

The article presents the results of scientific research on oil flax of the Uralsky variety to increase the yield of flax seeds and flax straw, taking into account the use of optimal nutrition area. The influence of the cultivation of oil flax in the Central district of the non-chemozem zone of the Russian Federation (Tver region) has been determined using a combination of seeding rates with different spacing between rows for the density of standing plants, morphological indicators, yield of flax seeds and flax straw. The studies were conducted in a two-factor field experiment. The soil of the plots under the experiment was sod-podzolic medium loamy. It was characterized by a slightly acidic and medium acidic reaction of the soil solution. The phosphorus content in it was very high and elevated, potassium – medium, high and very high. The humus content in the soil was 1.42- 1.60 %. The scheme of the experiment included variants with two methods of sowing: with a distance between rows of 10 and 15 centimeter (method of sowing, factor A) and three seeding rates: 7, 8 and 9 million germinating seeds per 1^{ha} (factor B).

The yield of flax seeds and flax straw increased when sowing oil flax of the Uralsky variety with a distance between rows of 15 centimeter in combination with a seeding rate of 8 million germinating seeds per 1^{ha} (interaction of AB factors) in comparison with sowing with a distance between rows of 10 centimeter and the same seeding rate. With this method of sowing and with this seeding rate, the yield of oil flax seeds increased by 0.25 t^{ha} (52 %), the yield of flax straw – by 0.32 t^{ha} (17 %). The height of plants increased by 3.3 centimeter, the density of standing – by 30 pieces/m², the number of boxes on the oil flax plant increased by 4.1 pieces (57 %), flax seeds – by 0.8 pieces (12.9 %). The weight of seeds in the box increased by 0.006 gramme (15.4 %).

Keywords: oil flax (*Linum usitatissimum* L.), Uralsky variety, seeding rate, distance between rows, yield, flax seeds, flax straw.

УДК 332.3:332.234.4:631.1

DOI: 10.25680/S19948603.2022.126.17

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ*

**В.Н. Хлыстун, академик РАН, Государственный университета по землеустройству,
В.В. Алакоз, ФГБНУ ФНИЦ, ВНИИЭСХ**

Цель: анализ эффективности государственного регулирования сельскохозяйственного землепользования и определение основных направлений его совершенствования.

Материалы и методы: использованы результаты многолетних исследований авторами проблем развития земельных отношений и организации использования земель сельскохозяйственного назначения, материалы органов управления агропромышленным комплексом и земельными ресурсами, данные мониторинга земель, методы анализа и синтеза информации, экспертной оценки, систематизации рисков, научного прогнозирования.

Результаты: определены основные проблемы государственного регулирования земельных отношений в сфере сельскохозяйственного землепользования, дана оценка эффективности основных институтов системы управления земельными ресурсами, предложены меры по их развитию в условия современных требований устойчивого развития экономики страны.

Заключение: результаты анализа состояния и тенденций развития государственного регулирования сельскохозяйственного землепользования и предложения по совершенствованию его организации и повышению эффективности целесообразно использовать в деятельности по управлению земельными ресурсами органов управления АПК России и субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: земельная политика, законодательство, земельная служба, информационные системы, оценка сельскохозяйственных земель, землеустройство, аренда земли, долевая собственность.

Для цитирования Хлыстун В.Н. О государственном регулировании сельскохозяйственного землепользования // Плодородие. – 2022. – №3. – С. 61-67. DOI: 10.25680/S19948603.2022.126.17.

Признание земельных ресурсов важнейшим источником богатства страны является ключевым фактором организации ответственного и эффективного государственного управления их использованием, охраной и воспроизводством для будущих поколений россиян. Ни одно государство не может обеспечить стабильное развитие если в вопросах землепользования оно не проводит политику, способствующую укреплению уверенности его граждан в наличии просвещённой воли и профессиональных знаний и умений властных структур обеспечивающих решение этой задачи. Страны с разной историей, культурой и окружающей средой едины в своем стремлении к обеспечению стабильности и роста. Важное значение для этого желания имеют земельная политика и основополагающее законодательство о земле и собственности, обеспечивающие доступ к земле всех жителей страны особенно для малоимущих сель-

ских домохозяйств, признающее права и обязанности личности, а также общие интересы широких слоев общества. В основе любой системы общественного устройства лежит законодательная база, в которой отражена конституция страны, предусмотрены нормы, регулирующие процесс управления, установлены права и обязанности граждан.

Доходное сельскохозяйственное производство и эффективность использования земли во многом зависят от спроса, предложения и цен на сельхозпродукты, цен на ресурсы, стоимости рабочей силы, степени глобализации рынка сельскохозяйственных продуктов, финансово-кредитной политики, умения вести хозяйство и массы других условий. Но при этом есть один важнейший фактор – качество регулирования земельных отношений и управления использованием сельскохозяйственных земель, от которых в значительной степени зависит

* Данная статья носит дискуссионный характер. Издается в авторской редакции.

не только аграрная экономика, но и пространственное развитие сельских территорий, сохранение имеющегося биоклиматического потенциала, уровень жизни селян, демография страны и многое другое. В предлагаемой статье авторы представляют оценки современного состояния управления сельскохозяйственным землепользованием и некоторые меры по улучшению его организации и повышению эффективности.

Материалы и методы исследования. В процессе исследований по теме статьи авторы использовали результаты многолетних исследований и опыт своей деятельности в сфере регулирования земельных отношений и организации использования сельскохозяйственных земель, отчёты и другие открытые материалы органов управления земельными ресурсами и агропромышленным комплексом, данные мониторинга состояния земель в ряде регионов страны. Применялись методы анализа и синтеза информации, экспертной оценки, научного прогнозирования и моделирования ситуаций.

Полученные результаты. Эффективные инструменты административного управления землей содействуют активному развитию рынка недвижимости и производительному землепользованию, обеспечивают гарантии землевладения, устойчивость пространственной организации территорий, сохранение и воспроизводство ресурсного потенциала страны. Приватизация земли и регистрация прав на владение ею делают возможным накопление личного богатства, стимулирует намерения людей улучшать качество их земли и имущества и тем самым увеличивать ее ценность. В результате земельных преобразований в России в 1991-1998 годах осуществлена безвозмездная приватизация 115,9 млн. га сельскохозяйственных угодий, 11,8 млн. работников бывших колхозов и совхозов, работников социальной сферы, проживающих в сельской местности стали собственниками земельных долей, 43,6 млн. граждан без выкупных платежей стала собственниками земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, индивидуального жилищного строительства на площади 8,3 млн га. Сформирован значительный слой крестьянских (фермерских) хозяйств (270,2 тыс. хозяйств), в распоряжение которых бесплатно передано 13,8 млн. га земель. Вместе с жилыми домами земельные участки стали важным богатством сельских жителей, ставших обладателями не только земли и жилища как физических объектов, но и реализуемых финансовых активов, создающих права и возможности принимать решения, позволяющие повышать уровень жизни и занимать достойное место в обществе. У их собственников появилась возможность выбора: использовать самому, проводя необходимые улучшения, сдать на выгодных условиях в аренду или доверительное управление, продать другому потенциальному правообладателю или передать в собственность своим наследникам. Однако, к сожалению, полученные права и возможности до настоящего времени государством в должной мере не гарантируются, о чём свидетельствует огромное число незаконных отчуждений земельных участков сельских жителей в пользу крупных и сверхкрупных землевладельцев, ограниченность доступа фермерских хозяйств к кредитам и государственной поддержке, закрытость для них рынков сельскохозяйственной продукции и др. Во многом наличие этих проблем определяется слабостью системы государственного регулирования сельскохозяйственного землепользования в целом и прежде всего

таких её институтов, как земельное законодательство, полноценный кадастр земельных участков с их объективной оценкой, прогнозирование и планирование использования земель, землеустройство, мониторинг состояния земельных ресурсов, земельная ипотека.

Эффективность различных институтов системы управления землей в условиях рыночной экономики имеет свое измерение в уровне экономического развития, социальной стабильности, развитии инфраструктуры, уровне благосостояния, рациональном землепользовании, устойчивом развитии сельского хозяйства, защите окружающей среды. Главными условиями успешности административного управления землей являются:

- наличие достоверной информации о состоянии, организации использования и основных характеристиках земельных участков, которая формируется на основе данных из различных источников, но приведённых в единую систему оценки достоверности и объективности;

- ведение оперативного реестра прав на недвижимость, который своевременно отражает все изменения и обеспечивает их легитимность;

- наполнение кадастра недвижимости достоверными данными о границах земельных участков, сведениями о полном или частичном расположении земельных участков в границах зон с особыми условиями использования территории, о границах публичных сервитутов и устанавливаемых ими требованиях и ограничениях;

- восстановление землеустройства как основного инструмента проектирования рационального сельскохозяйственного землепользования и лесоустройства, обеспечивающего рациональное использование и воспроизводство лесных ресурсов страны.

Для перехода к модели устойчивого развития сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности Международная продовольственная организация ООН (FAO) установила пять взаимосвязанных принципов:

- повышение эффективности использования ресурсов;
- сохранение природных ресурсов;
- улучшение условий жизни в сельской местности;
- повышение жизнестойкости населения местных сообществ и экосистем;

- ответственные и эффективные системы управления [1].

К сожалению, ни один из названных принципов в большинстве регионов России в полной мере не соблюдается и одной из главных причин этого положения является отсутствие должного внимания органов управления АПК к проблемам рационального использования имеющегося потенциала продуктивных сельскохозяйственных земель и пространственного развития сельскохозяйственного землепользования. Совершенствование сложившихся земельных отношений (региональное земельное законодательство) и организация экологически допустимого экономически эффективного использования сельскохозяйственных земель пригодных для ведения сельскохозяйственной деятельности (качество управления), находятся зачастую вне поля зрения властных структур. Во многом это объясняется неадекватными современным вызовам позициями федеральных органов управления АПК, к которым следует отнести:

1. Минсельхоз России по сути ликвидировал столь необходимую для организации рационального использования главного средства производства в сельском хозяйстве ведомственную земельную службу. Система госу-

дарственных научно-исследовательских и проектно-изыскательских институтов по землеустройству в 2000-2004 годах была разрушена. Департамент по земельной политике в 2021 году упразднен и вошел составной частью в Департамент мелиорации, земельной политики и госсобственности для организации осуществления практической деятельности по оказанию государственных услуг в сфере землеустроительного обеспечения мелиорации земель в соответствии с Государственной программой эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2021 № 731 [2]. Установленная Федеральным законом «О землеустройстве» от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ [3] обязательность проведения землеустройства в повсеместно распространенных случаях выявления земель подверженных водной и ветровой эрозии и другим негативным воздействиям практически никем не выполняется при полном бездействии Минсельхоза России по принуждению нарушителей закона к ответственному использованию сельскохозяйственных земель и без всяких экономических (лишение всех государственных субсидий) и административных последствий для сельскохозяйственных товаропроизводителей, ведущих истощительное земледелие. Департамент не осуществляет свои полномочия по подготовке предложений по совершенствованию государственной земельной политики, направленной на развитие системы землеустроительного обеспечения сельского хозяйства. Повсеместно распространенная порочная практика хищнического использования земли с истощением почвенного плодородия привела к тому, что в стране из обследованных 100 млн. га почв обрабатываемых сельскохозяйственных земель преобладают слабогумусированные почвы (37%), почвы, содержание гумуса в которых меньше минимального, составляют 25%, на среднегумусированные почвы приходится 26%, в то время как доля сильногумусированных почв не превышает 12% [4].

2. Прimitивная практика работы с фондами перераспределения земель. Его целью не является оптимизация размеров сельскохозяйственного землепользования, обеспечение приоритета местных жителей в доступе к земле, формирование территорий инновационного развития с вертикальной и горизонтальной кооперацией деятельности их резидентов и преференциями для них. Основной формой организации использования включённых в них земельных участков стала краткосрочная (на срок до 1 года) аренда, которая порождает хищническое отношение к их потенциалу.

3. Неэффективность государственной поддержки, её предоставление не связано со стимулированием деятельности по сохранению и воспроизводству почвенного плодородия, и защите окружающей среды. Кроме того, основной объём субсидий получают сверхкрупные землевладения, доступ к ним мелких и средних товаропроизводителей весьма затруднён. По данным Н.Шагайды и В.Узуна в 2016 году 1,2% хозяйств получили 45% всей господдержки, а 8 самых крупных из них получили 9,8% выделенных средств. При этом немаловажным фактом является то, что собственниками большинства из них являются компании, зарегистрированные в офшорах [5 стр.10].

4. Абсолютно неоправданной является ситуация с разграничением сельскохозяйственных земель в госу-

дарственной и муниципальной собственности. По данным федерального статистического наблюдения на 1 января 2019 года в государственной и муниципальной собственности находилось 254814,9 тыс. га или 66,6% земель сельскохозяйственного назначения, в собственности граждан – 107656,3 тыс. га (28,2%), в собственности юридических лиц – 20038,6 тыс. га (5,2%). Из 254814,9 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности в собственности Российской Федерации находилось 6255,4 тыс. га – 2,46%, в собственности субъектов РФ – 10751,9 тыс. га (4,22%), в муниципальной собственности – 13866,4 тыс. га (5,44%). В неразграниченной государственной собственности находилось 223941,2 тыс. га (87,88%) [6]. Для наполнения местных бюджетов земельными платежами, обеспечения роста сельской экономики, доходов сельских домохозяйств и обустройства сельской местности объектами социальной и инженерной инфраструктуры, дорожной сетью необходима муниципализация неразграниченных государственных земель и более энергичная их приватизация гражданами и юридическими лицами.

5. Номинальная ставка земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения, используемые коммерческими организациями, не побуждает владельцев земельных участков к эффективному использованию сельскохозяйственных земель, тормозит земельный рынок, позволяя им удерживать земельные участки в своей собственности осуществляя неэффективную земледельческую деятельность или вовсе не используя их в сельскохозяйственном производстве, порождает концентрацию земель у отдельных лиц и земельных рантье и не наполняет местные бюджеты земельными платежами.

6. Отсутствие в Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [7] ограничений максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица привело к сжатию земельного рынка, ограничению доступа к земле сельских домохозяйств, семейных крестьянских (фермерских) хозяйств, малого и среднего сельскохозяйственного бизнеса, чрезмерному изъятию земельными рантье значительной части прибыли предпринимателя, вынужденно ведущего свою сельскохозяйственную деятельность на арендуемых у земельного рантье землях. В соответствии с законом Республики Мордовия от 20.12.2006 г. № 85-3 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статья 2-1) максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лиц, установлен в размере не более 75% площади района [8].

7. Установленный статьей 9 (пункт 3) названного выше закона минимальный срок аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, привел к неустойчивости сельскохозяйственного землепользования, хищническому истощению почвенного плодородия сельскохозяйственных земель, являясь барьером для инвестиций и инновационного развития, не позволяющего окупить произведенные затраты за столь короткий срок аренды земель.

В Польше был установлен 10 летний минимальный срок аренды сельскохозяйственных земель. Сейчас он увеличен до 15 лет. Во Франции установлен 9 летний минимальный срок аренды для всех сельскохозяйственных земель, сдаваемых в аренду.

8. Некачественная кадастровая оценка сельскохозяйственных земель не соответствующая рыночной оценке там, где рынок сельскохозяйственных земель развит. При низкой ставке земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения (0,3%) под давлением необходимости наполнения местных бюджетов за счет земельного налогообложения кадастровая стоимость земельных участков сельскохозяйственного назначения завышается. Из-за низкой ставки земельного налога местные органы власти предпочитают сдавать государственные и муниципальные земли в краткосрочную аренду вместо их приватизации, увеличивая каждые 3 года по своему усмотрению арендную плату. Установленные ФЗ «Об обороте земельных участков сельскохозяйственного назначения» льготы продаже и сдаче в аренду земельных участков по цене в размере не более 15% его кадастровой стоимости и арендной плате в размере 0,3% его кадастровой стоимости (статьи 10 и 12) породили масштабную коррупцию и криминальную скупку сельскохозяйственных земель, ограничили доступ к земле добросовестных сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Отсутствие единого программного обеспечения приводит к несовместимости кадастровой стоимости сельскохозяйственных земель.

9. Не идентифицированные в контурах земельных участков земельные доли граждан (земельная квазисобственность сельских жителей) требует демаркации их границ, кадастрового учета и регистрации прав в Едином государственном реестре недвижимости на плановой основе по систематическому принципу, а не по запросу на sporadической основе. Установленная статьей 19.1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» обязанность органов местного самоуправления поселения или городского округа обеспечить после 1 июля 2012 года до 1 июля 2013 года проведение кадастровых работ по образованию (выделению) земельных участков в счет земельных долей граждан не реализована до настоящего времени. На 01.01.2019 года по сведениям Минсельхоза РФ из всех земель, находящихся в долевой собственности (50310,234 тыс. га) сведения о местоположении их границ в государственном кадастре недвижимости отсутствуют на общей площади 16289,020 тыс. га (32,4%), в Белгородской области 96,3%, в Республике Марий Эл – 95,4%, в Удмуртской Республике – 94,4%, в Ленинградской области – 88,4%, в Ивановской области – 87,2%, в Кировской области – 85,7%, в Рязанской области – 84,1%, в Томской области – 83,9% [4].

Проведение комплексных кадастровых работ в 2022 году в 40 регионах Российской Федерации не затрагивает земли сельскохозяйственного назначения, используемые сельхозтоваропроизводителями.

10. Состояние кадастра недвижимости отражает уровень цивилизованности общества. Как заявил руководитель Росреестра Олег Скуфинский, выступая на «правительственном часе» в рамках заседания Совета Федерации, не установлены и не внесены в Единый государственный реестр недвижимости 59% границ населенных пунктов, 72% границ территориальных зон,

22 (35,5%) миллиона земельных участков из 62 не имеют точных границ, накоплено 8,5 (21,2%) миллионов реестровых ошибок (пересечений смежных границ) [9].

На Петербургском международном экономическом форуме глава Росреестра Олег Скуфинский оценил стоимость проведения комплексных кадастровых работ для установления границ 23 миллионов земельных участков (из общего их числа более 70 миллионов) в 67 миллиардов рублей (2913 руб./участок), что позволит увеличить капитализацию территории страны, исправить реестровые ошибки, уменьшить земельные споры, вовлечь в оборот земельные участки и объекты недвижимости [10].

Упрямо практикуемый последние двадцать лет заявительный принцип кадастрового учета по запросу заинтересованных лиц с завышенными требованиями по точности границ исключаящими значительно более быстрые и дешевые картометрические и фотограмметрические методы определения координат характерных точек границ земельных участков, ямочный ремонт спорных границ привели к полупустому кадастру со спорными границами земельных участков, массовым земельным спорам переходящим в земельные войны, социальной напряженности.

Неоднородная точность государственной геодезической сети и межевой сети, содержащих ошибки координат взаимного расположения пунктов геодезической и межевой сети до 2 м одна из главных причин пересечений смежных границ 8 млн. земельных участков, сведения о которых отражены в Кадастре недвижимости и возникновения длящихся годами земельных споров и судебных разбирательств. Проведение землеустроительных экспертиз в связи с земельными спорами и реестровыми ошибками стало хорошо оплачиваемым коррупционнo-емким бизнесом для кадастровых инженеров поскольку платит за все проигравшая сторона.

К концу 2022 года Росреестром планируется объединить всю геодезическую сеть в единый программный аппаратный комплекс. Точность координатного описания объектов повысится по словам руководителя Росреестра на заседании комитета Госдумы по бюджету и налогам, где обсуждали финансирование государственной программы «Национальная система пространственных данных», с полутора метров до 2 см [11]. Многие страны – Германия, Турция и другие еще в 90-х годах прошлого столетия создали высокоточные спутниковые системы точного позиционирования на своих территориях, позволяющих с одинаковой точностью 1-5 см определять координаты характерных точек границ земельных участков и контуров иных объектов недвижимости, сохранив в резерве и целостности традиционную геодезическую сеть, что значительно удешевило кадастровые работы и повысило точность установления границ земельных участков.

В соответствии с госпрограммой «Национальная система пространственных данных» к 2025 году наконец-таки планируется создать единую юридически значимую электронную картографическую основу России при покрытии 80 процентов территории страны, о необходимости наличия которой вместо разрозненных по государственным ведомствам и субъектам РФ разномасштабных карт с проведением в одно и то же время многочисленных космоаэросъемок одной и той же территории, говорилось учёными и специалистами ещё 20 лет назад.

Сведениями единой электронной картографической основы в масштабе 1:25000 покрыта вся территория страны с высокой плотностью населения, масштабам 1:10000 обеспечены 40% территорий страны с высокой плотностью населения, масштабам 1:10000 и 1:2000 в виде цифровых ортофотопланов планируется покрыть к концу 2024 года все территории населенных пунктов и территории с высокой плотностью населения. Сведениями ЕЭКО масштаба 1:50000 покрыта вся территория Российской Федерации.

11. Разобщенные по содержанию, полноте и форматам передачи данных не координируемые Минсельхозом России и недоступные для всех заинтересованных лиц региональные земельные информационные системы не приведены в единое соответствие по минимально необходимым требованиям к перечню данных с возможностью передачи их по вертикали и горизонтали, что сказывается на качестве управления, препятствует инвестиционной деятельности, территориальному планированию, производительному землепользованию.

12. Установленный статьей 79 Земельного Кодекса РФ принцип добровольного по желанию или нежеланию выделения субъектами РФ особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель по кадастровой их стоимости существенно превышающей средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району или городскому округу оставил без защиты от использования в иных целях наиболее плодородные земли юга и центральночерноземных областей России. Если в целом по России в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, включено по состоянию на 01.01.2020 г. 8540,5 тыс. га из 116211,9 тыс. га пашни (7,4%), то в Белгородской области таких земель 0,2% (2,6 из 1505,6 тыс. га), Воронежской 0,4% (12,0 из 2902,2 тыс. га), Курской 0,5% (9,7 из 1803,2 тыс. га), Ростовской 1,1% (62,2 из 5812,9 тыс. га), Липецкой 1,5% (21,6 из 1449,3 тыс. га), Орловской 1,6% (23,7 из 1511,1 тыс. га), Тамбовской 3,5% (71,8 из 1449,3 тыс. га). В Ставропольском крае по данным субъекта РФ особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель вообще нет. Вместе с тем в Архангельской области 88,6% пашни 244,1 из 275,5 тыс. га включены в перечень особо ценных земель, в Московской области также земли составляют 46,6% (445,4 из 955,0 тыс. га пашни) [12].

Экономический механизм сохранения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения от использования в иных целях в виде возмещения в бюджеты муниципальных образований потерь сельскохозяйственного производства по «просьбе» земельных спекулянтов был изъят из Земельного Кодекса Российской Федерации с 1 января 2008 года (ФЗ от 18.12.2006 № 232-ФЗ) поскольку препятствовал земельным спекулянтам скупившим в 2003-2006 годах огромные площади недооцененных сельскохозяйственных земель, расположенных вокруг региональных центров и экологически привлекательных местах для их перепродажи под застройку.

Эффективные механизмы экономической защиты сельскохозяйственных земель успешно функционируют в большинстве развитых экономик. Например, в США взимается весьма высокий налог за право застройки продуктивных угодий, который поступает в местные бюджеты и используется на обустройство сельских территорий. Применяются они и в странах СНГ, в частности в Белоруссии и Казахстане. Подобный порядок

уже действует в Московской области и на территории Новой Москвы.

Приведённый перечень проблем в сфере регулирования сельскохозяйственного землепользования не исчерпывает всей их полноты, но их решение позволит многократно повысить его эффективность. Для этого необходимо в первую очередь осуществить следующие меры.

1. Безотлагательно принять Доктрину земельной политики Российской Федерации на среднесрочный период, как основополагающий государственный документ, определяющий стратегические цели, задачи, принципы и содержание основных направлений деятельности государства по организации рационального распределения, использования и воспроизводства земельного потенциала страны. Проект этого документа подготовлен группой учёных и представлен для рассмотрения в Правительство РФ. Основные его положения представлены для обсуждения в печати [13].

2. Завершить подготовку и принять до конца 2022 года новую редакцию Федерального закона «О землеустройстве», в котором должны быть чётко определены место и роль землеустройства в системе управления земельными ресурсами, в организации рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель и в пространственном развитии сельских территорий. Проект этого закона подготовлен и представлен Министерством экономического развития РФ ещё в 2020 году, но его содержание не нашло поддержки в профессиональном сообществе и в аграрном комитете Госдумы. Он был отправлен на доработку и на долгое время «завис» в коридорах власти. Учёные и специалисты в области землеустройства подготовили свой вариант законопроекта, который в основном поддержан Минсельхозом РФ, но упорно отвергается разработчиками правительственного варианта. Перспектива завершения процесса, по нашему мнению, определяется способностью чиновников прислушиваться к мнению профессионального сообщества и нахождению приемлемого компромисса по основным позициям законопроекта. При этом важно установить, что землеустройство – это не узкая совокупность некоторых технических действий, а система мер, обеспечивающих через разработку и реализацию специальных программ, схем и проектов комплексное решение задач организации наиболее эффективного использования земельного потенциала предприятий, районов, регионов и страны в целом. Именно такие задачи оно решало в истории России и сегодня решает в большинстве стран мира. Эта позиция является принципиальной и её игнорирование окончательно разрушит системность организации разумного и устойчивого землепользования.

3. Воссоздать в составе Минсельхоза профильный департамент земельной политики и организации использования и охраны плодородия сельскохозяйственных земель, в ведении которого сосредоточить все функции и полномочия в этой сфере, главными из которых должны стать:

- подготовка нормативных актов по регулированию земельных отношений в сфере агропромышленного производства;

- создание и организация эффективной деятельности подведомственных структур, обеспечивающих разработку и реализацию прогнозов, планов, программ и проектов организации использования и охраны сельскохозяйственных земель; воссоздание научно-

исследовательского и проектного института по землеустройству (РОСНИИЗЕМПРОЕКТ);

- разработка, экспертиза и внедрение технологий, методов и инструментов управления сельскохозяйственным землепользованием в субъектах РФ и муниципальных образованиях;

- организация работ по созданию и ведению земельного кадастра, как совокупности информации о составе, состоянии, качественной оценке и динамике изменений плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

- ведение всех видов мониторинга состояния сельскохозяйственных земель;

- организация научных исследований в сфере регулирования земельных отношений и организации использования и охраны сельскохозяйственных земель;

- организация защиты сельскохозяйственных земель от деградации, водной и ветровой эрозии, опустынивания, заболачиваний и др.;

- организация работ по вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель, экспертиза проектов изъятия сельскохозяйственных земель для иных целей;

- разработка и реализация мер по стимулированию рационального землепользования;

- организация разработки и реализации цифровых технологий в управление землепользованием;

- развитие коммуникаций со смежными министерствами и ведомствами по вопросам межведомственной координации деятельности в сфере организации использования земельных ресурсов.

4. Изменить практику государственной поддержки сельхозпроизводителей, сделав ставку на стимулирование эффективного использования и воспроизводства потенциала земельных ресурсов потенциальных получателей субсидий. Создать равные условия поддержки для различных форм хозяйствования, обеспечить защиту интересов малого и среднего агробизнеса. Оценивая риски экономики и сельских территорий в связи с развитием латифундий следует учесть опыт большинства развитых стран по их снижению, в которых:

- сверхкрупные производители не имеют вообще или имеют ограниченный доступ к прямым субсидиям государства;

- ограничен объём субсидий на одного получателя;

- исключены из числа получателей субсидий юридические лица (компании), зарегистрированные в зарубежных странах;

- повышенное налогообложение сверхкрупных землевладений.

Эти меры не случайны, они объективно обусловлены опасностями экономического, социального и даже политического характера, которые формирует сверхкрупное землевладение.

5. Изменить складывающуюся тенденцию изъятия у сельских муниципальных образований полномочий по управлению землёй с их концентрацией в органах управления городских округов. Напротив, следует значительно расширить полномочия органов местного самоуправления, максимально включая в процесс принятия решений по организации использования земель сельское население и стимулируя повышение его ответственности за состояние и уровень защиты от деградации земель в границах соответствующих муниципальных образований. В ведение сельских поселений следует передать значительную часть на сегодня нераз-

граниченных государственных земель, предоставить им возможности публичной продажи земель под застройку, расширить возможности налоговых поступлений в их бюджеты на основе включения в налогооблагаемую базу абсолютно всех земельных участков, находящихся в границах их территории. Следует рассмотреть вопрос о возможности передачи в ведение сельских поселений участки леса и водоёмы расположенные в их пределах с правом взимания платежей за их использование. Было бы полезным направить в бюджеты сельских поселений определённые части налога на доходы физических лиц, проживающих в поселении и единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого производителями сельскохозяйственной продукции. Увеличение бюджетных возможностей сельских поселений несомненно расширит их возможности по организации обустройства сельских территорий и создания привлекательных условий жизни для нынешних и потенциальных жителей сёл. Предлагаемые меры будут также способствовать значительному снижению уровня коррупции в сфере регулирования земельных отношений.

6. Безотлагательно необходимо внести ряд изменений и дополнений в действующий федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», включив в его содержание нормы устанавливающие:

- предельно допустимую долю площади земельных фондов сельских районов, находящихся во владении одного юридического или физического лица; по нашему мнению она не должна превышать 20%;

- порядок передачи невостребованных земельных долей в собственность сельских муниципальных образований и последующего проведения открытых торгов (конкурсов, аукционов) по передаче сформированных на их основе участков в собственность или долгосрочную аренду;

- минимальный срок аренды сельскохозяйственных земель не менее срока ротации наиболее используемого на конкретной территории полевого севооборота или сенокосо-пастбищного цикла;

- порядок создания и функционирования различных объединений собственников земельных долей для их консолидации, формирования на их основе земельных участков и организации их использования в интересах правообладателей;

- меры ответственности и стимулирования правообладателей земельных участков в сфере защиты сельскохозяйственных земель от деградации;

- ряд других норм, обеспечивающих повышение эффективности использования, охраны и воспроизводство потенциала сельскохозяйственных земель.

7. Провести в течение ближайших 2-3 лет сплошную инвентаризацию земель сельскохозяйственного назначения с одновременным установлением точных границ земельных участков и формированием сведений о них для последующего отражения в земельном кадастре.

8. Создать современную планово-картографическую базу управления земельными ресурсами в соответствии с представленными выше намерениями Росреестра.

Названные меры не исчерпывают всего перечня необходимых действий органов государственного регулирования сельскохозяйственного землепользования, есть ещё немало задач, которые предстоит решать в среднесрочной перспективе, но приведённые в настоящей статье, по нашему мнению, абсолютно необходимо осуществить безотлагательно.

Отдельные оценки и предложения, содержащиеся в статье ранее выносились её авторами на обсуждение проводимых в различном формате слушаний в аграрных комитетах Государственной Думы и Совета Федерации, Общественной палаты, на совещаниях в различных министерствах и ведомствах. При этом они, как правило, не вызвали принципиальных аргументированных возражений и критики, чаще поддерживались участниками обсуждений, но по большинству позиций не принимались властными структурами для использования при подготовке принимаемых управленческих решений. Эти вопросы неоднократно обсуждались на различных профессиональных форумах и всегда находили поддержку учёных и специалистов сферы экономики АПК и землеустройства. В концентрированном и системном виде текст статьи представляется для публикации впервые.

Заключение. Представленные в статье оценки состояния и проблемы развития системы государственного регулирования сельскохозяйственного землепользования свидетельствуют о серьёзных недостатках в организации использования и охраны сельскохозяйственных земель, наличие которых во многом обусловлено несовершенством системы государственного регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами агропромышленного комплекса. Решение имеющихся проблем невозможно без чёткого определения стратегии её развития и формирования на основе новейших достижений науки и мировой практики её основных институтов. Осуществление предлагаемого авторами комплекса мер позволит создать основу современной системы управления земельными ресурсами АПК, способной обеспечить их более эффективное использование, охрану и воспроизводство потенциала.

Литература

1. Планирование использования земельных ресурсов для устойчивого управления землепользованием. (отдел земельных и водных ресурсов). Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций (ФАО). Рим. 2018 г. С. 4-5.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации».
- Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 30 сентября 2021 г. №678 «Об утверждении

Положения о Департаменте мелиорации, земельной политики и госсобственности».

3. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве».
4. Доклад Минсельхоза России «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. Москва 2020. Стр. 78 и 268-273. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020.
5. *Н.Шагайда, В.Узун* Продовольствие для России и мира. Аналитическая записка. М. 2021г. https://cpur.ru/research/pp/food_systems_russia_world/
6. Государственный (национальный доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. Росреестр. С. 47 и 51.
7. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».
8. Закон Республики Мордовия от 20 декабря 2006 г. № 85-3 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Мордовия» (статья 2-1).
9. Выступление 15 декабря 2021 года руководителя Росреestra Олега Скуфинского на «Правительственном часе» в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о выполнении полномочий Службы по государственной политике и нормативному регулированию в сфере земли и недвижимости и стратегии развития ведомства до 2030 года. Сообщение ИНТЕРФАКС – НЕДВИЖИМОСТЬ 15.12.2021. Источник <https://rosreestr.gov.ru/press/archive>
10. Выступление главы Росреестра Олега Скуфинского на Петербургском международном экономическом форуме, прошедшем 25 июня 2021 года в очном формате, о государственной программе модернизации единого государственного реестра недвижимости, издании Центра компетенций по земле и недвижимости с современной цифровой платформой пространственных данных. Сообщение РИА Недвижимость 03.06.2021. Источник https://reality.ria.ru/2021_06_03/egrn-1735357700.html.
11. Сообщение руководителя Росреестра Олега Скуфинского на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам 25 октября 2021 года «О создании единой электронной картографической основы России в соответствии с госпрограммой «Национальная система пространственных данных». Парламентская газета.
12. Доклад Минсельхоза России «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 году» Москва. С. 393-396, 465-475.
13. *Хлыстун В.Н.* О стратегических целях, задачах и инструментах реализации современной земельной политики. //Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. №3. 2021. С. 9 -14.

ABOUT STATE REGULATION AGRICULTURAL LAND USE

V.N. Khlystun, Professor of the State University of Land Management, Academician of the Russian Academy of Sciences V.V. Alakoz, Senior Researcher at the FSBI FNC, VNIIESH

Goal. Analysis of the effectiveness of state regulation of agricultural land use and determination of the main directions of its improvement.

Materials and methods. The results of long-term research by the authors of the problems of the development of land relations and the organization of the use of agricultural land, materials of the management bodies of the agro-industrial complex and land resources, land monitoring data, methods of analysis and synthesis of information, expert assessment, risk systematization, scientific forecasting are used.

Results. The main problems of state regulation of land relations in the field of agricultural land use are identified, the effectiveness of the main institutions of the land management system is assessed, measures for their development in the conditions of modern requirements for sustainable development of the country's economy are proposed.

Conclusion. The results of the analysis of the state and trends in the development of state regulation of agricultural land use and proposals for improving its organization and increasing efficiency should be used in the land management activities of the agribusiness management bodies of Russia and the subjects of the Russian Federation.

Keywords. Land policy, legislation, land service, information systems, agricultural land valuation, land management, land lease, shared ownership.