

Специфика земель сельскохозяйственного назначения, как объекта общественных отношений

Скрементов С. А.

Скрементов Сергей Александрович / Skrementov Sergey Aleksandrovich – студент магистратуры, кафедра государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет, г. Тюмень

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные проблемы использования земель сельскохозяйственного назначения и их рационального использования. Принимая во внимание важность земель сельскохозяйственного назначения в социально-экономических отношениях нормативное регулирование отношений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, должно иметь комплексный характер.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, рациональное использование земель.

Земельные ресурсы по своей природе являются уникальными, в силу своей неоспоримой важности во всех сферах общественной жизни, и как следствие нуждаются в объективном и всеобъемлющем нормативном регулировании с учетом защиты интересов государства, правообладателей и социума в целом. Земли сельскохозяйственного назначения выступают в роли гаранта продовольственной безопасности и независимости любого государства, поэтому их роли, как в общественно-экономической, так и социальной сфере уделяется особое внимание.

В своей статье Волков С. Н. отмечает, земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, главный источник производства собственных продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для промышленности, а также в качестве предмета труда и условия занятости сельского населения. Это определяет приоритет в использовании земель сельскохозяйственного назначения, их особый правовой режим, необходимость охраны, направленной на сохранение их площади, предотвращения негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность [1, с. 4-8].

В соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения выделены в отдельную категорию (первую) земель. Согласно данным государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 января 2015 года составила 1712,5 млн. га, в том числе 385,5 млн. га или 22,5% приходится на земли сельскохозяйственного назначения [2]. Площадь земель сельскохозяйственного назначения к уровню 2013 года сократилась на 1 млн.га.

В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей [3].

Исходя из закрепленных в Земельном кодексе Российской Федерации понятий, в составе земель сельскохозяйственного назначения можно выделить два типа земель сельскохозяйственного назначения: во-первых, это сельскохозяйственные угодья – земли, непосредственно используемые для производства (выращивания) сельскохозяйственной продукции (сырья); во-вторых, – земли, предназначенные для обеспечения деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством. Также необходимо отметить, что в состав земель сельскохозяйственного назначения входит фонд перераспределения земель, формирование которого осуществляется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в целях дальнейшего перераспределения для использования в сельскохозяйственном производстве (статья 80 Земельного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации сельскохозяйственные угодья это пашня, сенокосы, пастбища, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). Также указанная статья предписывает, что сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

В структуре земель сельскохозяйственного назначения площадь сельскохозяйственных угодий по состоянию на 1 января 2015 года составляет 196,2 млн. га или 50,9% от всех земель данной категории. В структуре сельскохозяйственных угодий площадь пашни составила 121,5 млн. га или 55,2% от площади сельскохозяйственных угодий, залежи – 4,9 млн. га или 2,2%, многолетних насаждений – 1,8 млн. га или 0,8%, сенокосов – 24,0 млн. га или 10,9%, пастбищ – 68,0 млн. га или 30,9%. В целом по Российской Федерации площадь сельскохозяйственных угодий с 1990 по 2014 годы сократилась на 2,203 млн. га, вместе с тем за тот же период площадь пашни сократилась на 10,814 млн. га [2].

Статьей 78 Земельного кодекса Российской Федерации установлен перечень целей, в соответствии с которыми могут использоваться земли сельскохозяйственного назначения, а также определен круг

субъектов хозяйственной деятельности, уполномоченных на осуществление производственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения.

Учитывая особую важность земель сельскохозяйственного назначения в социально-экономических отношениях нормативное регулирование отношений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, должно иметь комплексный характер.

Рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения и проблемам его нормативного регулирования уделялось достаточно много внимания. Сыроедов Н.А. в своей работе отмечал, что, несмотря на имеющиеся в стране финансовые трудности, оправдано пойти на расходы с тем, чтобы детально изучить весь земельный фонд, провести его инвентаризацию, проверить качественное состояние всех земель и эффективность их использования, обеспечить полную достоверность государственного земельного кадастра. Важно точно знать, как используются вовлеченные в хозяйственный оборот земли, что требуется для повышения плодородия, какие имеются резервы неиспользуемых земель и каковы потенциальные возможности их использования. Эти данные должны стать исходной базой для научно-обоснованного планирования использования земельных ресурсов [4, с. 18].

Стоит обратить внимание на то, что в действующем земельном законодательстве понятие ненадлежащего использования земель напрямую увязано с процедурой принудительного изъятия земельного участка и предполагается, что данная мера ответственности будет способствовать стимулированию собственников к надлежащему использованию. В условиях значительного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и их выбытия из сельскохозяйственного производства ввиду неиспользования либо использования не по целевому назначению указанная мера ответственности могла бы сыграть положительную роль.

Решающую роль в снижении плодородия земель сельскохозяйственного назначения сыграл переход в 90-е годы XX века от сложившихся в советский период в течение десятилетий правил и основ ведения сельскохозяйственного производства, а также воспроизводства и сохранения плодородия земель к перераспределению большей части плодородных земель сельскохозяйственного назначения (долей) между гражданами. Усугубило ситуацию экономическое положение сельскохозяйственного сектора экономики. Значительное влияние также оказало практически полное отсутствие вплоть до рубежа веков нормативных правовых актов, регулирующих оборот и использование земель сельскохозяйственного назначения. Также необходимо учесть, что при проведении перераспределения земельных долей гражданам, вообще не ставился вопрос о наличии у граждан материальных, физических, интеллектуальных (наличие соответствующего образования и опыта в данной сфере) возможностей. Зачастую обладая правами на земельные участки, граждане попросту не имели возможности проводить даже минимальные мероприятия по сохранению плодородия, в результате чего сформировалось значительное количество полностью необрабатываемых земель.

Отрицательная динамика изменения плодородия земель сельскохозяйственного назначения напрямую обусловлена снижением качественных характеристик плодородия (содержания питательных элементов, гумуса и т.п.), а также значительным сокращением площадей сельскохозяйственных угодий ввиду их неиспользования. В большей степени эти изменения коснулись основного вида сельскохозяйственных угодий – пашни. Сокращение площадей пашни в первую очередь обусловлено ликвидацией или неспособностью субъектов хозяйственной деятельности, осуществлявших сельскохозяйственное производство, на данном виде угодий вести деятельность в необходимых для сохранения прежних объемов пашни.

Значительное влияние на рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения оказывает и экономическая составляющая. Довольно низкая рентабельность сельскохозяйственного производства, необходимость вложения значительных материальных ресурсов, а также недостаточная бюджетная поддержка отрасли народного хозяйства делает непривлекательным сельскохозяйственное производство.

В качестве одной из проблем нормативного регулирования надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения выступает и своего рода односторонний нормативный подход к решению указанной проблемы. Государство возлагает на себя исполнение функций учета прав и земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения, не уделяя должного внимания решению проблем, связанных с созданием нормативных основ и инструментария, обеспечивающего внутривладельческую деятельность по организации надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Необходимо обратить внимание на то, что в рамках осуществления государственного земельного кадастра учитывался вид угодий конкретных земельных участков. Вместе с тем, с введением в 2008 году государственного кадастра недвижимости [5] данные сведения не фиксируются в кадастре. Данное обстоятельство крайне затрудняет осуществление в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения государственного надзора и соответствующее регулирование, что в

свою очередь стимулирует развитие негативных процессов ненадлежащего использования земель данной категории.

Изучение, планирование и организация использования земельных участков сельскохозяйственного назначения в рамках землеустройства в настоящее время практически не используется. Задачи землеустройства на данном этапе сводятся лишь к установлению границ земельных участков на местности. Сложившаяся ситуация привела к тому, что землеустройство как правовой институт, призванный решать на этапе формирования конкретных земельных участков комплекс значимых задач, практически не работает. Вместе с тем, без комплексного изучения, планирования и организации использования земельных участков с учетом природно-климатических условий, вида угодий и иных факторов выстроить систему, способствующую надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения крайне затруднительно.

В своей работе Жариков Ю. Г. указывал, в советскую эпоху государственные землеустроительные органы разрабатывали для колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий проекты внутрихозяйственного устройства их земельной территории (с определением полей севооборотов, размещением хозяйственных строений, дорог, мероприятий по охране природы и т.д.). Такое неограниченное государственное вмешательство в хозяйственную деятельность земледельцев было не совместимо с принципом их хозяйственной самостоятельности, и оно было признано непригодным как метод регулирования земельных отношений [6, с. 4]. Наряду с этим необходимо отметить, что утрата такого института как внутрихозяйственное устройство и неспособность, а порой и банальное нежелание хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на землях данной категории, использовать данный инструмент, в конечном итоге способствует ненадлежащему их использованию.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что состояние использования земель сельскохозяйственного назначения с учетом снижения их плодородия и общего сокращения площадей требует наиболее пристального внимания как со стороны государства, так и со стороны хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на землях данной категории.

Литература

1. Волков С. Н. О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*, 2007. № 9. С. 4-8.
2. Государственный (национальный) доклад О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 23.04.2016).
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. ст. 4147.
4. Сыроедов Н. А. Правовые проблемы повышения эффективности использования земли в условиях экономической реформы: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.06. М., 1990. С. 18.
5. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. ст. 4017.
6. Жариков Ю. Г. Государственное регулирование земельных отношений в России // *Право и экономика*. 1998. №№ 4, 5. С. 4.