

Научная статья

Original article

УДК 332

DOI 10.55186/25876740_2024_8_3_25

**ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО
ВОВЛЕЧЕНИЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ
НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ (НА ПРИМЕРЕ КАЛУЖСКОЙ
ОБЛАСТИ)**

THE LAND MANAGEMENT ENSURING OF THE EFFECTIVE
INVOLVEMENT OF UNUSED LAND INTO AGRICULTURAL CURVE
(BASED ON THE EXAMPLE OF KALUGA REGION)



Семочкин Виталий Николаевич, к.э.н., профессор кафедры землеустройства
ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, E-mail:
vns1947@yandex.ru

Грехов Александр Антонович, студент факультета «Землеустройства и
управления природопользованием», ФГБОУ ВО Государственный
университет по землеустройству, E-mail: aa.grehov@rshzm.ru

Демидов Кирилл Дмитриевич, студент факультета «Землеустройства и
управления природопользованием», ФГБОУ ВО Государственный
университет по землеустройству, E-mail: kd.demidov@rshzm.ru

Semochkin Vitaly Nikolaevich, Ph.D. in Economics, Professor of the Department
of Land Management at the State University of Land Management, E-mail:
vns1947@yandex.ru

Grekhov Alexander Antonovich, student of the Faculty of Land Management and Environmental Management, Federal State Budgetary Educational Institution for Land Management, E-mail: aa.grehov@rshzm.ru

Demidov Kirill Dmitrievich, student of the Faculty of Land Management and Environmental Management, Federal State Budgetary Educational Institution for Land Management, E-mail: kd.demidov@rshzm.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы землеустроительного обеспечения комплекса мер по реализации Госпрограммы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса. Проведён анализ использования продуктивных угодий Калужской области, выявлены тенденции и причины их уменьшения в структуре земельного фонда региона. Рассмотрены изменения площадей неиспользуемых земель и возможности их вовлечения в хозяйственный оборот, предложены методические подходы решения проблемы неиспользуемых земель средствами землеустройства.

Abstract. The paper is devoted to the problems of land management ensuring of the State Program of unused land involvement into agricultural curve and reclamation complex development measurement complex realization. Changes in the area of unused lands and the possibility of their involvement in economic turnover are considered, and methodological approaches to solving the problem of unused lands by means of land management are proposed.

Ключевые слова: землеустройство, перераспределение, государственная программа, динамика, структура, категория, тенденции.

Keywords: land management, redistribution, state program, dynamics, structure, category, trends.

В настоящее время, в условиях санкций, вводимых другими государствами в отношении Российской Федерации, необходимостью является обеспечение продовольственной безопасности, или, иными словами,

реализация положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [1]. В Российской Федерации имеются большие площади, которые используются для производства сельскохозяйственной продукции. По данным Росреестра на 01.01.2023 в пользовании для этих целей использовались 518,8 млн. га различными организациями и частными предпринимателями [2]. Имея в стране такой потенциал продуктивных угодий, государство, в целях управления всеми земельными ресурсами, должно осуществлять комплекс мер по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны. Это не только обеспечит продовольственную безопасность, но и поддержит рост экономики наряду с развитием сельского хозяйства и предпринимательской деятельности в нём.

Однако, в нашей стране, вследствие отсутствия взаимосогласованности принимаемых управленческих решений и координирующих мер по реализации федеральных и региональных программ по развитию сельских территорий и организации использования земель сельскохозяйственного назначения, их эффективность остается невысокой, что выражается в неустойчивости системы землепользования и развития процессов деградации продуктивных угодий. По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, в настоящее время имеется более 43 млн. га неиспользуемых земель, при этом за последние 10 лет площадь земель сельскохозяйственного назначения сократились с 393 млн. га до 379 млн. га, т.е. на 14 млн. га.

Конечно, причины выбытия продуктивных земель из сельскохозяйственного оборота могут быть разные, но совершенно очевидно, что в стране не сформирована адекватная существующим отношениям государственная земельная политика и система управления земельными ресурсами, отсутствуют основные институты планирования и организации использования и охраны земель, землеустройства и мониторинга земель. Всё это создаёт условия для проявления негативных процессов в

перераспределении земель, деградации почв, увеличения площадей нарушенных и неиспользуемых земель.

В связи со сложившейся ситуацией негативных проявлений в использовании земель в агропромышленном комплексе, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. №731 утверждена «Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации», определяющая задачи и приоритеты в отношении вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот и интенсификацию их использования [3].

Роль землеустройства и совершенствование его содержания определена в этой программе в качестве одного из приоритетных направлений государственной поддержки эффективного вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель. До 2031 года должно быть освоено более 13 млн. га продуктивных угодий, подверженных различным формам деградации, а если к этим землям прибавить вовлекаемые в оборот земельные участки, выделяемые в счёт не востребованных земельных долей (на 01.01.2023 их общая площадь составила 11,8 млн. га), то по оценке академика РАН С.Н. Волкова дополнительно можно получить в пересчёте на зерно около 30 млн. тонн.

Однако, проблема реализации комплекса мер по достижению поставленных Госпрограммой целей не может решаться без дифференцированного подхода к выбору объектов освоения, технологии проведения культуртехнических и иных работ, определения сроков и очередности выполнения работ и т.п. Поэтому необходимость землеустроительного обеспечения проведения названных выше работ не вызывает сомнения, т.к. без проведения комплексного землеустройства, обеспечивающего информированность управленческих органов на всех административно-территориальных уровнях, адресность и обоснованность распределения федеральных и региональных инвестиций, проектно-

технологическое сопровождение проводимых работ, невозможно решить поставленные Госпрограммой задачи эффективно.

Следует отметить, что реализация Госпрограммы в 2022-2023 годах столкнулась с рядом проблем, которые затрудняют принятие управленческих и проектных решений, а именно:

- отсутствие доброкачественной планово-картографической основы, материалов землеустроительных и мелиоративных обследований, достоверных сведений о земельных участках, получаемых в результате проводимых работ по инвентаризации земель;

- отсутствие оценочных материалов по качественному состоянию почв и зонированию территорий муниципальных образований по пригодности использования продуктивных угодий в сельском хозяйстве, позволяющих производить выбор объектов освоения земель, оценивать объёмы, стоимость и сроки проведения работ;

- отсутствие проектной землеустроительной документации по освоению неиспользуемых земель.

Поскольку большая часть неиспользуемых земель является неразграниченной собственностью, то для вовлечения их в сельскохозяйственный оборот необходимы не только проекты освоения земель, но и проекты межевания для последующей их постановки на государственный кадастровый учёт для того, чтобы в дальнейшем земельный участок мог быть предоставлен в собственность хозяйствующим субъектам, имеющим на него право.

Согласно Разделу II Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, субъектам Российской Федерации предоставляется субсидия из федерального бюджета на подготовку проектов межевания земельных участков и на проведение кадастровых работ. Таким образом, неразграниченные земли (не стоящие на государственном кадастровом учёте), прежде использовавшиеся в

сельскохозяйственной деятельности (согласно данным Государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства), но не использующиеся в настоящий момент времени, могут быть вовлечены обратно в сельскохозяйственный оборот благодаря софинансированию расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации направленных на вовлечение в оборот мероприятий [3].

Ежегодно регионы передают информацию о состоянии сельскохозяйственных земель для предоставления федеральной субсидии на вовлечение земель в сельскохозяйственный оборот, но не всегда она является актуальной и достоверной, что снижает эффективность управленческих решений.

Рассмотрим процесс вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот на примере Калужской области.

Калужская область занимает площадь 29,9 тыс. кв. км, имеет протяжённость 246 км с запада на восток и 228 км с севера на юг, характеризуется умеренно-континентальным климатом, равнинной местностью, пересечённую реками, преобладающими почвами региона являются дерново-подзолистые почвы.

Обосновывая необходимость и целесообразность землеустроительных мероприятий, устанавливаемых Государственной программой, проанализируем распределение земель Калужской области по категориям (Таблица 1).

Таблица 1

Динамика распределения земель Калужской области по категориям в период 2005-2022 гг. [4]

№ п/п	Категории земель	2005 г.		2010 г.		2015 г.		2020 г.		2022 г.		2022 г. к 2005 г. (+, -), тыс. га	2022 г. к 2005 г. (+, -), %
		тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%		
1.	Земли сельскохозяйственного назначения	1819,2	59,7%	1820	61,1%	1818,6	61,1%	1590	53,4%	1361,3	45,7%	-457,9	-25,17
2.	Земли населенных пунктов	291,3	9,6%	228,1	7,7%	232,3	7,8%	234	7,9%	234,5	7,9%	-56,8	-19,5

3.	Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения	48,4	1,6%	52,4	1,8%	54,9	1,8%	58	1,9%	58,4	2,0%	+10	+20,66
4.	Земли особо охраняемых территорий и объектов	97,2	3,2%	99,7	3,3%	100,2	3,4%	100	3,4%	100,6	3,4%	+3,4	+3,5
5.	Земли лесного фонда	683,6	22,4%	683	22,9%	683	22,9%	870	29,2%	1090,5	36,6%	+406,9	+59,52
6.	Земли водного фонда	6	0,2%	6	0,2%	6	0,2%	6	0,2%	6,1	0,2%	+0,1	+1,67
7.	Земли запаса	104	3,4%	88,5	3,0%	82,7	2,8%	119	4,0%	126,3	4,2%	+22,3	+21,44
8.	Итого земель:	3049,7	100%	2977,7	100%	2977,7	100%	2977,0	100%	2977,7	100%	-72	-2,36

По данным таблицы 1 наблюдается сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения с 1819,2 тыс. га до 1361,3 тыс. га (-25,17 %), которое вызвано прежде всего переводом земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, преимущественно категорию земель лесного фонда. В то же время во всех муниципальных районах Калужской области продолжают развиваться деградационные процессы на продуктивных землях вследствие их неиспользования или неэффективного использования, что уменьшает производственный потенциал земель сельскохозяйственного назначения этого субъекта Российской Федерации. Наблюдается развитие сукцессионных процессов, длительно неиспользуемые земли зарастают древесно-кустарниковой растительностью, в конечном счёте, образуя лесные массивы, всего в области насчитывается 171 тыс. га пашни, заросшей древесно-кустарниковой растительностью.

Изучение площадных изменений сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения Калужской области показало, что площади всех продуктивных угодий уменьшились на 50 тыс. га, площадь пашни – на 34 тыс. га (Таблица 2).

Таблица 2

Изменения площадей и структуры сельскохозяйственных угодий в Калужской области за период 2015-2022 гг., тыс. га [4]

Наименование угодий	2015 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.		2022 г. к 2015 г. (+,-), тыс. га	2022 г. к 2015 г. (+,-), %
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%		
Пашня	855,5	74,80%	829,4	75,00%	822,5	75,20%	821,3	75,10%	-34,2	-4
Пастбище	151,1	13,20%	145,6	13,20%	143,7	13,10%	143,6	13,10%	-7,5	-4,96

Сенокос	95,4	8,30%	90,7	8,20%	88,2	8,10%	88	8,10%	-7,4	-7,76
Многолетние насаждения	14,8	1,30%	14,3	1,30%	14,3	1,30%	14,5	1,30%	-0,3	-2,03
Залежь	27	2,40%	26,1	2,40%	25	2,30%	25,7	2,40%	-1,3	-4,81
Итого угодий	1143,8	100%	1106,1	100%	1093,7	100%	1093,1	100%	-50,7	-4,43

Несмотря на принимаемые органами власти и землепользователями меры по вовлечению неиспользуемых земель в хозяйственный оборот, их площадь остаётся большой – на 01.01.2023г. она составила 429,5 тыс. га (Таблица 3).

Таблица 3

Динамика площадей неиспользуемых земель в Калужской области за период 2015-2022 гг., тыс. га [4]

№ п/п	Неиспользуемые земли с/х назначения	2015 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
1	Площадь с/х угодий	551,2	451,0	437,4	429,5
2	Площадь пашни	457,6	281,2	271,0	268,4
3	Площадь залежи	27,0	26,1	25,0	25,7
4	Общая площадь неиспользуемых земель	551,2	451,0	437,4	429,5
5	Площадь неиспользуемых земель, вовлечённых в с/х оборот	39,8	14,9	13,3	11,8
6	Площадь не востребуемых земельных долей, признанных муниципальной собственностью	277,4	213,5	205,3	205,2

За последние 3 года освоение продуктивных угодий составило в среднем 12 тыс. га в год, а изъятие земель и перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории составили за этот период 13 тыс. га в год.

Калужская область – интенсивно развивающийся регион, и его экономика требует для размещения новых объектов недвижимости земельных участков, но к их предоставлению для строительства и других целей необходимо подходить обоснованно и изымать следует менее ценные земли – непригодные и малопригодные для сельского хозяйства.

Проблема неиспользуемых земель в области стоит остро, т.к. в настоящий момент (на 01.01.2023г.) не используется около 40% (429,5 тыс. га) всех сельскохозяйственных угодий, а 62% (268,4 тыс. га) этой площади приходится на пашню, из которой 238 тыс. га не используется от 5 до 10 лет. Процесс выбытия пахотных угодий продолжается, 30 тыс. га выбыло только за последние 2 года. По экспертным оценкам специалистов Министерства

сельского хозяйства Калужской области для освоения пригодно 108 тыс. га неиспользуемой пашни, кормовые угодья в этой оценке не участвовали вследствие отсутствия картографического и других материалов по их обследованию.

Неиспользуемые сельскохозяйственные земли выявляются специальными комиссиями при администрациях муниципальных районов согласно признакам, приведённым Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. N 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации" [5]. Рекомендации по освоению неиспользуемых земель, выявленных таким образом, возможны в случае, если:

- имеются данные о таком земельном участке в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования и сведения Государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а земельный участок находится в границах зоны сельскохозяйственного использования;

- имеются сведения Единой цифровой карты земель сельскохозяйственного назначения и земельный участок рекомендован ко вводу в оборот.

- учитываются затраты на освоение земельного участка и дальнейшую его интеграцию в существующую территориальную организацию муниципального образования.

Министерство сельского хозяйства Калужской области передаёт информацию о неиспользуемых сельскохозяйственных землях в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации для получения федеральной субсидии. На полученные в бюджет субъекта средства осуществляется необходимый для вовлечения в оборот комплекс мероприятий, начиная с их межевания и постановки на кадастровый учёт, если земельные участки ранее на нём не стояли. Такой подход распространяется в

основном на земельных участках, образуемых в счёт не востребованных земельных долей и переведённых в муниципальную собственность. Характерен опыт проведения земельно-кадастровых работ по таким земельным участкам администрацией Перемышльского района Калужской области (Таблица 4).

Таблица 4

Результаты проведения кадастровых работ по постановке на учёт земельных участков

№ п/п	Кадастровый номер	Форма собственности	Площадь, м ²	Категория земель	Кадастровая стоимость	Площадь, занятая древесно-кустарниковой растительностью, м ²
1	40:17:000000:1666	Муниципальная собственность	286795	Земли сельскохозяйственного назначения	644724,23	0
2	40:17:000000:1667	Муниципальная собственность	37916	Земли сельскохозяйственного назначения	89820,19	1896
3	40:17:000000:1674	Муниципальная собственность	317541	Земли сельскохозяйственного назначения	751628,08	0
4	40:17:000000:1682	Муниципальная собственность	455063	Земли сельскохозяйственного назначения	1017339,19	68259
5	40:17:000000:1683	Муниципальная собственность	345874	Земли сельскохозяйственного назначения	764381,54	103762
6	40:17:110102:184	Муниципальная собственность	28135	Земли сельскохозяйственного назначения	66732,32	0
7	40:17:110102:185	Муниципальная собственность	479918	Земли сельскохозяйственного назначения	1069959,98	0
8	40:17:111102:155	Муниципальная собственность	128444	Земли сельскохозяйственного назначения	290022,04	0
9	40:17:111402:204	Муниципальная собственность	42183	Земли сельскохозяйственного назначения	93365,33	4218
10	40:17:111402:205	Муниципальная собственность	257559	Земли сельскохозяйственного назначения	579889,29	0
Итого:			2379428			178136

По данным таблицы 4 видно, что всем, ранее не стоящим на учёте участкам, определена категория земель сельскохозяйственного назначения. Всего было поставлено на учёт 10 земельных участков общей площадью 237,9 га. Данные земельные участки, после изъятия и постановки на кадастровый

учёт, стали муниципальной собственностью Перемышльского района Калужской области.

Однако, проводимые таким образом в регионе кадастровые работы имеют своей целью выставить эти земельные участки для продажи или их аренды на аукционе и в результате пополнить местный бюджет.

Как показывает практика, реализовать эти земельные участки не всегда возможно, т.к. их пространственные характеристики и качество почв не всегда отвечают требованиям сельских товаропроизводителей. Но самое главное, что такой подход не может решить задачи, поставленные Госпрограммой, в полной мере.

Всё выше сказанное говорит о необходимости проведения комплексных землеустроительных и мелиоративных работ на территории муниципальных районов рассматриваемого региона.

Первым этапом таких работ должны стать инвентаризация земель и специальные обследования, позволяющие получить всю необходимую информацию по количественному составу и культуртехническому и мелиоративному состоянию продуктивных угодий земель сельскохозяйственного назначения на территории муниципального района.

Следующим этапом следует считать оценочные работы по пригодности неиспользуемых земель в сельском хозяйстве, что позволит «отсеять» часть таких земель от освоения и перевести малопригодные и непригодные земли в другие категории или изменить вид их разрешённого использования. На этом этапе определяются объёмы, очередность и основные направления освоения неиспользуемых земель.

Заключительным этапом является разработка проектов освоения земель, технология проведения работ и совершенствования существующей организации территории хозяйствующих субъектов в связи с вовлечением освоенных земель в территориально-производственные структуры хозяйств.

Выполнение землеустроительных и мелиоративных работ по освоению и вовлечению неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот должно учитывать следующие требования:

- сохранение и улучшение почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения и их охрана;
- обеспечение стабильности сельскохозяйственного землепользования и сохранение системообразующих элементов организации его территории при вовлечении в хозяйственный оборот освоенных земельных участков;
- сохранение целевого использования выделяемых под освоение земельных участков;
- соблюдение интересов всех собственников и арендаторов земельных участков из состава земель которых выделены неиспользуемые земельные участки для проведения работ по их освоению;
- учёт производственных и социальных взаимосвязей, пространственных характеристик осваиваемых земельных участков при размещении объектов недвижимости, дорожной и иной производственной и социальной инфраструктуры при реализации целевых программ развития сельских территорий.

Таким образом, землеустроительное обеспечение реализации комплекса мер по выявлению и вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения позволит адресно и рационально использовать федеральные и региональные инвестиции на решение задач Госпрограммы, что в конечном счёте повысит производственный потенциал и эффективность сельского хозяйства страны.

Список источников

1. Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. N 20 "Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации" [электронный ресурс]: URL: <https://base.garant.ru/73438425/> (дата обращения: 18.02.2024 г.).

2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году (официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, раздел "Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель", 2023 г.), с 48 [электронный ресурс]: URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/doc_nation_report_2022.pdf (дата обращения: 18.02.2024 г.).

3. Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. N 731 "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [электронный ресурс]: URL: <https://base.garant.ru/400773886/> (дата обращения: 18.02.2024 г.).

4. Государственный (национальный) доклад ФГБУ РСХЗМ о состоянии и использовании земель в Российской Федерации с 2013 по 2022 годы. [электронный ресурс]: URL: <https://rshzm.ru/report> (дата обращения: 18.02.2024 г.).

5. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. N 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации" [электронный ресурс]: URL: <https://base.garant.ru/74664078/> (дата обращения: 18.02.2024 г.).

6. Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" от 24.07.2002 N 101-ФЗ [электронный ресурс]: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/ (дата обращения: 18.02.2024 г.).

References

1. Decree of the President of the Russian Federation of January 21, 2020 N 20 "On approval of the Doctrine of Food Security of the Russian Federation" [electronic resource]: URL: <https://base.garant.ru/73438425/>
2. State (national) report on the state and use of lands in the Russian Federation in 2022 (official website of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography, section "State (National) report on the state and use of lands", 2023) [electronic resource]: URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/doc_nation_report_2022.pdf
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated May 14, 2021 No. 731 "On the State program for effective involvement in the turnover of agricultural land and the development of the reclamation complex of the Russian Federation" 2023 [electronic resource]: <https://base.garant.ru/400773886/>
4. The State (national) report of the Federal State Budgetary Institution of the Russian Federation on the state and use of land in the Russian Federation from 2013 to 2022. [electronic resource]: URL: <https://rshzm.ru/report>
5. Decree of the Government of the Russian Federation of September 18, 2020 N 1482 "On signs of non-use of land plots from agricultural lands for their intended purpose or use in violation of the legislation of the Russian Federation" [electronic resource]: URL: <https://base.garant.ru/74664078/>
6. Federal Law "On the turnover of agricultural land" dated July 24, 2002 N 101-FZ [electronic resource]: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/

© Семочкин В.Н., Грехов А.А., Демидов К.Д., 2024. *International agricultural journal*, 2024, №3, 1106-1119

Для цитирования: Семочкин В.Н., Грехов А.А., Демидов К.Д. Землеустроительное обеспечение эффективного вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель (на примере Калужской области)//International agricultural journal. 2024. №3, 1106-1119