок включения особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, была введена в Закон Тверской области «О регулировании отдельных земельных отношений» только в феврале 2010 г. В соответствии со ст. 13.3 указанного Закона решение о включении особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, а также исключении указанных угодий из Перечня принимается администрацией Тверской области. Был также предусмотрен срок, в течение которого Перечень должен был быть подготовлен – до 25 декабря 2010.

В Департаменте по социально-экономическому развитию села уточнили, что, действительно, данный перечень еще не принят, сейчас

¹ Здесь можно отметить Закон Курской области от 4 февраля 2010 года «Об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях на территории Курской области» (<http://oblduma.kursknet.ru/zd4/10-002zko.php>).

он находится на рассмотрении в комитетах и лишь в июне планируется его утверждение администрацией Тверской области.

Кроме того, следует отметить недостаточную регламентацию отношений по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» в ст. 3 определяет, что правовое регулирование в данной области осуществляется наряду с законодательством РФ, также законами и иными нормативными актами субъектов РФ¹. На региональном уровне такой нормативно-правовой акт был принят в 2001 г. В статье 13 Федерального закона и ст. 6 Закона Тверской области «Об охране плодородия земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрена возможность принятия региональных целевых программ в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения². Однако, в настоящий период на территории Тверской области целевые программы, направленные исключительно на повышение плодородия почв не предусмотрены. До 2005 г. действовала областная целевая программа «Повышение плодородия почв Тверской области на 2001 – 2005 гг.» («Плодородие»), до 2010 г. областная целевая программа «Социальное развитие села Тверской области на период 2004 – 2010 гг.»³, содержащая лишь небольшие упоминания непосредственно о регулировании вопросов, возникающих в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения.

В целом анализ регионального законодательства Тверской области в части регламентации вопросов обеспечения плодородия земель, а именно Закона Тверской области от 20 сентября 2001 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Тверской области» позволяет говорить о том, что законодатель достаточно условно подошел к решению этих вопросов, сформулировав лишь общие принципы обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, выделив задачи законодательства Тверской области в области

¹ Федеральный закон от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ (ред. от 30.12.2008 г.) «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон Тверской области от 20.09.2001 г. № 170-ЗО-2 (ред. от 26.07.2005 г. №100-ЗО) «Об охране плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Областная целевая программа «Повышение плодородия почв Тверской области на 2001 – 2005 гг.» («Плодородие»); Областная целевая программа «Социальное развитие села Тверской области на период 2004 – 2010 гг.» / [Электронный URL]: <http://www.tverlaws.ru/>

обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, чуть более подробно указав на полномочия органов государственной власти в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. По сути, многие нормы анализируемого акта дублируют федеральное законодательство, не конкретизируя должным образом особенности правового регулирования обеспечения плодородия данной категории земель в Тверской области.

Экономический аспект прежде всего выражается в низком уровне государственной поддержки сельхозпроизводителей. Так, Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹ в ст. 7 закрепил целый ряд направлений государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции и устойчивого развития сельских территорий. Это и обеспечение доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей, производящих сельскохозяйственную продукцию, и развитие элитного семеноводства, и обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв.

Однако при практическом рассмотрении этих вопросов нетрудно заметить, что получение льготных кредитов для сельхозпроизводителей становится практически неосуществимым, особенно для фермерских хозяйств и иных мелких сельхозпроизводителей. У них, как правило, нет достаточной залоговой базы для обеспечения выплаты кредита и достаточных денежных средств для одновременной оплаты 30 % стоимости техники. Отсюда, как следствие, зарастание земель кустарниками, мелкоколесьем и другие процессы ухудшения технического состояния земель.

Вместе с тем на эффективность землепользования оказывает негативное влияние низкая исполняемость региональных целевых программ по эффективному и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения. Здесь хотелось бы обратить внимание на такую долгосрочную целевую программу, как «Государственная поддержка развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2009 – 2012 годы».

Интересна в этой связи пояснительная записка о причинах отклонений показателей, предусмотренных в долгосрочной целевой программе «Государственная поддержка развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2009 – 2012 годы» за первое полугодие 2010 г., размещенной на сайте Департамента по социально-экономическому

¹ Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ (ред. от 24.07.2009) «О развитии сельского хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

развитию села Тверской области¹. Всего на реализацию ДЦП «Государственная поддержка развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2009 – 2012 годы» в первом полугодии 2010 г. предусмотрено 345 046 500 тыс. рублей, фактическое исполнение расходов областного бюджета составило 164 272,970 тыс. рублей, или 47,6 %. Программа выполняется лишь в среднем на 40 %.

Эффективное использование земель, как уже было обозначено выше, связано с регулярным и правильным внесением различного рода удобрений. Но далеко не всем крестьянам, фермерам и иным сельхозпроизводителям по силам их приобретение. Область предусматривает компенсацию части затрат на приобретение средств химизации, но суммы, выделяемые в качестве таковых, не могут покрыть и малой части расходов.

Более того, запланированные на первое полугодие 2010 г. средства на выплату субсидий за приобретенные элитные семена сельскохозяйственных культур не были освоены вовсе, т.к. при проведении установочного совещания по рассмотрению постановления по элитному семеноводству губернатором Тверской области Д.В. Зелениным было внесено предложение о перераспределении средств, выделенных на приобретение элитных семян на другие виды господдержки АПК. При внесении изменений в закон о бюджете Тверской области данные средства были перераспределены на другие статьи расходов. Сумма субсидий составила 3 000 000 рублей. В этом году за приобретенный 1 кг элитных семян картофеля сельхозпроизводителю компенсируют лишь 5 рублей, в то время как его покупка обходится в 45 рублей, а тот же 1 кг картофеля он может продать по цене не более 20 – 25 рублей.

Анализ двух вышеперечисленных аспектов позволяет сделать вывод о том, что в итоге сельхозпроизводитель незаинтересован в правильном, рациональном и экологически безопасном использовании земель. Невозможно это и вследствие недостаточного привлечения молодых специалистов на село. На реализацию подобных программ в первом полугодии 2010 г. в областном бюджете Тверской области было предусмотрено 59 905,4 тыс. рублей. Однако лишь малый процент выпускников аграрных и иных образовательных учреждений готов идти

¹ Пояснительная записка о причинах отклонений показателей, предусмотренных в долгосрочной целевой программе «Государственная поддержка развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2009 – 2012 годы» за первое полугодие 2010 г. // Официальный сайт Департамента Тверской области по социально-экономическому развитию села – [Электронный URL]: <http://www.depagr.tver.ru/>.

работать на село. Связано это и с усложненной процедурой включения в действующие региональные программы, и с информацией в СМИ, нередко искажающей ситуацию на селе. Необходима целенаправленная и действенная государственная политика государства в этом направлении.

Печальный факт, но он имеет место быть – средний возраст жителей на селе – 50 – 60 лет, а значит это только то, что лет через 10, а то и меньше на селе работать будет некому. Те «специалисты», каких готовят учебные заведения аграрного направления, далеко не всегда могут похвастаться своими знаниями в сельском хозяйстве.

В качестве вывода, следует отметить, что для эффективного землепользования сельхозпроизводитель должен быть реально заинтересован в рациональном, экологически безопасном использовании земельных ресурсов. В настоящее время на региональном уровне эти вопросы могут быть решены посредством принятия следующих мер.

Необходимо совершенствование законодательной базы в части стимулирования эффективного и рационального землепользования, законодательное закрепление действенного механизма, предусматривающего различные меры по восстановлению плодородия почв.

Не менее важным представляется усиление надзорной деятельности органов прокуратуры и контрольной деятельности иных государственных органов в части пресечения использования земельных участков не по целевому назначению и разрешенному использованию.

Список литературы

1. Юрченко К.А. Пути решения проблем использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения - [Электронный URL]: <http://kadastr.org/conf/2010/pub/monitprir/isp-ohrana-sh-zemel.html>.
2. Нечаев В. Рациональное землепользование – основа эффективного хозяйствования // Экономика сельского хозяйства. 2009. № 4. С. 29 – 39.
3. Гусманов Р.У. Оценка уровня эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения // Аграрная наука. 2010. №6. С. 8 – 11.
4. Евстропов А.С. Повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения на основе геоинформационных технологий // Достижения науки и техники. 2009. № 10. С. 29 – 31.
5. Пацкалев А.Ф. К вопросу эффективного землепользования на современном этапе // Вопросы оценки. 2009. № 2. С. 42 – 49.

6. Статистические данные, предоставленные Начальником отдела по координации работы предприятий АПК Кашинского района Т.М. Котовой.
7. В Максатихинском районе около 78 га плодородных земель зарастают сорняком . – 24. 03. 2011. – Официальный сайт Прокуратуры Тверской области. [Электронный URL]: <http://www.prokuratura.tver.ru>.

THE PROBLEMS OF EFFICIENT USE OF AGRICULTURAL LAND IN THE TVER REGION

Yu.Yu. Homyakova

Tver State University,
Law Department

This paper is devoted to the efficient use of agricultural lands in Tver Region. From the standpoint of legal analysis reveals the main factors negatively affecting the efficiency of land use. As a conclusion noted that the regional land laws to date needs to be corrected and supplemented.

Keywords: *agricultural land, the efficiency of land use, regional land legislation, targeted programs, the fertility of the land.*

Об авторе:

ХОМЯКОВА Юлия Юрьевна - студентка 4 курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: Хомячok96@mail.ru.