

УДК 332.37

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИИ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

А.А. Артемьев¹, И.А. Лепехин²

¹Тверской государственный технический университет, г. Тверь.

²Тверской государственный университет, г. Тверь

Цель статьи – исследование эффективности управления землями сельскохозяйственного назначения в России. Обосновано, что состояние земель данной категории, качественный уровень их использования, сохранения и восстановления имеют огромное значение для национального социально-экономического развития. Новизной исследования является сопоставление российского и зарубежного опыта государственного управления сельскохозяйственными землями, выявление наиболее существенных проблем, влияющих на эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения. Аргументированы практические предложения по их нивелированию.

Ключевые слова: *управление, земли сельскохозяйственного назначения, проблемы управления, надзор, мониторинг, землеустройство.*

Земельные ресурсы выступают пространственным базисом для размещения производственно-хозяйственной и социально-бытовой инфраструктуры, а также являются главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве[1]. В свою очередь, важнейшим компонентом земельного фонда РФ являются земли сельскохозяйственного назначения. Эти земли выступают в качестве основного средства производства жизненно важных продуктов, кормов, сырья и т.п., вследствие чего земли сельскохозяйственного назначения имеют особый правовой режим.

По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации (официальное издание Министерства сельского хозяйства РФ, 2018), в 2017 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в России составила 383,7 млн га – это 22,4 % от площади всего земельного фонда РФ. При этом 116,2 млн га (58,8 % от общей площади земель данной категории) занимает пашня, а 57,2 млн га (28,9 % соответственно) – пастбища[2]. В сравнении с предшествующим годом площадь земель сельскохозяйственного назначения в составе земельного фонда России уменьшилась на 1,8 млн га (за счет перевода в земли других категорий, в основном в земли лесного фонда и в земли населенных пунктов). Кроме сокращения этих земель в РФ существуют следующие проблемы, связанные с использованием земель сельскохозяйственного назначения (табл.1).

Таблица 1

Проблемы управления землями сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

Проблема	Причины и последствия возникновения
Отсутствие целостной системы земельного управления.	Соответствующие функции управления «размыты» между различными органами власти (Минсельхоз РФ, Минприроды РФ, Министерство экономического развития РФ и др.), что в свою очередь препятствует достижению системности и синергетического эффекта.
Значительное количество земель сельскохозяйственного назначения либо не используются вовсе, либо используются не по назначению, либо используются не эффективно.	Часто земли являются средством вложения и сохранения капитала, а не средством производства. И предоставляются лицам, не имеющим надлежащих компетенций по использованию земель данной категории.
Отсутствие подсистемы четкого контроля и надзора за использованием земель сельскохозяйственного назначения и недостаточно строгая ответственность за соответствующие «земельные правонарушения».	Следствием данной проблемы является нестабильность землепользования, рейдерство особо привлекательных с экономической точки зрения земель, необоснованный перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, развитие процессов деградации почвы, эрозии земель, их опустынивания, подтопления и т.п.
Проблемы правового регулирования земельно-имущественных отношений, порождаемые их внутренней сложностью.	При возникновении земельно-имущественных отношений тесным образом переплетаются публично- и частноправовые отношения. Как следствие, правовое регулирование земельно-имущественных отношений осуществляется нормами как земельного права, так и гражданского права, между которыми в некоторых случаях возникают коллизии.
Отсутствие комплексного мониторинга состава земель сельскохозяйственного назначения.	Отсутствие полноценных, достоверных, оперативных данных о качественном состоянии земель препятствует установлению объективной кадастровой стоимости и, соответственно, справедливой системы налогообложения.
Непроведение землеустроительных работ	Отсутствие надлежащего финансирования. Приводит к нарушению территориальной системы планирования использования земель и их охраны, развитию негативных и деградационных процессов земель.
Недостаточная информационная насыщенность кадастра недвижимости	Не проработанность количественного и качественного состава кадастра недвижимости, как следствие, отсутствие в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления достаточной информации о землях сельскохозяйственного назначения, а следовательно для принятия управленческих решений об наиболее эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения.

Для разработки системы мер, направленных на устранение отмеченных проблем, необходим анализ зарубежного опыта и национальной практики в управлении землями сельскохозяйственного назначения.

Анализ мирового опыта показывает, что в государствах с развитым сельскохозяйственным производством сочетаются разнообразные инструменты организации и регулирования земельно-имущественных отношений. В них рыночные отношения функционируют в условиях установленных государством ограничений. В основе такого регулирования лежит система управления землями сельскохозяйственного назначения, признание необходимости территориального планирования, осуществление земельного надзора, а также проведение постоянного мониторинга использования земель сельскохозяйственного назначения и периодической оценки их качества.

Целью государственного регулирования земель сельскохозяйственного назначения являются модели землевладения и землепользования, создающие благоприятные условия для сельскохозяйственных производителей, в частности для фермерских хозяйств (США, Великобритания, Германия, Франция, Италия и др.). Поэтому в них запрещен раздел земель сельскохозяйственного назначения на участки меньше определенного размера (чтобы не допустить фрагментации земель, не утратить возможность механизированной обработки). В ряде стран, напротив, ограничена чрезмерная концентрация сельскохозяйственных земель (Австралия, Испания, Португалия, Финляндия). Это делается для того, чтобы замедлить сокращение сельского населения. В России данный механизм не используется. При этом в большинстве развитых странах отсутствует, как и в РФ, запрет на рыночный оборот сельскохозяйственных земель (США, Германия, Франция и др.).

Как правило, на государственном уровне планируются надлежащие мероприятия и устанавливаются требования к территориальному планированию, общие принципы использования и охраны земель, которые являются обязательными для использования региональными (в случае их наличия) и местными органами власти (Франция, Германия, Италия и др.). Особое внимание при этом уделяется защите сельскохозяйственных земель от «экспансии городов» (США, Китай, Япония, Германия) в соответствии с проводимой в стране экологической политикой. В Российской Федерации данным мероприятиям надлежащего внимания не уделяется.

В большинстве развитых государств установлен достаточно жесткий контроль за целевым и эффективным использованием сельскохозяйственных земель. При этом широкое распространение получили, в основном, экономические инструменты управления землями сельскохозяйственного назначения, среди которых, например, особое место занимает льготное налогообложение (США). В ряде государств предусмотрено полное освобождение от налогообложения (Великобритания, Швеция и др.).

Итак, зарубежные государства развивают свои системы управления земельными ресурсами в соответствии со сложившимися национальными особенностями и изменяющимися социально-экономическими потребностями. Тем не менее, имеется определенное сходство, а именно: органы власти играют решающую роль в вопросах регулирования землепользования и землевладения, стоят на позиции соблюдения и защиты интересов общества.

Существенное влияние уделяется эффективности использования земель и предотвращению негативного антропогенного влияния.

Анализ отечественной практики управления землями сельскохозяйственного назначения показывает сложность системы в управлении ими.

В начале 90-х гг. вопросами управления земель занималось Министерство по земельным ресурсам, затем для этих целей был создан специальный государственный комитет. На сегодняшний день этими вопросами занимаются одиннадцать министерств и ведомств, например, Минэкономразвития отвечает за кадастровую стоимость земли и ведение Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), Минсельхоз – за оперативный учет земель сельскохозяйственного назначения, Министерство экологии и природопользования – за экологический надзор. Необходимо создать единый госорган, который будет вести все вопросы, связанными с управлением земельными ресурсами страны и особенно землями сельскохозяйственного назначения. Появление такого органа жизненно необходимо. Необходимо также более четко распределить обязанности в вопросах земельного управления между федеральным центром, регионами и муниципалитетами. Принятие решений о развитии системы управления земельными ресурсами в нашей стране – это, несомненно, прерогатива федерального центра.

Для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения собственниками целесообразно внесение в Налоговый кодекс РФ изменений по применению повышенной налоговой ставки в случае выявления контрольно-надзорными органами соответствующих уровней управления фактов неиспользования по назначению (или нецелевого использования) участков земель сельскохозяйственного назначения (например, 1,5 % от кадастровой стоимости земли вместо взимаемых 0,3 %). Это позволит решить вопрос с рейдерством к особо привлекательным с экономической точки зрения землям, а также использованием земель сельскохозяйственного назначения как средства для вложения капитала и т.п. Поскольку принятие и внесение изменений в налоговое законодательство находится в ведении РФ, то и подобные изменения должны быть внесены федеральным центром.

В последнее время особое внимание в РФ уделяется совершенствованию государственного земельного надзора и муниципального контроля. В частности, благодаря так называемому «Закону об изъятии», принятому в 2016 г. [3], стало значительно проще изымать участки земель сельскохозяйственного назначения у собственников, не использующих их по назначению (или использующих с нарушениями действующего законодательства), и вновь вовлекать их в сельскохозяйственный оборот.

Отдельно следует отметить существенные дефекты в нормативно-правовой базе, регулирующей государственный земельный надзор, например, нехватка методических и инструктивных материалов, необходимых для обоснованного проведения проверок в рамках государственного земельного надзора и муниципального контроля. Указанное обстоятельство часто приводит к признанию этих проверок, в судебном порядке, недействительными. Поэтому для осуществления эффективного и

своевременного государственного земельного надзора и муниципального контроля необходимо разработать и утвердить на уровне РФ действенный механизм планирования и проведения мероприятий по выявлению нарушений в области земельного законодательства.

В качестве недостатка выделим существующую кадровую политику в области государственного земельного надзора и муниципального контроля, например, многие постановления о привлечении к административной ответственности отменяются в судах по причине нарушения процедуры и сроков привлечения к ответственности, что в свою очередь говорит о невысокой квалификации государственных и муниципальных земельных инспекторов. Необходимо дополнительное, а в последующем непрерывное обучение специалистов, осуществляющие обозначенные функции.

В последние годы государством предприняты определенные меры, направленные на совершенствование государственного земельного надзора. Например, в 2015 г. был создан новый инструмент, призванный повысить эффективность государственного земельного надзора, – административное обследование объектов земельных отношений. Однако, с учетом сокращения общего числа государственных инспекторов, к серьезному улучшению ситуации с неправомерным поведением землепользователей данное нововведение не привело. Для разрешения данной проблемы необходим пересмотр процедур и методов государственного земельного надзора.

Требуют решения проблемы, возникающие при проведении муниципального земельного контроля использования земель сельскохозяйственного назначения. Именно на муниципальном уровне имеются наиболее низкие показатели эффективности осуществления земельного контроля. Причины сложившейся ситуации – это отсутствие во многих городских и сельских поселениях соответствующих органов муниципального земельного контроля; отсутствие в них инспекторов, освобожденных от исполнения иных обязанностей; недостаточное для организации эффективного контроля число проверок, включаемых в планы проведения соответствующего земельного контроля; отсутствие фактической финансовой заинтересованности в проведении земельного контроля на муниципальном уровне. Дальнейшее ослабление муниципального земельного контроля может привести к росту числа земельных правонарушений, следовательно, для повышения его эффективности необходимо в каждом муниципальном образовании иметь в штате соответствующих инспекторов, а начисленные штрафы в полном размере или частично направлять в муниципальный бюджет.

Отдельно следует отметить и проблемы, связанные с выявлением нарушений законодательства, регулирующего земельно-имущественные отношения. На сегодняшний день выявить нарушителя и привлечь его к ответственности фактически невозможно, если нарушение установлено на неразграниченных землях, либо государственных или муниципальных землях, а самовольно используемый участок не сформирован и данные о нем и его правообладателе в государственных информационных системах отсутствуют. Для устранения обозначенной проблемы необходимо внести соответствующие изменения в земельное законодательство на федеральном уровне.

Размер штрафов за нарушение законодательства, регулирующего земельно-имущественные отношения, по-прежнему нельзя считать эффективным стимулом для правомерного поведения субъектов земельно-имущественных отношений. Исключительно неверным представляется исчисление штрафов без учета размера соответствующего земельного участка.

В качестве одной из причин ненадлежащего мониторинга земель сельскохозяйственного назначения можно обозначить отсутствие в цифровом формате соответствующих карт сельскохозяйственной освоенности территорий, которые содержали бы самую актуальную информацию о границах полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и т.п.. Наличие такой оперативной информации является крайне важным, поскольку на землях сельскохозяйственного назначения постоянно происходит изменение границ посевных площадей и условий для ведения сельского хозяйства, в том числе свойств почвенного плодородия, а порой и развитие негативных процессов, например, деградация почвенного покрова.

Во многих субъектах РФ топографические карты относятся к 80–90-м гг. прошлого века. Централизованное обновление карт происходит медленно, без учета изменения состояния агроландшафта в интенсивно развивающихся регионах. Отсутствие актуальной картографической основы не позволяет качественно решать поставленные задачи мониторинга земель. Решение обозначенной проблемы без активного государственного участия (в том числе по долевному финансированию, поддержке и контролю процесса создания актуальной картографической основы на основе использования современных геоинформационных систем) на современном этапе представляется невозможным.

Список литературы

1. Стариков А.С. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 4. Режим доступа: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=6881> (дата обращения: 27.11.2018).
2. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году (официальное издание Министерства сельского хозяйства РФ [Электронный ресурс] // М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. 240 с. Режим доступа: <http://www.naai.ru/upload/iblock/480/4805044ac0ed9e75251f4b2df15ed63a.pdf> (дата обращения: 27.11.2018 г.).
3. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» от 03.07.2016 г. № 354–ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4287.
4. Рудаков В.С. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по мат. XLI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 4(40). Режим доступа: [https://sibac.info/archive/social/4\(40\).pdf](https://sibac.info/archive/social/4(40).pdf) (дата обращения: 27.11.2018).

5. Гаджиев И.А. Проблемы землепользования: сохранение и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] //Фундаментальные исследования. 2015. № 10 (часть 3). С. 570–574. Режим доступа: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=39258> (дата обращения: 27.11.2018).

MANAGEMENT OF THE AGRICULTURAL LAND IN RUSSIA: EXPERIENCE, PROBLEMS AND POSSIBLE WAYS OF THEIR SOLUTION

A.A. Artemyev¹, I.A. Lepekhin²

¹Tver state technical university, Tver

²Tver State University, Tver

The article investigates the practice of effective management of the agricultural land in Russia. It proves that the lands' condition, the qualitative level of their use, preservation and restoration have huge value for national social and economic development. The novelty of the research is the comparison of Russian and foreign experience of public administration of farmlands, the detection of most vital issues influencing effective use of the agricultural land on a scientific basis.

Keywords: *management, agricultural land, problems of management, supervision, monitoring, land management.*

Об авторах:

АРТЕМЬЕВ Алексей Анатольевич – доктор экономических наук, профессор, проректор по научной и инновационной деятельности, заведующий кафедрой геодезии и кадастра ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет» (170026, Тверская область, г. Тверь, наб. Аф. Никитина, д. 22), e-mail: aaartemev@rambler.ru

ЛЕПЕХИН Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансов ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», начальник отдела по работе с недвижимостью ООО «Консалтинговая Группа - Компьютерные Бизнес Системы», e-mail: ilja-lepehin@rambler.ru.

About the authors:

ARTEMYEV Alexey Anatolyevich – Doctor of Economics, professor, the vice rector for scientific and innovative activity, the head of the department of geodesy and the inventory of the Tver state technical university (170026, Tver region, Tver, AfEmb. Nikitina, 22), e-mail: aaartemev@rambler.ru

LEPEKHIN Ilya Aleksandrovich – Candidate of Law Sciences, associate professor of finance of Tver State University, head of department of work with the real estate of LLC Consulting Group - Computer Business of the System, e-mail: ilja-lepehin@rambler.ru

References

1. Starikov A.S. Problemy` racional`nogo ispol`zovaniya zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya [E`lektronny`j resurs] // *Sovremennyye problemy` nauki i obrazovaniya*. 2012. № 4. Rezhim dostupa: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=6881> (data obrashheniya: 27.11.2018).
2. Doklad o sostoyanii i ispol`zovanii zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya Rossijskoj Federacii v 2016 godu (oficial`noe izdanie Ministerstva sel`skogo xozyajstva RF [E`lektronny`j resurs] // M.: FGBNU «Rosinformagrotex», 2018. 240 s. Rezhim dostupa: <http://www.naai.ru/upload/iblock/480/4805044ac0ed9e75251f4b2df15ed63a.pdf> (data obrashheniya: 27.11.2018 g.).
3. Federal`nyj zakon «O vnesenii izmenenij v otдел`ny`e zakonodatel`ny`e akty` Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovaniya poryadka iz`yatiya zemel`ny`x uchastkov iz zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya pri ix neispol`zovanii po celevomu naznacheniyu ili ispol`zovanii s narusheniem zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii» ot 03.07.2016 g. № 354-FZ // *Sobranie zakonodatel`stva RF*. 2016. № 27 (chast` II). St. 4287.
4. Rudakov V.S. Problemy` racional`nogo ispol`zovaniya zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya // *Nauchnoe soobshhestvo studentov XXI stoletiya. Obshhestvenny`e nauki: sb. st. po mat. XLI mezhdunar. stud. nauch.-prakt. konf. № 4(40)*. Rezhim dostupa: [https://sibac.info/archive/social/4\(40\).pdf](https://sibac.info/archive/social/4(40).pdf) (data obrashheniya: 27.11.2018).
5. Gadzhiev I.A. Problemy` zemlepol`zovaniya: soxranenie i racional`noe ispol`zovanie zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya [E`lektronny`j resurs] // *Fundamental`ny`e issledovaniya*. 2015. № 10 (chast` 3). S. 570–574. Rezhim dostupa: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=39258> (data obrashheniya: 27.11.2018).