

Формирование рационального сельскохозяйственного землепользования на основе системного подхода

А.Л. Желясков, к.э.н., профессор, Пермская ГСХА;

А.П. Несват, к.с.-х.н., Оренбургский ГАУ

Современная система землепользования сельскохозяйственных предприятий и организаций характеризуется неустойчивой структурой, неопределённостью организационно-правовых форм и крайней нестабильностью. Одна из главных причин проблем, возникающих при реформировании

в аграрном секторе, видится в том, что очередной этап проведения преобразований начинался при незавершённом предыдущем. Поэтому системе сельскохозяйственного землепользования, сложившейся на первом этапе земельной реформы, присуща вся сложность, противоречивость и незавершённость этого этапа. Земельная реформа, начатая в 1991 г., принесла несомненную пользу для динамичного развития экономики России.

Одним из главных достижений реформы явилась передача земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность. В то же время следует отметить ряд негативных явлений, вызванных земельной реформой. Частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения, продекларированная Конституцией РФ, до 2002 г. носила скорее формальный характер. Земли сельскохозяйственного назначения, разделённые на земельные паи (а в дальнейшем земельные доли), находились в общей долевой собственности. Формально реформирование советской системы землепользования выглядит достаточно оптимистично. К сожалению, эти изменения не отразились на улучшении использования земель и повышении эффективности сельскохозяйственного производства [1].

Чтобы представить масштабность проблемы, обратимся к статистическим данным. По состоянию на октябрь 2011 г. в Пермском крае 1524,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий находятся в частной собственности. Из них только 445,8 тыс. га, или 29,2%, оформлено или находится в стадии оформления. Из указанных площадей примерно 50% имеют кадастровый номер и их границы определены на местности. Остальные имеют условный кадастровый номер, а границы не установлены. В составе земель сельскохозяйственного назначения 1078,6 тыс. га числятся в долевой собственности граждан, причём на 80,6% площадей собственник не установлен. А если добавить, что по разным оценкам удельный вес необрабатываемых сельскохозяйственных угодий в районах Пермского края составляет от 30 до 50%, то становится понятна картина, возникшая в учёте и использовании сельскохозяйственных угодий [2].

По данным Министерства сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области по состоянию на начало 2013 г., в области насчитывается 356,1 тыс. земельных долей на площади 7,3 млн га. По оперативным данным, ведутся или уже проведены землеустроительные работы по 238 тыс. долей общей площадью 4,8 млн га, или 66,7% от общей площади паевых земель области. Из них на государственный кадастровый учёт поставлено 208 тыс. долей на площади 4,3 млн га, или 58,4% от общей площади паевых земель области. В управлении Росрегистрации право общей долевой собственности на земельные участки зарегистрировано по 155 тыс. долей общей площадью 3,17 млн га, или 43,4% от общей площади паевых земель области. Количество невостребованных земельных долей в области составляет более 68,5 тыс. на площади 1,3 млн га [3].

Что касается учёта качественных характеристик сельскохозяйственных угодий, то он давно не ведётся. Количественный же учёт вызывает большие сомнения. Результатом отсутствия проектов и схем землеустройства явилась бессистемность

формирования создаваемых сельскохозяйственных организаций и предприятий. Это привело к нарушению правового режима использования земель (особенно в части использования земельных долей), дробности землепользований, созданию пространственных недостатков. Несоответствие и неоптимальность размеров по площади вызывают следующие проблемы: несоответствие землепользований целевому назначению и требованиям обеспечения рентабельности хозяйственной деятельности. Возросшее количество обращений по оспариванию границ землепользований на местности не позволяет государству гарантировать права земельной собственности. Сюда же следует отнести потерю достоверной информации о качественном состоянии землепользований. Исходя из этого — невозможность функционирования цивилизованного земельного рынка и т.д. В результате складывается сложная и неэффективная система земельных отношений в сельском хозяйстве, связанная как с использованием земель, так и с их оборотом. Разрушение территориального функционирования прежней системы землепользования создало дисбаланс в организационно-территориальной структуре современного сельскохозяйственного землепользования. У подавляющего большинства основных сельскохозяйственных товаропроизводителей землепользование как индивидуальный и юридически территориально оформленный земельно-имущественный комплекс и как объект земельного и имущественного права практически отсутствует. Эти документы или не готовятся вообще, или находятся в длительной стадии оформления. На территориях сельскохозяйственных предприятий не выделены земельные массивы, передаваемые в аренду в счёт земельных долей, а также земельные массивы, соответствующие невостребованным земельным долям, что приводит к обезличиванию в использовании таких земель, неподконтрольной органам местного управления скупке земли. Зачастую неясно, кто и с какой целью проводит скупку земельных долей в том или ином районе. Сегодня определить количество необрабатываемых земель на территории любого региона можно только на основании косвенных показателей. Винить в этом сельскохозяйственные организации невозможно: они знают, какие земли обрабатываются, но не представляют, какие площади за ними числятся.

При анализе данных статистического управления видно, что посевные площади, числящиеся за сельскохозяйственными предприятиями, обрабатываются неполностью. Часто удельный вес той или иной культуры в структуре посевных площадей не соответствует зональным рекомендациям.

В связи с этим разработка мероприятий, направленных на реальный учёт использования земель сельскохозяйственного назначения, формирование устойчивой, сбалансированной системы землепользования, оптимизацию их размеров по земельной

площади, устранение имеющихся недостатков в их расположении, становится весьма актуальной.

Мероприятия по упорядочению сложившейся к настоящему времени системы сельскохозяйственного землепользования должны основываться на анализе:

- динамики и тенденций изменения организационно-правовых форм хозяйствования и форм собственности на землю;
- условий эксплуатации хозяйственных объектов;
- недостатков в использовании природного и производственного потенциала земли;
- соответствия размеров земельных участков их размерам и нормам, установленным для конкретных видов сельскохозяйственной деятельности и правилам землепользования;
- существующей землеустроительной и иной проектной документации, вне зависимости от сроков её составления.

Целесообразность упорядочения системы землепользования определяется в устранении причин, влияющих на организацию рационального использования земель и их охрану, а также в создании территориальных условий, исключающих их отрицательное влияние на производственную деятельность хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве.

При решении вопросов совершенствования системы землепользования необходимо исходить из принципа, что каждое землепользование должно быть единым объектом, имеющим присущие ему характеристики: местоположение, целевое назначение, разрешённое использование, границы, площадь, ограничения в использовании, обременения правами иных лиц (сервитуты), право выступать в качестве объекта оборота земель сельскохозяйственного назначения и иные характеристики.

Предложения по совершенствованию системы землепользования землями сельскохозяйственного назначения должны предусматривать меры по возможности изменения ими организационно-правовых форм и размеров (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование), проведению работ по упорядочению правового статуса использования земель и форм их использования, передаче сельскохозяйственным организациям в собственность несельскохозяйственных угодий.

Предложения по устранению недостатков землепользования должны предусматривать меры по улучшению территориальных условий функционирования хозяйствующих субъектов путём устранения нерациональных размеров земельных участков, чересполосицы, дальнотельности, оптимального размещения границ землепользований. Большое значение имеет разработка мер по совершенствованию норм предоставления земельных участков в части установления их предельных размеров (максимальных и минимальных)

в соответствии с планируемой специализацией и обеспечением рентабельности отраслей сельского хозяйства и видов продукции.

Решение указанных выше проблем должно быть регламентировано специальной целевой программой проведения землеустройства и ведения кадастра на землях сельскохозяйственного назначения.

Наличие и реализация такой целевой программы даст возможность существенно улучшить организацию землепользования, позволит в плановом порядке проводить организацию проведения комплекса землеустроительных работ, а также обеспечить их нормативное правовое, ресурсное, научно-техническое, информационное, кадровое и иное сопровождение. Программа позволит обеспечить проведение всего комплекса работ по землеустройству и кадастру. Программа должна строиться на основополагающем принципе, что Российское государство остаётся единственным суверенным собственником земель сельскохозяйственного назначения, который может передать её в собственность или аренду юридическим и физическим лицам для сельскохозяйственного производства на основе обязательной регистрации и выдачи необходимых правовых документов, установленных в порядке землеустройства ограничений и обременений в использовании конкретных земельных участков. Это позволит:

- обеспечить в составе проектов организации землепользования практическую реализацию рентных и ипотечных, кредитных отношений при использовании земли всех форм собственности;
- провести консервацию части наиболее деградированных, заросших и неиспользуемых продуктивных земель;
- создать (восстановить) службу страны по управлению землями сельскохозяйственного назначения, которая будет нести ответственность перед государством за профессиональное проведение кадастровых и землеустроительных работ;
- наполнить содержание кадастра полной, достоверной и своевременной информацией, вести реальный мониторинг, контроль за использованием и охраной земель в агропромышленном комплексе.

Целями указанной программы должны являться: разработка и реализация комплекса взаимоувязанных организационных, правовых, финансовых, научно-технических и иных мер, направленных на совершенствование и развитие землеустроительного и кадастрового обеспечения земель сельскохозяйственного назначения, повышение эффективности использования земель, создание условий для увеличения инвестиционного и производительного потенциала земель, превращение их в самостоятельный фактор экономического роста сельскохозяйственного производства.

Программы должны быть составлены в едином комплексе, начиная от государственной и закон-

чивая программой на уровне сельского муниципального района.

Основными задачами государственной программы должны быть следующие:

- определение основных направлений государственной политики в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения;
- определение основных направлений в развитии отдельных видов землеустроительных работ на землях сельскохозяйственного назначения;
- создание и совершенствование законодательной базы, определяющей экономические, экологические и правовые механизмы регулирования оптимального сельскохозяйственного землепользования на землях сельскохозяйственного назначения;
- разработка предложений по составу и содержанию первоочередных землеустроительных работ, установлению сроков и этапов реализации программных мероприятий;
- разработка механизмов реализации целевой программы.

Представляется, что важен прогноз, конечные цели и эффективность результатов реализации целевой программы.

Во главу разработки целевой программы необходимо поставить в соответствии с действующим законодательством не декларированное, а по-настоящему действенное соблюдение приоритета земель сельскохозяйственного назначения, их использования и охраны.

Механизм реализации целевой программы землеустройства земель сельскохозяйственного назначения включает в себя:

- установление органа (органов) государственной исполнительной власти, ответственного за

реализацию мероприятий и осуществляющего контрольные функции;

- обеспечение взаимодействия заинтересованных участников в реализации программы;
- перечень мероприятий по организации управления и контроля за ходом реализации мероприятий;
- сроки и объёмы ежегодного выполнения работ и их финансирования;
- отбор (в т.ч. в порядке проведения конкурсов и аукционов) организаций, учреждений и предприятий для выполнения мероприятий, предусмотренных целевой программой;
- широкую и гласную информацию, в т.ч. и подготовку соответствующей справочной и аналитической информации о ходе работ по реализации целевой программы и эффективности использования финансовых средств.

Государственным заказчиком — координатором работ по землеустроительному и кадастровому обеспечению должно выступать Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, министерства сельского хозяйства субъектов Российской Федерации. Намечаемые мероприятия должны реализовываться через соответствующие региональные программы, разрабатываемые органами государственной власти субъектов РФ.

Литература

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации на 1 января 2011 года. URL:// <http://www.rosreestr.ru/cadastre/condition/documents/> (дата обращения: 02.12.2013).
2. Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Пермском крае в 2012 году. Пермь: Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Пермскому краю, 2012.
3. Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Оренбургской области в 2012 году. Оренбург: Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Оренбургской области, 2012.