

УДК 332.334.2

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

Чернова У.Ю.

*студент-бакалавр 4 курса ФГБОУ ВО Саратовский ГАУ
ФГБОУ ВО Саратовский государственный аграрный университет
имени Н.И. Вавилова,
Саратов, Россия*

Аннотация: В статье рассмотрены проблемы, препятствующие реализации программы по введению неиспользуемых сельскохозяйственных земель в экономический оборот на этапе выявления таких земель. Обозначена проблема дефицита кадров в органах земельного надзора (на примере данных по Саратовской области), исследована проблема актуальности информации о состоянии земель. Также отмечаются проблемы в области взаимодействия межведомственных структур, имеющих своей целью возвращение земли в оборот. Автор предлагает возможные пути преодоления сложившейся ситуации.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, мониторинг земель, неиспользуемые по назначению угодья, сельскохозяйственный оборот, выявление брошенных земель.

MAIN PROBLEMS IDENTIFY ANY UNUSED AGRICULTURAL LAND

Chernova U.Y.

*4-year student bachelor of FSBEI of HE Saratov State Agrarian University
Saratov state agrarian University. N.I. Vavilov, Saratov, Russia
named after N.I. Vavilova,
Saratov, Russia*

Annotation: The article discusses the problems that impede the implementation of the program for introducing unused agricultural land into economic circulation at
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

the stage of identifying such land. The problem of personnel shortages in the bodies of land supervision (on the example of data on the Saratov region) is identified, the problem of the relevance of information on the state of the land is investigated. Also, problems are noted in the field of interaction between interdepartmental structures aimed at returning land to circulation. The author suggests possible ways to overcome this situation.

Key words: agricultural land, land monitoring, land not used for its intended purpose, agricultural turnover, identification of abandoned land.

Актуальность. Политика импортозамещения в России поставила перед аграрным производством практически невыполнимые при существующем количестве ресурсов задачи. Нарастивание темпов развития сельскохозяйственного производства возможно при возобновлении обработки залежных земель, о которых по ряду причин отсутствуют достоверные данные: местонахождение, состояние, площадь. Возвращение земли в экономический оборот – одно из главных направлений аграрной политики России в ближайшие несколько лет. Цель настоящего исследования – выявить препятствия, замедляющие процесс поиска брошенных сельскохозяйственных земель.

Методика исследования. Работа построена на анализе нормативно-правовых актов, статистической информации, публикаций в периодических изданиях, посвященных проблеме вовлечения сельскохозяйственных земель в оборот.

Обсуждение. Принятый в 2001 году Земельный Кодекс РФ провозгласил деление земельного фонда на категории земель и определение для каждой из них соответствующего правового режима. Земли категории земель сельскохозяйственного назначения в свою очередь дифференцируются на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

угодья. В состав сельскохозяйственных угодий в числе прочих входят залежи. Залежами называют плодородные земли, распашка которых не производилась больше года с намерениями восстановить плодородие. Следует отметить, что залежи – единственный вид сельскохозяйственных угодий, не имеющий стандартизированного термина: Земельный Кодекс РФ, ГОСТ 26640-85.Земли, ФЗ № 101 от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не содержат определения залежей. Сельскохозяйственный энциклопедический словарь определяет залежь, как пашню, необрабатываемую длительный период (более 20 лет), то есть фактически выбывшие из сельскохозяйственного оборота участки пашен, состояние которых приближается к понятию «целина».

Согласно Национальному докладу Росреестра за 2015 год, на 1 января 2016 года в России было учтено 383,7 млн. га земель сельскохозяйственного назначения. По результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи, проведенной в 2016 году, площадь земель хозяйств всех категорий (сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели и хозяйства населения) составляла 348,36 млн. га. Переписчики также выявили количество сельскохозяйственных угодий, действительно используемых для ведения сельского хозяйства – 125,03 млн. га или 87,6% от общего числа выявленных угодий (табл. 1). Таким образом, используемые не по назначению и неиспользуемые сельхоз угодья в России составляли 12,4% (17,63 млн. га).

Таблица 1

Данные распределения и использования сельскохозяйственных земель

	По России		По Саратовской области	
	По данным Росреестра на 1 января 2016 года	По данным ВСХП на 1 июля 2016 года	По данным Росреестра на 1 января 2016 года	По данным ВСХП на 1 июля 2016 года

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

1	2	3	4	5
площадь хозяйств всех категорий, млн. га	383,7	348,36	8,59	7,02
из нее сельскохозяйственные угодья, млн. га	197,7	142,66	8,12	6,93
из общей площади сельскохозяйственных угодий фактически использовались, млн. га	-	125,03	-	6,045
из общей площади сельскохозяйственных угодий фактически использовались, %	-	87,6	-	87,3
угодья, не используемые фактически, млн. га	-	17,63	-	0,885
из общей площади сельскохозяйственных угодий фактически не использовались, %	-	12,4	-	12,7

Саратовская область является одним из передовых субъектов в области аграрного производства. Тем не менее, процент неиспользуемых фактически сельскохозяйственных угодий по отношению к общему числу сельскохозяйственных угодий на 0,3 превышает общероссийский показатель и составляет 12,7%.

Факт существования брошенных земель является следствием проведенной в 1990-х годах приватизации государственной собственности. Предполагалась передача сельскохозяйственных земель реорганизованных совхозов в коллективно-долевую собственность гражданам и формирование особой социально-профессиональной группы – самостоятельных сельхоз товаропроизводителей. Рентабельность проекта аграрного производства зависит от обеспеченности факторами производства: техникой, персоналом, инвестициями, каналами сбыта и др. Таким образом, переход к индивидуальному предпринимательству оказался невозможным для большинства владельцев долей земель сельскохозяйственного назначения. Имеющаяся собственность воспринималась как долгосрочная инвестиция,

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

однако уголья, необрабатываемые несколько лет подряд, теряют полезность, что провоцирует снижение ликвидности земельного участка.

Включение выбывших земель в экономический оборот начинается с выявления залежей, которое осуществляется в рамках земельного контроля. Компетентными органами, осуществляющими контроль использования сельскохозяйственных земель, а следовательно и выявление неиспользуемых сельхоз угодий, в России являются органы Россельхознадзора (государственный уровень) и представители органов местного самоуправления (муниципальный уровень) (ст. 71,72 ЗК РФ). Вынесение предписаний с требованиями об устранении нарушений и назначение санкций находится в сфере компетенций органов государственного земельного контроля. Надзор за соблюдением требований земельного законодательства осуществляется путём проведения плановых и внеплановых проверок. Результатом проведения проверки является акт проверки участка с описанием имеющихся нарушений или отметкой об их отсутствии. Процесс принудительного изъятия земельного участка сельскохозяйственного назначения описан в законе ФЗ № 101 от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Законом даётся трехлетний срок на устранение нарушения с момента его выявления. По истечении этого срока, в случае невыполнения землепользователем предписаний, орган, осуществлявший государственный земельный надзор, передает акты проверок участка в орган исполнительной власти субъекта. Последний обязан инициировать судебный процесс по изъятию земельного участка.

Относительно молодым видом земельного контроля является процедура административного обследования. Административным обследованием называют исследование состояния земельного участка и получение сведений о способах его использования путём анализа открытой

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

информации – данных дистанционного зондирования, архивных сведений, обследований в натуре, результаты почвенных, фитосанитарных и иных обследований и т.д. (п2. ст. 71.2 ЗК РФ). Особенность процедуры в том, что надзор за соблюдением требований законов земельного права осуществляется без присутствия владельца участка и без документальной проверки прав землепользователя. Выявление в процессе административного обследования нарушений земельного законодательства является основанием для проведения внеплановой проверки в отношении данного участка. Такой подход позволяет сократить временные и человеческие ресурсы на выявление грубых нарушений в области земельного права: нецелевого использования земель, несанкционированных свалок, незаконных построек.

Статистические данные Росреестра унаследованы из реестра сведений Государственного земельного кадастра, поэтому можно утверждать, что ведение учёта земельных характеристик носит несистемный характер. Большинство брошенных земель не поставлены на кадастровый учет, в их отношении не проведена процедура межевания земель, следовательно, Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) содержит лишь общие, неуточнённые сведения о подобных участках. Таким образом, на сегодняшний день статистическая информация не отражает реальное положение дел, более того, данные различных государственных органов и ведомств часто противоречат друг другу. Вышеперечисленные факторы влияют на качество составляемых планов проверок земельных участков в рамках земельного контроля. Создание ясной картины использования земель возможно при реализации следующих программ: проведение всеобщей инвентаризации земель или разработка и выполнение органами власти на местах локальных мероприятий по корректировке данных и сверке документальной информации с ситуацией на местности.

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

Земельное законодательство нуждается в постоянном развитии и совершенствовании, в частности в вопросе межведомственного взаимодействия. Согласно утвержденным Постановлением Правительством РФ от 26 декабря 2014 г. №1515 «Правилам взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль», список землевладельцев, подлежащих плановой муниципальной проверке, согласовывается с органами государственного земельного надзора. Фактически данная норма умаляет роль муниципалитета в составлении собственных планов проверок и практически лишает возможности участвовать в составлении планов проверок Россельхознадзора. В условиях значительного количества расхождений между официальной информацией и фактическим состоянием земель, мнению инспекторов на местах следует придавать больший вес.

Повсеместной проблемой при осуществлении земельного контроля является дефицит кадров. По информации пресс-службы Управления Росреестра по Саратовской области на 2018 год государственный земельный надзор в регионе площадью 100200 км² (площадь земель сельскохозяйственного назначения – 85858 км²) осуществляют 22 государственных инспекторов по охране и использованию земель. В среднем на штат сотрудников Управления в сфере государственного земельного надзора приходится 575 контрольно-надзорных мероприятий в год. Среднее площадь проверяемых земель сельскохозяйственного назначения в год превышает 3 490 км². Даже поверхностный анализ результатов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года позволяет сделать вывод, что нарушений земельного права значительно больше, чем успевают регистрировать органы земельного надзора.

Выводы. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года показали, что миллионы гектар, учтенных как сельскохозяйственные угодья таковыми не являются, по назначению не используются. Дефицит кадров в органах государственного земельного надзора, отсутствие информации о реальном положении дел в сфере землепользования, отсутствие слаженности в работе органов земельного контроля замедляют процесс выявления залежных земель.

Ряд неверных политических и экономических решений привели к появлению брошенных угодий. Проблеме долгое время не уделялось достаточного внимания – в нормативно-правовых актах даже не сформулировано определения залежей. Механизм выявления и возвращение в экономический оборот залежных земель имеет определенные пробелы, препятствующие эффективному выполнению задачи. Выявление неиспользуемых сельхоз земель осуществляется органами муниципального и государственного земельного контроля. При составлении планов проверок данные органы оперируют устаревшими данными, что ставит под вопрос объективность включения в план проверки того или иного участка. Эффективность работы органов земельного контроля снижается сложной системой взаимодействия, при которой органы муниципального контроля практически не оказывают влияния на результат, а задачи, возлагаемые на органы государственного земельного контроля (органы Россельхознадзора), превышают их возможности по причине кадрового дефицита в территориальных органах Россельхознадзора.

Преодоление сложившейся ситуации возможно, во-первых, при проведении инвентаризации земель и формировании реестра достоверных сведений о земле, во-вторых, при совершенствовании системы взаимодействия органов земельного контроля государственного и муниципального уровней.

Библиографический список

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.от 26.07.2019)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/>, свободный.
3. Федеральный закон от 24.07. 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп.от 3.08.2018)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/>, свободный.
4. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» (с изм. и доп.от 28.11.19)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/>, свободный.
5. Межгосударственный стандарт. ГОСТ от 01.01.1987 № 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) Земли. Термины и определения)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/>, свободный.
6. Вершинин, В. Совершенствование механизмов вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения[Электронный ресурс]/ В. Вершинин, В.Петров// Международный сельскохозяйственный журнал – 2015. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/> (дата обращения 12.12.2019).
7. Петрова, И.А. Неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения и совершенствование механизма вовлечения их в сельскохозяйственный оборот[Электронный ресурс]/ И.А. Петрова, О.С. Зельман// СТУДЕНТ ГОДА 2018 – 2018. – Сборник статей V Международного научно-исследовательского конкурса. – С. 220-224. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/> (дата обращения 9.12.2019).
8. Месяц, В.К. Сельскохозяйственный энциклопедический словарь[Электронный ресурс]/В.К. Месяц. – изд. Советская энциклопедия, 1989. – 720с. – Режим доступа: <http://bio.niv.ru/> (дата обращения 10.01.2020).

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

9. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года[Электронный ресурс]// Федеральная служба государственной статистики – Режим доступа: <https://www.gks.ru/> (дата обращения 9.12.2019).

10. Государственный (национальный) доклад Росреестра о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 году[Электронный ресурс]// Официальный сайт Росреестра – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site> (дата обращения 9.12.2019).

11. Открытые данные// Пресс-служба Росреестра по Саратовской области – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site> (дата обращения 10.12.2019).

Оригинальность 76%