

Научная статья

Original article

УДК 332.37

doi: 10.55186/2413046X_2023_8_11_597

**НЕИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ УГОДЬЯ:
ЗАКОНОМЕРНОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, И ВОЗМОЖНОСТЬ
ВОВЛЕЧЕНИЯ ИХ В ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ (НА
МАТЕРИАЛАХ ПЕРМСКОГО КРАЯ)**

**UNUSED AGRICULTURAL LANDS: REGULARITIES OF APPEARANCE
AND THE POSSIBILITY OF INVOLVING THEM IN ECONOMIC
TURNOVER (BASED ON MATERIALS OF THE PERM REGION)**



Желясков Александр Любомирович, кандидат экономических наук, доцент по кафедре, почетный землеустроитель России, доцент кафедры геодезии и кадастра недвижимости, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный аграрно-технологический университет имени академика Д.Н. Прянишникова» г.Пермь, E-mail: alzh@mail.ru

Zhelyaskov Alexander Lyubomirovich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department, Honorary Land Surveyor of Russia, Associate Professor of the Department of Geodesy and Real Estate Cadastre, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Perm State Agrarian and Technological University named after Academician D.N. Pryanishnikov" Perm, E-mail: alzh@mail.ru

Аннотация. Рассматривается одна из характерных особенностей современного аграрного землепользования - возникновение большого количества невостребованных и неиспользуемых сельскохозяйственных

угодий. Делается вывод о масштабности и повсеместности процессов возникновения неиспользуемых угодий во всех субъектах Российской Федерации. Анализируется динамика посевных площадей, делаются выводы о тенденциях и закономерностях процесса. Особенное внимание уделяется сельскохозяйственным угодьям Пермского края. Делается заключение о негативных последствиях сокращения площадей, которые привели к сокращению поголовья скота, разрушению производственной и социальной инфраструктуры в сельской местности. Доказываются, что причины возникшего явления следует искать в прошлом. Начавшиеся в стране в начале 90-х годов прошлого века земельная реформа и другие преобразования, сопровождались общим экономическим спадом. Рассматриваются составные части и последствия земельной реформы, дается оценка ее результатов. Отмечается совпадение сроков начала реформирования аграрного сектора страны, проведения земельной реформы с появлением невостребованных и неиспользуемых угодий. Подробно рассмотрены причины сокращения посевных площадей, предпосылки их возникновения и последствия. Дается характеристика экономических и социальных последствий неудовлетворительного использования земельных ресурсов. Обосновывается важность возврата в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Делается упор на эффективность мероприятий, анализируется имеющийся положительный опыт в данном вопросе. Рассматриваются варианты и возможности использования необрабатываемых сельскохозяйственных угодий. Обосновывается экономическая и социальная целесообразность вовлечения заросших лесом и необрабатываемых угодий в хозяйственный оборот, учитывая природные, экономические и демографические особенности сельских территорий Пермского края. Даются конкретные предложения, направленные на рациональное использование угодий.

Abstract. One of the characteristic features of modern agricultural land use is considered - the emergence of a large number of unclaimed and unused

agricultural lands. A conclusion is drawn about the scale and ubiquity of the processes of emergence of unused land in all constituent entities of the Russian Federation. The dynamics of sown areas is analyzed, conclusions are drawn about the trends and patterns of the process. Particular attention is paid to agricultural land in the Perm region. A conclusion is made about the negative consequences of area reduction, which led to a reduction in livestock numbers, destruction of production and social infrastructure in rural areas. It is proved that the causes of the phenomenon should be sought in the past. The land reform and other transformations that began in the country in the early 90s of the last century were accompanied by a general economic decline. The components and consequences of land reform are examined and its results are assessed. There is a coincidence in the timing of the start of reform of the country's agricultural sector, the implementation of land reform with the emergence of unclaimed and unused land. The reasons for the reduction in cultivated areas, the prerequisites for their occurrence and consequences are examined in detail. The economic and social consequences of unsatisfactory use of land resources are described. The importance of returning unused agricultural land to circulation is substantiated. Emphasis is placed on the effectiveness of measures, existing positive experience in this matter is analyzed. Options and possibilities for using uncultivated agricultural land are being considered. The economic and social feasibility of involving forested and uncultivated lands in economic turnover is substantiated, taking into account the natural, economic and demographic characteristics of rural areas of the Perm Territory. Specific proposals are given aimed at the rational use of land.

Ключевые слова: земельная реформа, сельскохозяйственное землепользование, неиспользуемые сельскохозяйственные угодья, вовлечение земель в хозяйственный оборот, необрабатываемые земли, невостребованные участки, собственники земельных долей, зарастание угодий, сельские территории, сельскохозяйственное производство, сельскохозяйственное землепользование

Key words: land reform, agricultural land use, unused agricultural land, involvement of land in economic turnover, uncultivated land, unclaimed plots, owners of land shares, overgrowing of land, rural areas, agricultural production, agricultural land use

Одной из характерных особенностей развития аграрного сектора страны в начале века явилось возникновение большого количества невостребованных, а, следовательно, и неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. Явление это носило массовый и повсеместный характер. Невостребованность угодий отмечалась во всех субъектах Российской Федерации. В отдельных регионах с этим явлением справились в течение 10-15 лет, в других проблема неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения носит затяжной, а порой, и неразрешимый характер.

Современное состояние использования земель сельскохозяйственного назначения вызывают озабоченность как у органов государственной власти, так и у самых широких слоев общества. При общем подъеме сельского хозяйства в стране, ряд регионов, особенно в нечерноземной зоне, испытывает трудности в развитии аграрного сектора. Заращение больших площадей угодий лесом, кустарником и сорной растительностью стали сегодня основными признаками неудовлетворительного землепользования. Это происходит на фоне деградация почв, эрозии. Так, например, в Пермском крае сокращение посевных площадей, числа сельскохозяйственных предприятий, заращение угодий лесом и кустарником стали типичным явлением. Наряду с этим деградируют производственная и социальная инфраструктура.

Сегодня значительная часть сельскохозяйственных угодий не используется в силу причин, природного социального, экономического характера. На основании данных доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения РФ[1] на январь 2021 года в

стране насчитывается 33,0 млн. га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, или 16,7% от всей площади. угодий. В составе неиспользуемых угодий преобладает пашня (18,8 млн.га или 16,1% от всей площади пашни).

Среди субъектов Российской Федерации Пермский край занимает лидирующие позиции по наличию невостребованных и неиспользуемых земель наряду с такими субъектами, как Республика Бурятия, Забайкальский край, Оренбургская, Нижегородская, Новосибирская области. В 2020 году удельный вес неиспользуемой пашни в Пермском крае составил 56,3%. Изначально следует отметить, что данные статистической отчетности в различных источниках имеют существенные расхождения. Так, по официальным данным регионального Министерства агропромышленного комплекса в Пермском крае из 1,9 миллионов гектаров пашни используется лишь 750 тыс. га, или 38,5% [2]. Представляется, что в дальнейших исследованиях учитываться должны посевные площади сельскохозяйственных культур на пашне, включая пар. Эти данные наиболее достоверно отражают состояние использования сельскохозяйственных угодий. В целом же удельный вес неиспользованной пашни в стране составляет 16,14%.

Нельзя сказать, что эти процессы и явления остаются без внимания со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Для подъема сельского хозяйства на уровне субъектов и на уровне муниципалитетов разрабатываются программы развития сельского хозяйства. Государство уделяет достаточно внимания разработке и реализации целевых программ развития аграрной отрасли. [3,4,5] и др.. Площадь пашни, учтенная в ЕГРН, из года в год закономерно уменьшается, что связано с перераспределением земель между категориями и отраслями. Но это уменьшение незначительно по сравнению с сокращением посевных площадей. Оставаясь по документам в составе сельскохозяйственных угодий, значительные площади пашни фактически не используются. Поэтому темпы сокращения посевов в крае являются самым важным показателем,

характеризующим масштабы проблемы. Анализ динамики посевных площадей сельскохозяйственных культур в границах Пермского края за более чем столетний период (1910-2022 гг.) позволил установить ряд зависимостей. На рисунке 1 представлена динамика посевных площадей сельскохозяйственных культур на землях сельскохозяйственного назначения в границах Пермского края за период 1910-2022 гг. Даже в начале XX века (1910 год) площадь посевов превышала посевные площади в начале XXI века (2000 год) на 344 тыс.га. Так, например, отмечается уменьшение площади пашни с 1990 по 2021 год на 10%, а площади посевов сельскохозяйственных культур за этот же период сократились на 62%.

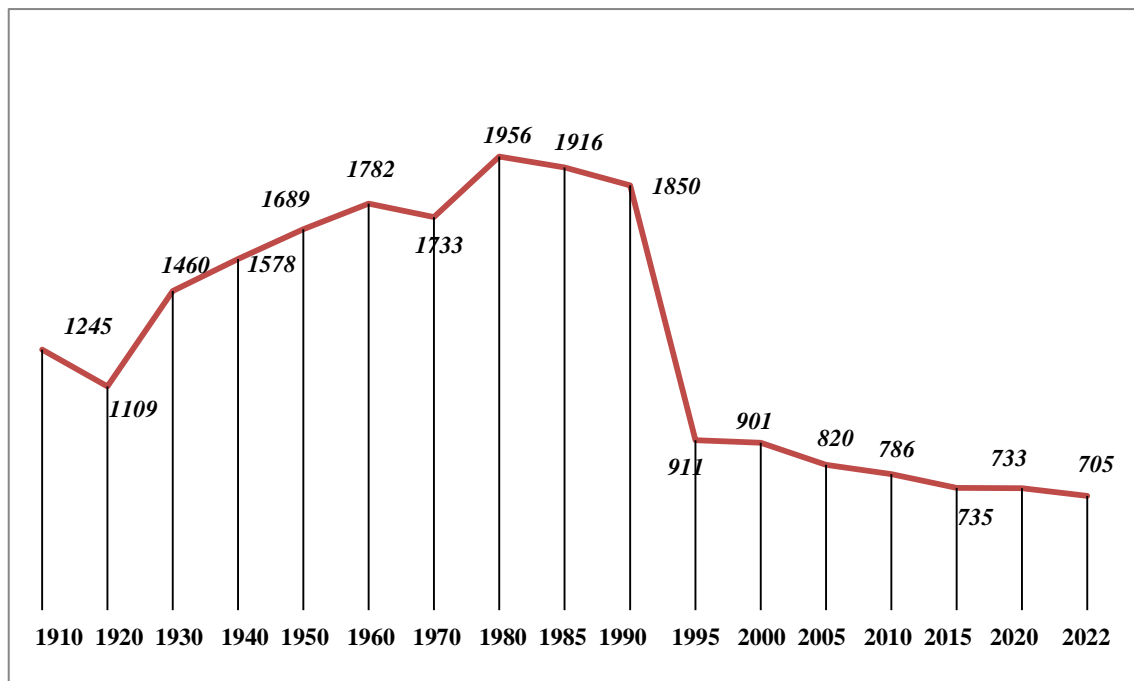


Рисунок 1. Динамика посевных площадей сельскохозяйственных культур на землях сельскохозяйственного назначения в границах Пермского края (1910-2022 гг.)

За масштабным сокращением посевных площадей неизбежно последовало сокращении поголовья крупного рогатого скота и свиней. Так, поголовье крупного рогатого скота в хозяйствах всех категорий края, в 2021 году составило 229 тыс. голов (на 3,5% меньше, чем на конец 2020 года), и на

75% меньше чем в 1990 году. поголовье свиней за 11 лет (с 2011 по 2022 год) сократилось с 205,7 до 98,9 тыс. голов, или на 52%. Анализ динамики поголовья крупного рогатого скота и посевных площадей позволил установить, что сокращение поголовья идет более интенсивно, чем сокращение площадей. Социальные факторы не в меньшей, а может быть в большей мере, чем экономические влияют на устойчивое развитие сельских территорий. Отсутствие в населенных пунктах градообразующих объектов, объектов образования, здравоохранения, современной инженерной и транспортной инфраструктуры делают сельские территории непривлекательными и, в первую очередь, для молодежи. Как следствие, отток населения и дефицит трудовых ресурсов. Таким образом, сокращение и посевных площадей, и поголовья сельскохозяйственных животных, и числа и размеров сельскохозяйственных организаций, и рост безработицы на селе – процесс закономерный, вызванный отсутствием управления этим процессом

Причины возникшего явления следует искать в прошлом. Сроки возникновения неиспользуемых угодий совпадают с началом реформирования как аграрного сектора страны в целом, так и с началом земельной реформы. Начавшиеся в стране в начале 90-х годов прошлого века земельная реформа и другие преобразования, сопровождались общим экономическим спадом. Поэтому условия реализации, намечаемых реформами положений, сложились не идеальные.

Выделим несколько причин того, что земли сельскохозяйственного назначения в ряде регионов России оказались невостребованными и в настоящее время не используются. Одной из важных причин является то, что продекларированный оборот земель сельскохозяйственного назначения был отложен на десятилетие. За это время коренным образом изменилось отношение населения к земельной собственности, произошло окончательное разрушение коллективного сельского хозяйства, стремительно сократилось как число сельскохозяйственных предприятий, так и объемы производства. Значительно вырос уровень безработицы в аграрной отрасли. Следствием

явилась повышенная миграция из села в город, сокращение числа сельских жителей.

Земельная реформа ставила целью ликвидацию монополии государства на земельные ресурсы, обеспечение оборота земель, многообразие форм собственности. Ставились задачи сохранения сельскохозяйственных угодий, передачи их эффективному собственнику, организация рационального и эффективного землепользования. При этом неоднозначной была идея наделения сельских жителей, включая пенсионеров и работников социальной сферы, земельной собственностью. В целом, она не встретила энтузиазма у подавляющего большинства сельских жителей. Во – первых, наделение земельной собственностью сельских жителей первоначально носило декларативный характер - порядок выдела земельных долей и распоряжения ими были отложены на долгие годы. При этом, мнение потенциальных собственников не учитывалось. Бывшие работники коллективных сельскохозяйственных предприятий, в силу различных причин, не могли, или не хотели заниматься фермерской деятельностью. В одночасье более 12 миллионов сельских жителей страны стали «собственниками по принуждению». Эти собственники не были готовы к переходу в рыночные условия, их вполне устраивало положение работников коллективных сельскохозяйственных предприятий. Кроме этого необходимость тратить средства на выделение своего участка в натуре, постановка его на государственный кадастровый учет, не будучи уверенными в необходимости этой процедуры, не способствовало развитию и практики, и теории нового землепользования. В этот период государство не видело необходимости и не обладало средствами для межевания огромного числа индивидуальных участков. Учитывая заявительный принцип постановки на ГКУ это было невозможно провести в короткие сроки. Считается, что ускоренное, не обеспеченное долгосрочными программами и материальными ресурсами наделение всех сельских жителей земельными участками положило начало разрушению коллективного сельскохозяйственного производства.

Изначально на первом этапе реформы предпринимались усилия, направленные на сохранение крупных землепользований. Собственники получали документ, дающий право на земельную долю, но не сам участок. С течением времени они должны были сами определиться с тем, как распорядиться земельной долей. Недаром федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» был принят только через 10 лет после начала проведения первого этапа реформы. По данным Росреестра из 12 млн. граждан, получивших в собственность земельные доли к началу 2005 года оформили право на земельные участки 3,3 млн. человек или немногим больше четверти (27,5 %), 4,2 млн. человек или 35% собственников не воспользовались возможностью распорядиться земельной долей. Из 41,9 млн. гектаров каждый пятый гектар или 19% остались невостребованными. Сегодня число бесхозных земельных участков возросло. По результатам проведенной органами местного самоуправления работы по состоянию на 1 января 2021 г. количество невостребованных земельных долей, которые были внесены в списки, в целом по Российской Федерации составило 1 466 382 ед. на площади 12,9 млн га.

Не доведены до конца работы по установлению земель, государственная собственность на которые не разграничена. По официальным данным [1,6] из 254,1 млн. гектаров к 2021 году разграничено лишь 33,5 млн. гектаров, или 13%.

Следует учесть, что данные, полученные из различных официальных источников, разнятся. Отсутствие единого подхода к учету невостребованных долей и неиспользуемых угодий – проблема, которую также необходимо решать.

Наибольшие площади земельных долей, включенных в списки невостребованных, находились в Приволжском (639,7 тысяч участков или 4,47 млн. гектаров), Сибирском (159,8 тысяч участков, 2,4 млн. гектаров), Дальневосточном (131,7 тысяч участков, 2,2 млн. гектаров), Центральном (243,0 тысяч участков на площади 1,6 млн. гектаров) федеральных округах.

Считается, что с наделением сельских жителей земельной собственностью цели первого этапа реформы, в целом, были достигнуты. Вместо сельскохозяйственного предприятия, обслуживающего единое землепользование, появилось множество земельных долей, принадлежащих разным собственникам. Так, в границах бывших совхозов и колхозов Пермского края одновременно существовало от трехсот до тысячи долей, собственники которых имели разное видение того, как ими распорядиться. Некоторые хотели продать свой земельный участок, другие сдать в аренду, третьи вести личное подсобное хозяйство. Но, большая часть собственников не представляла, что можно делать со своей земельной долей. Появление многочисленных собственников земельных долей без ясного плана распоряжения ими не внесло ясности в земельные отношения, а только запутало их.

Как ни странно, но отсутствие четких правил землепользования, отсутствие прав на землю у реорганизованных предприятий дало значительную свободу предпринимательской деятельности. Неопределенность прав собственников земельных долей позволяла использовать угоды без заключения договоров аренды, либо прописывать заранее выгодные для предприятий арендные условия. При этом учет обрабатываемых земель не подвергался серьезному контролю. Сельскохозяйственные организации продолжали обрабатывать принадлежавшие им ранее земли «по обычаю», т.е. обрабатывались те земли, которые принадлежали им раньше. В результате угоды фактически потеряли собственников, поскольку собственники (физические лица) не имели представления о том, какие именно участки ему принадлежат, где они расположены и какова их качественная характеристика. Однако, далеко не все задачи, поставленные реформой, были решены в полной мере. Автор, ни в коей мере не принижая грандиозности и масштабности проведенных работ по реализации основных положений земельной реформы, считает необходимым отметить, что новаторские идеи передачи земель в частную

собственность строились на старом фундаменте. Прежде всего, было признанно незыблемым отнесение земель к той или иной категории. А, тем не менее, необходимость ревизии земель сельскохозяйственного назначения была очевидна. Необходимо было исключить из категории земель сельскохозяйственного назначения, равно как и из деления на земельные доли низкопродуктивные, деградированные участки. Они перестали обрабатываться в первую очередь. Мелкие (от 30 до 50 га) и удаленные от населенных пунктов земельные участки, не вызвали интереса как у потенциальных собственников, так и сельскохозяйственных организаций. Сельскохозяйственные организации, приобретая хозяйственную и экономическую самостоятельность, лишились необходимости выполнять плановые задания, а, фактически, лишились государственной поддержки.

Отсутствие господдержки особенно сильно отразилось на товаропроизводителях, размещенных в северных муниципальных образованиях края. И без того нерентабельные в прошлом хозяйства, стали убыточными.

Сельскохозяйственные организации, приобретая хозяйственную и экономическую самостоятельность, лишились необходимости выполнять плановые задания, а, фактически, лишились государственной поддержки. Отсутствие господдержки особенно сильно отразилось на товаропроизводителях, размещенных в северных муниципальных образованиях края. И без того нерентабельные в прошлом хозяйства, стали убыточными.

Сокращение производства продукции вызвало рост безработицы и, как следствие, сокращение площадей обрабатываемых земель.

В результате того, что земельные доли не были оформлены надлежащим образом, сельскохозяйственные организации и предприятия стали обрабатывать лишь те земли и те площади, которые позволяло им наличие материальных, трудовых ресурсов, техники. При произвольном распоряжении землей и в условиях отсутствия дефицита на уголья,

сельскохозяйственные организации окончательно лишились границ, принцип устойчивости землепользования, как один из основных принципов рационального использования земли, был нарушен. Необязательность закрепления за сельскохозяйственным предприятием конкретных земельных участков была юридически закреплена Указом президента РФ от 7.03.1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю» [7]. Указ позволял сдавать в аренду не земельный участок, а земельную долю, без всяких качественных или иных характеристик, за исключением указания площади. При этом произвольно менялось расположение арендуемых земель. Создалась ситуация, не позволяющая определить, чья конкретно земля используется сельскохозяйственными организациями.

Достаточно много написано [8.9.10.11] и др. о необходимости вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот. Об этом говорят не только специалисты в сфере земельных отношений, но и экологи, почвоведы, агрономы. При этом дается глубокий анализ современного состояния сельскохозяйственного землепользования, вскрываются проблемы современной земельной политики, описываются последствия.

Говоря о необходимости вовлечения неиспользуемых земель в оборот специалисты отчетливо понимают, что решение задачи неоднозначно, имеет ряд не бесспорных решений. При этом нет общего понимания, какой результат в конечном итоге должен быть получен. Например, доведение обрабатываемых и используемых угодий до дореформенного уровня задача трудновыполнимая. А получение результата – процесс длительный и дорогостоящий.

Многовариантность дальнейшего использования угодий обусловлена различиями природного характера, почвенных, экономических, социальных условий, различиями в развитии производительных сил в границах субъекта. Нет однозначного ответа на вопрос о необходимости возвращения в сельскохозяйственное производство всех выбывших из оборота земель.

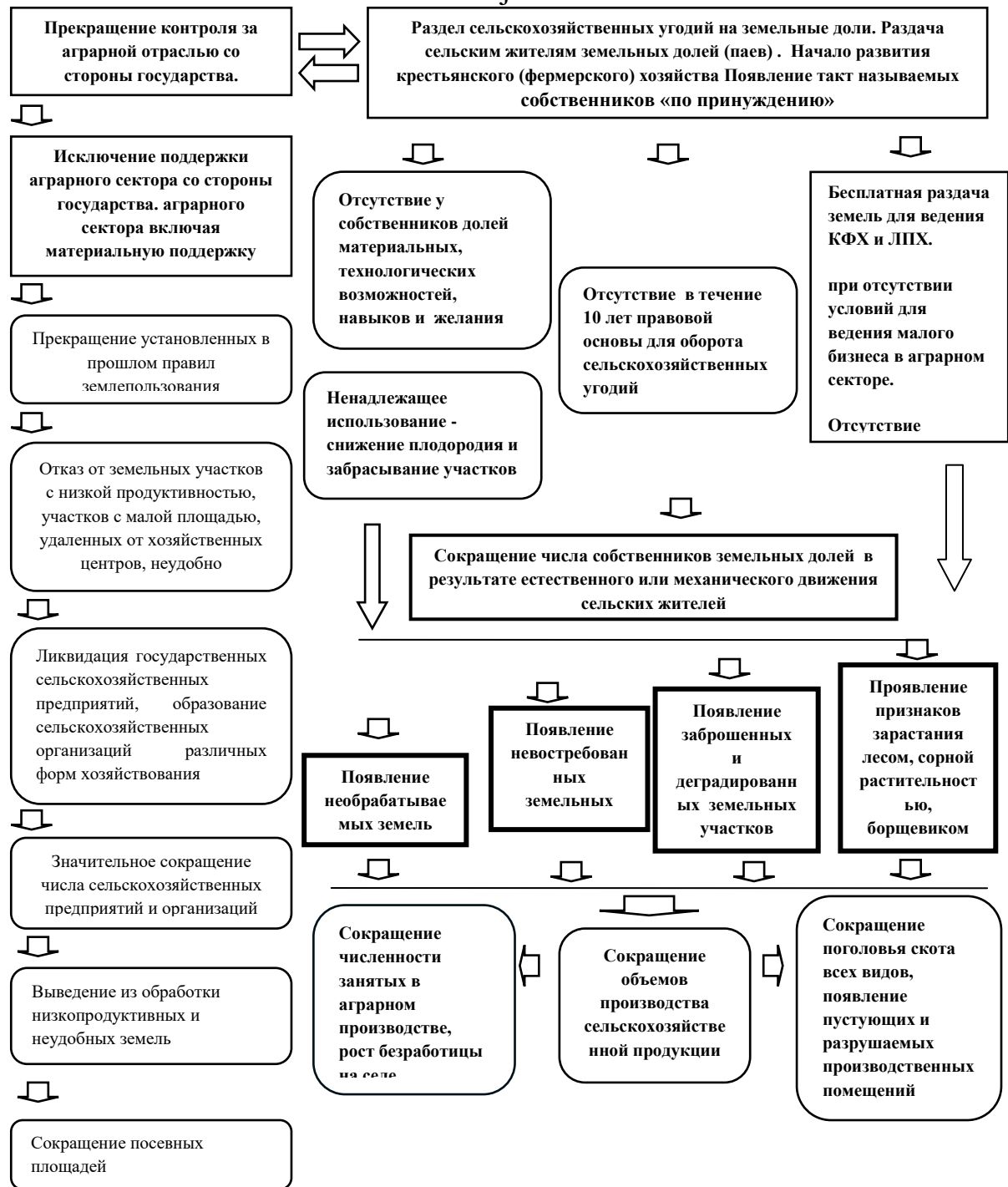


Рисунок 2. Причины (предпосылки) сокращения посевных площадей в Пермском крае и их последствия

Представляется, что проблема вовлечения не может быть решена без всестороннего анализа и серьезного обоснования. Невозможно говорить о необходимости вовлечения неиспользуемых земель в оборот, не имея четкого представления о цели такого вовлечения. Отсутствие глобальных планов или программ, связанных с масштабными работами по включению в оборот

неиспользуемых земель связано с тем, что нет четкого представления о том, как использовать в дальнейшем эти земли. Поэтому, казалось бы очевидная проблема не находит разрешения. В связи с этим заслуживает внимания анализ результатов вовлечения в оборот неиспользуемых угодий. Министерства сельского хозяйства субъектов ежегодно отчитываются о введенных в оборот угодьях, обозначают суммы компенсаций сельским товаропроизводителям за возвращенные в оборот земли. Да, действительно, в отдельных муниципалитетах ведутся работы по вовлечению неиспользуемых земель в оборот. Но темпы этих работ чрезвычайно низкие, и не носят системного характера.

Общая площадь вовлеченной в сельскохозяйственный оборот пашни в Российской Федерации в 2020 г. составила 1,2 млн. га, или всего 6,2% от площади неиспользуемых угодий, в 2021 г. 1,7 млн. га, или 5,2%.

При таких темпах сроки вовлечения в оборот всех неиспользуемых угодий могут затянуться на 15—20 лет.

В Пермском крае ввод в оборот неиспользуемых угодий происходит еще медленнее. Так, например, в 2019 году введено в оборот 3,73 тыс. гектаров или 0,3% от общей площади неиспользуемой пашни. В этом же году посевные площади в крае сократились на 15 тыс.га по сравнению с 2018 годом. В 2020 г. введено в оборот 7,3 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения. Посевные площади в этом же году сократились на 6,2 тыс.га. Площадь вовлеченных в сельскохозяйственный оборот земель в 2021 году составила 3,1 тыс. га, сокращение же составило 10,2 тыс.гектаров.

Процесс сокращения пахотных земель продолжается, и его темпы интенсивнее, чем возвращения земель в оборот. Из таблицы 1 видно, что одновременно с вводом в оборот заросших лесом земель собственники продолжают забрасывать пахотные угодья. Причем этот процесс идет интенсивнее, чем процесс ввода. Министерство агропромышленного комплекса Пермского края разрабатывает ежегодные планы ввода в оборот неиспользуемых земель. Однако в планах наблюдается не только отсутствие

стратегии и масштабности, но и отсутствие интеграции этих планов в программы развития региона.

Таблица 1. Вовлечение неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственный оборот в 2020 году (выборочно по данным субъектов Российской Федерации).

Наименование субъекта РФ	Неиспользуемые угодья на 01.01.2020, тыс.га	Вовлеченные земли по отчету		Неиспользуемые угодья 01.01.2021,	Площадь изменения неиспользуемых угодий, тыс.га	
		%	тыс.га		По отчету	Фактически
Пермский край	1329,7	0,3	3,9	1327,8	1,9	-2,1
Кировская область	1316,6	0,7	9,2	1340,5	-23,9	-33,1
Свердловская область	724,6	1,5	10,8	719,7	4,9	-5,9
Нижегородская область	538,1	4,8	25,8	531,4	6,7	-19,1

Площадь неиспользуемых пашни в крае по данным различных источников составляет от 1,3 до 1,0 млн. га. Несложно посчитать, что срок возвращения угодий в сельскохозяйственную отрасль такими темпами может составить 250-300 лет. За этот период пашня полностью изменит свое качественное состояние и окончательно деградирует.

Необходимо признать несостоятельность попыток фрагментарного вовлечения в оборот угодий и изменить подход к использованию земель первой категории. Очевидно, что агропромышленный комплекс Пермского края при сложившемся уровне развития производительных сил на селе не нуждается в таком количестве пашни.

На сегодняшний день к сельскохозяйственной отрасли уместно применение такого определения, как «избыточность земель сельскохозяйственного назначения». Именно этим объясняется их нерациональное использование. Это относится не ко всем сельскохозяйственным угодьям, а только к той их части, которая,

представлена низкопродуктивными землями, а так же землями, вовлечение которых в оборот требует экономически - необоснованных затрат.

Признание сельскохозяйственных угодий лишними противоречит положениям земельного кодекса, и принципами землеустройства, однако отражает сложившиеся реалии. Не учитывать их, значит все глубже загонять проблему внутрь, делать проблему неразрешимой. Несмотря на то, что земля является главным средством производства в сельском хозяйстве, приходится признавать, что другие средства производства (труд, капитал), без которых расширенное производство не представляется возможным, лимитированы.

Возможные направления дальнейшего использования необрабатываемых сельскохозяйственных угодий Пермского края удастся определить, ответив на ряд вопросов:

- сколько угодий потребуется агропромышленному комплексу края в ближайшую, среднесрочную и отдаленную перспективу;
- сколько материальных средств потребуется, чтобы восстановить сельское хозяйство края;
- какое количество трудовых ресурсов необходимо и источники их пополнения;
- существует ли альтернатива использованию заброшенных сельскохозяйственных угодий в других отраслях и видах деятельности.

Очевидно, что для того, чтобы ответить на поставленные вопросы необходимо наличие прогнозов развития. К сожалению схемы территориального планирования не в состоянии на них ответить. Отсутствуют и проектные институты по землеустройству. Поэтому вопрос об исполнителях прогнозных схем развития территорий остается открытым.

Рассмотрим возможные варианты дальнейшего использования не обрабатываемых в настоящее время сельскохозяйственных угодий.

Первым и, вероятно, самым простым вариантом явилось бы включение этих земель в состав земель лесного фонда. Можно было бы согласиться с этим, если не учитывать, что неиспользованные земли

сельскохозяйственного назначения находятся в разных формах собственности – федеральной, субъекта Федерации, муниципальной, частной. Тогда как земли лесного фонда находятся исключительно в федеральной собственности. Невозможно в кратчайшие сроки установить и собственников неиспользуемых угодий. Передача же более миллиона гектаров земель с неустановленной собственностью в федеральную собственность, не представляется возможной. Для реализации данного варианта необходимо провести не только тщательную инвентаризацию неиспользуемых земель, но и выполнить работы по их межеванию, разграничить собственность. Следует понимать, что в составе этих площадей находятся не только неиспользуемые, но и невостребованные земли. Реализация данного варианта затрагивает интересы субъекта, который, с большой долей вероятности, не захочет отказываться от столь значительных площадей. Бюджет края при этом теряет как текущие налоги на землю, так и потенциальный доход. При всей реалистичности рассматриваемого варианта результаты его реализации представляются достаточно спорными.

Для исключения неконтролируемой вырубki и незаконного оборота древесины с заросших лесом земель законодателями принят ряд нормативно-правовых актов. Поэтому вариантом, позволяющим сохранить заросшие лесом площади сельскохозяйственных угодий в составе земель первой категории, может быть реализация Постановления Правительства РФ от 21.09.2020 № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов на землях сельскохозяйственного назначения», а в случаях, когда правообладатель заросшего деревьями земельного участка сельскохозяйственного назначения планирует вовлечь земельный участок в оборот, т.е. провести вырубку и выкорчевку древесной растительности, затем распашку почвы, нужно руководствоваться Законом «О мелиорации земель». При этом закон обязывает собственника действовать только в рамках утвержденных проектов освоения лесов и проектов мелиорации.

Постановление №1509 дает лишь формальную возможность вернуть в сельскохозяйственный оборот заросшие земли, но не решает проблемы. Разработка проектов освоения лесов и проектов мелиорации достаточно затратный вид работ. Представляется, что у значительной части неиспользуемых земель отсутствует хозяин, поэтому данный вариант применим лишь к незначительной части заросших земель.

Следующим, и, пожалуй, самым реальным вариантом может стать разработка схемы территориального развития (схемы землеустройства) в тесной увязке с прогнозированием и планированием использования земельных ресурсов. Основой разработанной схемы должна стать Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации (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". На сегодняшний день это, пожалуй, единственный правительственный документ, направленный на решение проблем неиспользуемых и деградированных угодий. К сожалению, в постановлении достаточно аргументировано и подробно говорится о том, что надо сделать, и лишь фрагментарно о том, как это сделать. Исследователи постоянно говорят о необходимости выработки внятной земельной политики, о необходимости государственного регулирования сельскохозяйственного землепользования, совершенствовании мониторинга земель сельскохозяйственного назначения [12].

Очевидно, что масштаб предстоящих работ по подъему сельского хозяйства как в целом в стране, так и в Пермском крае потребует значительных организационных усилий и капиталовложений.

Для того, чтобы ответить на вопрос о количестве угодий, необходимым аграрным предприятиям края следует задаться вопросом о возможности

реализации растениеводческой продукции, полученной с дополнительных площадей.

Общеизвестно, что выращиваемое в Пермском крае зерно, в основном, фуражное, используемое на корм скоту и не являются значимыми в общем объеме производства зерна в стране. Так, валовой сбор пшеницы в крае составил 0,7% в 2018 году и 0,8% в 2022 году от общего объема, производимого в Приволжском федеральном округе. При этом 93,2% выращиваемой пшеницы 4-го и 5-го классов.

Российская Федерация, оставаясь в числе лидеров по производству зерна, продолжает наращивать объемы его производства. Так сбор зерна в РФ в 2022 году вырос на 29,9% по сравнению с 2021 годом и составил 153,8 млн. тонн. Данные статистики говорят о том, что для внутреннего потребления, с учетом потребности в фураже, стране достаточно 80 млн. тонн. Остальные 70 млн. тонн зерна экспортируются. Это предельный объем, увеличения объемов экспорта зерна, ввиду жесткой конкуренции, трудно ожидать. Поэтому увеличение объемов производства зерна, за счет вовлечения неиспользуемых земель в оборот должно быть продиктовано внутренним спросом. Дополнительные объемы производства фуражного зерна могут дать толчок развитию животноводческих отраслей. Сравнение динамики посевных площадей и поголовья крупного рогатого скота в Пермском крае говорит о том, что процессы сокращения этих показателей идут приблизительно одинаковыми темпами. Существует некая зависимость поголовья крупного рогатого скота от величины обрабатываемых площадей. На протяжении достаточно длительного времени (более 30 лет) на одну голову крупного рогатого скота приходится 2,5-3 га пашни, таблица 2.

Таблица 2. Динамика посевных площадей и поголовья КРС всех хозяйствах Пермском крае

Показатели	годы						
	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Посевные площади, тыс. га	1850	901	820	786	735	733	705
То же в % к 1990 году	100,0	48,7	44,9	42,5	39,7	39,8	38,1
Поголовье КРС, тыс. голов	882	470	365	300	244	237	228
То же в % к 1990 году	100,0	53,3	41,4	34,0	27,7	26,9	25,9
Приходится пашни на 1 голову КРС, га	2,1	1,9	2,2	2,3	3,0	3,1	3,1

Следовательно, увеличение посевных площадей должно идти параллельно с увеличением поголовья. Расчеты показали, что в Пермском крае для доведения посевных площадей до уровня 1990 года следует увеличить поголовье КРС до 780 тыс. голов, или в 3,5 раза. Это, в свою очередь, потребует, даже с учетом применения новых технологий в животноводстве, значительного увеличения численности работников. О сходстве темпов изменения посевных площадей и поголовья свидетельствуют данные, представленные на рисунках 2 и 3.

Залогом успешного развития аграрной отрасли края должно явиться оптимальное соотношение земельных и трудовых ресурсов, основных фондов, поголовья сельскохозяйственных животных и т.д. Поэтому, наряду с вовлечением угодий в оборот необходимо интенсифицировать все отрасли сельского хозяйства, в первую очередь животноводство. В противном случае, все предпринятые усилия не будут иметь смысла.

Ответить на этот, и многие другие вопросы, возможно только разработав схемы использования земель сельскохозяйственного назначения субъекта РФ. За разработкой схемы субъекта должны последовать разработки аналогичных схем с их детализацией в разрезе округов.

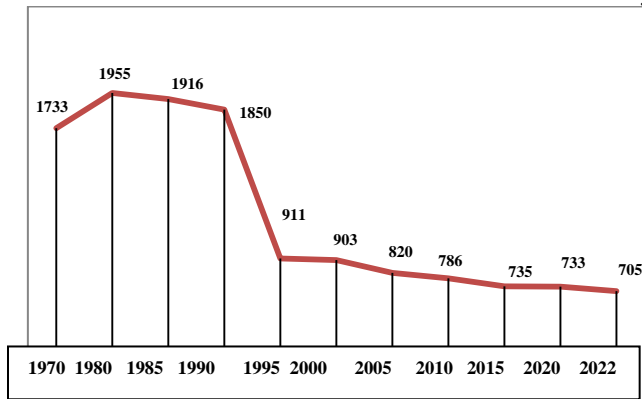


Рисунок 3. Динамика посевных площадей Пермского края (1970-2022 гг.), тыс.га

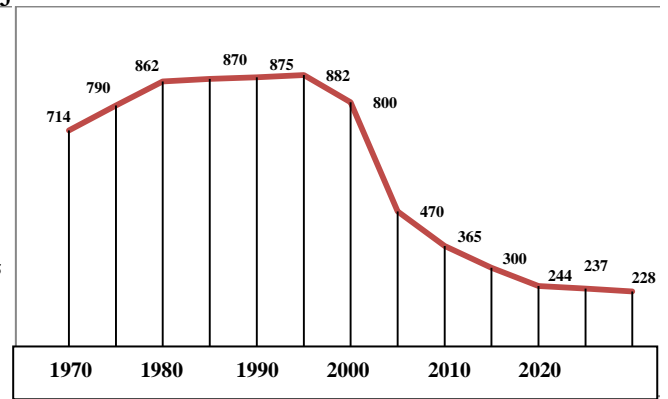


Рисунок 4. Динамика поголовья КРС Пермского края (1970-2022 гг.), тыс. голов

Для того чтобы приступить к разработке схемы вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий необходимо провести большую организационную работу с привлечением специалистов всех уровней – почвоведов, агрономов, зоотехников и т.д. Итогом схемы должна стать последовательность вовлечения в оборот земель исходя из качественных характеристик почв и текущего состояния угодий, состояния экономики сельскохозяйственных предприятий, демографических и социальных условий.

Разрабатываемая схема должна быть комплексной, затрагивающей не только сферу аграрной экономики, но и социальные и демографические вопросы, вопросы развития инженерной, транспортной инфраструктуры и т.п. Важную роль должно играть обоснование объемов государственной поддержки сопутствующих мероприятий по совершенствованию числа и размеров населенных пунктов, улучшению условий и качества жизни сельских жителей разработки механизмов привлечения трудовых ресурсов и т.д. Структура и содержание схемы прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов с одной стороны должна повторять некоторые разделы схем землеустройства, разрабатываемых в период планового развития экономики страны. С другой стороны это должен быть новаторский документ, учитывающий реалии сегодняшнего дня.

Справиться с этой задачей в регионе по силам только таким организациям, какими в прошлом являлись государственные проектные и институты системы «Гипрозем» и их филиалы. Потребность в системе государственного управления земельными ресурсами, и землями сельскохозяйственного назначения в частности, назрела давно.

Разработка содержания схемы прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов региона - дело недалекого будущего. Очевидно, что необходимость разработки такого документа не вызывает сомнений.

Список источников

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. – 384 с. Минсельхоз России, 2022
<https://www.mcхac.ru/upload/iblock/859/85939bcfcc1153e193246538bf900ea0.pdf>
2. Сайт Министерства агропромышленного комплекса Пермского края – URL: <http://agro.permkrai.ru>
3. Об утверждении государственной программы «Государственная поддержка агропромышленного комплекса Пермского края» Постановление от 3.10. 2013 года № 1320-п
4. Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. N 696 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72260516/>
5. Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» на период 2020-2025 годы Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zsperm.ru>.

6. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2021. – 404 с.
7. Указ президента РФ от 7.03.1996 г. №337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» <https://base.garant.ru/5217147/>
8. Полуниин Г.А., Алакоз В.В. Земля нечерноземья: проблемы и пути ее рационального использования [Текст]: научная статья / Г.А. Полуниин, В.В. Алакоз. – Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2020. – 5 – 20 с.
9. Волков, С.Н. Как организовать эффективное управление земельными ресурсами в Российской Федерации [Текст] / С.Н. Волков, Н.В. Комов, В.Н. Хлыстун // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2015. – № 9. – С. 6–12.
10. Емельянова Т.А., Столяров В.М., Ломакин Г.В., Мельникова. Актуальные проблемы введения в оборот неиспользуемых земель / Емельянова Т.А., Столяров В.М., Ломакин Г.В., Мельникова // Московский экономический журнал. – 2019. - №11. - С. 11-18;
11. Желясков А.Л., Сетуридзе Д.Э. Экономическая и социальная эффективность вовлечения неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот.(методы, теория, практика)//МСХ РФ, ФГБОУ ВО «Пермский аграрно – технологический университет имени академика Д.Н. Прянишникова»- Пермь:ИПЦ «Прокрость», 2021,- 127.
12. Хлыстун В.Н. О доктрине земельной политики в Российской Федерации / В. Н. Хлыстун // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. –2020. – № 6 (185). – С. 1–5
13. Хлыстун В.Н., Алакоз В.В. О государственном регулировании сельскохозяйственного землепользования //Плодородие. 2022. № 3 (126). С. 61-67.
14. Кирик Д.А. О необходимости совершенствования мониторинга земель сельскохозяйственного назначения в Пермском крае// Управление земельно-имущественным комплексом в условиях цифровизации агропромышленного

производства: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 75-летию высшего землеустроительного образования в Пермском крае, 4-5 октября 2019 г. – Пермь: ИПЦ «Прокрость», 2020. – С.94-98

15. Липски, С.А. О неотложных организационно-правовых мерах по вовлечению неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот [Текст] / С.А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2016. – № 9. – С. 5–10.

16. Липски С.А., Цыпкин Ю.А., Близнюкова Т.В. Наличие большого числа невостребованных земельных долей является препятствием развития аграрного производства. //Землеустройство, кадастр и мониторинг земель №9(176) 2019г., 22-26

17. Папаскири Т.В., Семочкин В.Н., Репников И.В. Совершенствование сельскохозяйственного землепользования в условиях земельных преобразований // Московский экономический журнал. 2019. №12. С. 137-153.

18. Петриков А.В. Вовлечение сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот: проблемы и решения // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 123–141. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-123-141>

19. Сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. – URL: <https://mcx.gov.ru/> (дата обращения: 30.05.2023).

20. Сайт Территориального органа Федеральной службы Государственной статистики по Пермскому краю. – URL: <http://permstat.gks.ru/default.aspx> (дата обращения: 05.06.2023).

References

1. Doklad o sostoyanii i ispol`zovanii zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya Rossijskoj Federacii v 2020 godu. – M.: FGBNU «Rosinformagrotex», 2022. – 384 s. Minsel`hoz Rossii, 2022 <https://www.mcxac.ru/upload/iblock/859/85939bcfcc1153e193246538bf900ea0.pdf>

2. Sajt Ministerstva agropromy`shlennogo kompleksa Permskogo kraja – URL: <http://agro.permkrai.ru>
3. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy` «Gosudarstvennaya podderzhka agropromy`shlennogo kompleksa Permskogo kraja» Postanovlenie ot 3.10. 2013 goda № 1320-p
4. Postanovlenie Pravitel`stva RF ot 31 maya 2019 g. N 696
"Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy` Rossijskoj Federacii "Kompleksnoe razvitie sel`skix territorij" i o vnesenii izmenenij v nekotory`e akty` Pravitel`stva Rossijskoj Federacii" [E`lektronny`j resurs]. URL: <https://base.garant.ru/72260516/>
5. Gosudarstvennaya programma «Kompleksnoe razvitie sel`skix territorij» na period 2020-2025 gody` Ministerstva sel`skogo xozyajstva i prodovol`stviya Permskogo kraja: [E`lektronny`j resurs]. URL: <https://www.zsperm.ru>.
6. Doklad o sostoyanii i ispol`zovanii zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya Rossijskoj Federacii v 2019 godu. – M.: FGBNU «Rosinformagrotex», 2021. – 404 s.
7. Ukaz prezidenta RF ot 7.03.1996 g. №337«O realizacii konstitucionny`x prav grazhdan na zemlyu» <https://base.garant.ru/5217147/>
8. Polunin G.A., Alakoz V.V. Zemlya nechernozem`ya: problemy` i puti ee racional`nogo ispol`zovaniya [Tekst]: nauchnaya stat`ya / G.A. Polunin, V.V. Alakoz. – Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel`, 2020. – 5 – 20 s.
9. Volkov, S.N. Kak organizovat` e`ffektivnoe upravlenie zemel`ny`mi resursami v Rossijskoj Federacii [Tekst] / S.N. Volkov, N.V. Komov, V.N. Xly`stun // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel`. – 2015. – № 9. – S. 6–12.
10. Emel`yanova T.A., Stolyarov V.M., Lomakin G.V., Mel`nikova. Aktual`ny`e problemy` vvedeniya v oborot neispol`zuemy`x zemel` / Emel`yanova T.A., Stolyarov V.M., Lomakin G.V., Mel`nikova // Moskovskij e`konomicheskij zhurnal. – 2019. - №11. - S. 11-18;
11. Zhelyaskov A.L., Seturidze D.E`. E`konomicheskaya i social`naya e`ffektivnost` vovlecheniya neispol`zuemy`x zemel` sel`skoxozyajstvennogo

naznacheniya v khozyajstvenny`j oborot.(metody`, teoriya, praktika)//MSX RF, FGBOU VO «Permskij agrarno – texnologicheskij universitet imeni akademika D.N. Pryanishnikova»- Perm` :IPCz «Prokrost`», 2021,- 127.

12.Xly`stun V.N. O doktrine zemel`noj politiki v Rossijskoj Federacii / V. N. Xly`stun // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel`. –2020. – № 6 (185). – S. 1–5

13.Xly`stun V.N., Alakoz V.V. O gosudarstvennom regulirovanii sel`skoxozyajstvennogo zemlepol`zovaniya //Plodorodie. 2022. № 3 (126). S. 61-67.

14. Kirik D.A. O neobxodimosti sovershenstvovaniya monitoringa zemel` sel`skoxozyajstvennogo naznacheniya v Permskom krae// Upravlenie zemel`no-imushhestvenny`m kompleksom v usloviyax cifrovizacii agropromy`shlennogo proizvodstva: materialy` Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashhennoj 75-letiyu vy`sshego zemleustroitel`nogo obrazovaniya v Permskom krae, 4-5 oktyabrya 2019 g. – Perm`: IPCz «Prokrost`», 2020. – S.94-98

15. Lipski, S.A. O neotlozhny`x organizacionno-pravovy`x merax po vovlecheniyu neispol`zuemy`x sel`skoxozyajstvenny`x ugodij v khozyajstvenny`j oborot [Tekst] / S.A. Lipski // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel`. – 2016. – № 9. – S. 5–10.

16. Lipski S.A., Cypkin Yu.A., Bliznyukova T.V. Nalichie bol`shogo chisla nevestrebovanny`x zemel`ny`x dolej yavlyaetsya prepyatstviem razvitiya agrarnogo proizvodstva. //Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel` №9(176) 2019g., 22-26

17. Papaskiri T.V., Semochkin V.N., Repnikov I.V. Sovershenstvovanie sel`skoxozyajstvennogo zemlepol`zovaniya v usloviyax zemel`ny`x preobrazovanij // Moskovskij e`konomicheskij zhurnal. 2019. №12. S. 137-153.

18. Petrikov A.V. Vovlechenie sel`skoxozyajstvenny`x ugodij v khozyajstvenny`j oborot: problemy` i resheniya // Federalizm. 2022. T. 27. № 4 (108). S. 123–141.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-123-141>

Московский экономический журнал. № 11. 2023

Moscow economic journal. № 11. 2023

19. Sajt Ministerstva sel'skogo hozyajstva Rossijskoj Federacii. – URL: <https://mcx.gov.ru/> (data obrashheniya: 30.05.2023).

20. Sajt Territorial'nogo organa Federal'noj sluzhby Gosudarstvennoj statistiki po Permskomu kraju. – URL: <http://permstat.gks.ru/default.aspx> (data obrashheniya: 05.06.2023).

Для цитирования: Желясков А.Л. Неиспользуемые сельскохозяйственные угодья: закономерности возникновения, и возможность вовлечения их в хозяйственный оборот (на материалах Пермского края) // Московский экономический журнал. 2023. № 11. URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-11-2023-64/>

© Желясков А.Л., 2023. Московский экономический журнал, 2023, № 11.