

# МОСКОВСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ журнал 1/2019



УДК 332.54

DOI 10.24411/2413-046X-2019-11015

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАЦИОНАЛЬНОГО  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ОСВОЕНИЯ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ**

**TERRITORIAL SINGULARITY OF THE ORGANIZATION OF RATIONAL LAND  
USE IN CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF UNUSED LANDS**

**Сёмочкин Виталий Николаевич**, кандидат экономических наук, профессор кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, г. Москва,

**Афанасьев Пётр Владимирович**, аспирант кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, г. Москва,

**Анисимова Мария Евгеньевна**, бакалавр кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, г. Москва,

**Semochkin V.N.** vns1947@yandex.ru

**Afanasev P.V.** afanasev\_petrl@mail.ru

**Anisimova M.E.**

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы рационального использования земли в условиях развития сельскохозяйственной

отрасли РФ. Существующие проблемы в проведении организационно-хозяйственной, экономической и землеустроительной деятельности ставят задачи по разработке ряда мероприятий по совершенствованию организации рационального использования земельных ресурсов и вовлечению неиспользуемых земель в производственный процесс. При реализации таких мероприятий необходимо учитывать потребности всех заинтересованных сторон: народа, государства и собственника земли. Механизмом поиска баланса интересов выступает комплексное землеустройство.

**Summary:** The article is centred on the issues of rational use of land in conditions of the development of the agricultural sector of the Russian Federation. The existing problems in carrying out organizational, economic and land management activities pose challenges for the development of a number of measures to improve the organization of rational use of land resources and the involvement of unused land in the production process. The implementation of such measures should take into account the needs of all stakeholders: the people, the state and the owner. The mechanism for finding a balance of interests is a comprehensive land management.

**Ключевые слова:** земельные отношения, земли сельскохозяйственного назначения, рациональное использование земель, неиспользуемые земли, комплексное землеустройство.

**Keywords:** land relations, agricultural land, rational use of land, unused land, complex land management.

На современном этапе проблема рационального использования земли тесно связана с одной из важнейших задач экономического развития страны, с созданием высокопродуктивного сельского хозяйства. Именно поэтому процесс использования земель должен быть рациональным, то есть должен обеспечивать максимально возможное при данном уровне экономики расширенное воспроизводство сельскохозяйственной отрасли, основанное на росте стоимости

получаемой продукции над уровнем производственных затрат и постоянном улучшении производительных свойств земли.

Организация рационального использования земли в современных условиях представляет собой многогранную организационно-хозяйственную, экономическую и землеустроительную деятельность и требует, прежде всего, комплексного и обоснованного подхода к разработке и практическому осуществлению целого ряда разноплановых, но взаимосогласованных мероприятий по повышению плодородия земли, ее охране и совершенствованию организации использования земли как важнейшего материального ресурса и как объекта социально-экономических связей.

Рассматривая проблематику рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего, необходимо определить, что именно понимается под термином «рациональное». Это понятие восходит к латинскому «ratio», что означает «разум», то есть под ним понимается нечто разумно обоснованное, целесообразное. Но что же входит в саму суть этого «обоснования»? Для ответа на этот вопрос нужно понимать, что каждый земельный участок является не только объектом интереса его собственника или пользователя, и использование которого такой собственник может рассматривать с целью получения максимальной выгоды или же наоборот не использовать его. Каждый земельный участок исторически сложился под влиянием множества природных и антропогенных факторов как часть большей территории, и его использование должно быть рассмотрено только с учетом того взаимного влияния и «взаимоотношений», которые существуют между этой территорией и меньшей его частью в виде конкретного участка. Говоря о таких «взаимоотношениях» в общем, необходимо уточнить, что они происходят в различных сферах существования земельного участка. Например, если рассматривать земельный участок как природный объект, то на первый план выходит его место в системе агроландшафтов и сформировавшейся на территории экосистеме, а, если как

объект хозяйственной деятельности, то, например, место в системе севооборотов. Резюмируя, – сложность земельного участка в комплексе его свойств делает его уникальным и, зачастую, незаменимым. В отличие от, например, молотка или гвоздя, которые не только сами по себе являются массовыми продуктами, но и имеют похожие аналоги, которыми возможно заменить их без потерь для производственного процесса. Заменить же земельный участок, являющийся частью выстроенного технологического процесса, на аналогичный без существенных изменений для такого процесса чаще всего затруднительно.

Возвращаясь к тезису о взаимном влиянии земельных участков, составляющих совокупно некую территорию друг на друга и на территорию в целом, нельзя не задуматься о том, что реализация интересов собственника (пользователя) одного участка оказывает влияние на всю территорию, а значит должно быть соответствующим образом отрегулировано. В этом месте мы подходим к вопросу – чьи интересы нужно учесть при регулировании процесса использования земельного участка?

1. Интересы народа, во-первых как пользователя природы нашей страны, а во-вторых как участника экономических и социальных взаимоотношений. Одной из первейших задач, которые стоят перед «разумным обоснованием» использования природных богатств является бережное отношение к ним, их охрана и преумножение.
2. Интересы государства, которые связаны, во-первых, с налогообложением непосредственно земельного участка как объекта недвижимости, так и с налогообложением пользователя этого участка, эффективность экономической деятельности которого влияет на величину собираемого налога. А во-вторых, в долгосрочной перспективе интересы, связанные с планированием развития соответствующей территории.
3. Интересы собственника земельного участка, которые могут быть связаны с максимизацией экономической или

иной выгоды от его использования.

Из этого следует, что поиск наиболее рационального использования сводится к поиску баланса всех упомянутых интересов, которые очевидно могут входить в противоречие друг с другом. Государство определяет свои интересы через нормативно-правовые акты в области использования земель, следуя иерархической структуре, тезисы, декларируемые в Конституции РФ (статьи 9, 36, 72) [1] развиваются в федеральных законах, таких как Земельный, Гражданский, Градостроительный кодексы, закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О землеустройстве» и далее в подзаконных актах, которые могут устанавливать ряд конкретных требований к использованию земельных участков. Эти требования, в том числе призваны защищать общественные интересы, связанные с охраной природной среды и прав граждан. Так, Земельный кодекс, устанавливая основные принципы земельного законодательства, рассматривает землю в качестве «основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю», а также «приоритет охраны жизни и здоровья человека» [2]. Анализируя далее земельное законодательство Российской Федерации на предмет установления критериев требований к рациональности использования земель можно увидеть, что общие слова о необходимости рационального использования земельных ресурсов существуют во многих документах, от Земельного кодекса [2] до «Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы» [4]. Федеральный закон «О землеустройстве», который в большей

степени развивает эту тему, определяет «Землеустройство – мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны...» [3], то есть именно землеустройство с точки зрения законодательства является главным механизмом, во-первых, конкретизации тех целей, которые декларируются в виде общих тезисов, а во-вторых достижения этих целей.

Таким образом, можно сказать, что главным механизмом поиска такого баланса интересов заинтересованных сторон для обеспечения рациональности использования земельных ресурсов является землеустройство. Именно посредством землеустроительных проектов всех уровней и государство (в том числе представляя интересы общества), и собственник (землепользователь) могут достигнуть компромиссов и реализовать свои интересы в сфере землепользования.

Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения в современных реалиях развития земельных отношений стоит остро и это связано в первую очередь с проблемой неиспользуемых земель и их вовлечением в сельскохозяйственный оборот, поэтому ниже мы рассмотрим цели, задачи и требования к проведению землеустройства и проектированию землеустроительных мероприятий в хозяйствах, имеющих значительные площади неиспользуемых земель.

Существующие технологии проектирования не только не удовлетворяют новым производственным реалиям, но и не в полной мере используют современные технические и информационные возможности, поэтому одной из актуальных задач, стоящих перед землеустроительным сообществом страны является совершенствование методов и технологий землеустроительного проектирования.

Дело в том, что уже на протяжении последних десяти лет в практике осуществления мероприятий по освоению земель и интенсификации их использования в нашей стране стали выявляться серьезные недостатки. В их числе, прежде всего,

необходимо отметить частые случаи несогласованности проведения культуртехнической мелиорации с мероприятиями по экономическому и территориальному развитию сельскохозяйственных предприятий, несоответствие состава мероприятий качественным характеристикам осваиваемых земель, рассредоточенность объектов освоения, неполный объем и низкое качество выполнения культуртехнических и мелиоративных работ, большой размер удельных капиталовложений и низкая их эффективность, недостатки размещения объектов освоения и мелиорации и их отрицательное влияние на условия хозяйственного использования окружающих земельных массивов и участков, а также ухудшение экологических условий затрагиваемых территорий [5].

Каждый из названных недостатков в конкретных условиях, как правило, бывает обусловлен различными причинами, однако и сами эти недостатки, и частные причины их возникновения, по нашему мнению, в свою очередь в более общем плане предопределены следующими обстоятельствами:

- отсутствием научно-обоснованного и утвержденного проекта и последовательности реализации его комплексного решения, связанного с разработкой мелиоративных мероприятий и, что особенно недопустимо, выполнением рабочего проектирования без предварительной проработки вопросов освоения и улучшения земель в комплексных проектах землеустройства;
- отсутствием систематизированных требований к выбору объектов освоения и установлению очередности их проведения, а также рекомендаций по учету этих требований на каждой стадии проектирования использования земель;
- недостаточно дифференцированным учетом условий и причин неиспользования земель в процессе формирования земельных массивов неиспользуемых земель при проектировании комплекса мероприятий, в которых

осуществляется не только культуртехническая мелиорация земель, но и мероприятия по их вовлечению в сельскохозяйственный оборот;

- недостаточной разработкой методов оптимизации предпроектных решений по распределению государственных финансовых и материальных ресурсов на цели освоения и интенсификации использования земель как на высшем (региональном) уровне, так и на уровне муниципальных районов и отдельных хозяйств;
- несовершенством методов оптимизации состава, объемов, очередности и пространственного размещения объектов культуртехнической мелиорации и трансформации угодий и отсутствием инструментария, нормативов и информации о количественном и качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения страны, муниципальных образований и сельскохозяйственных организаций.

Первопричиной отмеченных недостатков в практической реализации мероприятий по освоению и вовлечению в использование земель является несоответствующая требованиям системного подхода и целевого метода планирования и проектирования методологическая база их разработки.

При этом наиболее характерным проявлением методологической нечеткости в организации планирования и проектных разработок по освоению неиспользуемых земель является отсутствие дифференцированного подхода к постановке целей и формированию содержания планирования и проектирования на различных административных уровнях. Существенным недостатком сложившейся практики разработки системы проектных мероприятий является то, что проектирование мероприятий по освоению и улучшению земель ведется изолированно от разработки других мероприятий по интенсификации использования земель, таких, как совершенствование системы земледелия, организации территории, развития производственной инфраструктуры и т.п.

Из сказанного становится ясно, что разработка комплекса мер,



связанных с освоением неиспользуемых земель и вовлечением их в сельскохозяйственный или иной оборот может и должен производиться как в планово-прогнозных документах (целевые программы, схемы землеустройства), так и в проектных документах (комплексные проекты землеустройства) [6]. Эти разработки должны быть дифференцированы по содержанию в зависимости от административно-территориального уровня – регион, субъект Федерации, муниципальное образование, землепользование, земельный участок или их совокупность. При этом главной целью разрабатываемой землеустроительной документации верхних уровней должна быть организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, которое направлено на создание территориальных условий, обеспечивающих расширенное воспроизводство сельского хозяйства и сохранение почвенного плодородия. На низших уровнях (сельскохозяйственное землепользование, земельный участок) цель проектных разработок должна быть направлена на формирование новой структуры производства и землепользования, определяющей эффективное функционирование всех продуктивных угодий и других средств производства хозяйства.

Достижение поставленных целей требует постановки и решения следующих задач:

- выявить общие закономерности осуществления процессов освоения и вовлечения в сельскохозяйственный и иной оборот неиспользуемых земель в условиях проявления кризисных явлений в АПК;
- выявить специфические особенности осуществления процессов освоения и вовлечения в сельскохозяйственный и иной оборот неиспользуемых земель в условиях функционирования различных форм собственности на землю;
- создать систему государственной поддержки сельских товаропроизводителей, стимулов рационального использования земель и освоения неиспользуемых земель

на базе специальных научно обоснованных целевых программ развития сельских территорий для разных регионов страны;

- сформировать и усовершенствовать систему правового, нормативного и землеустроительного обеспечения процесса освоения неиспользуемых земель и интенсификации их использования;
- установить содержание и последовательность разработки вопросов освоения и вовлечения в сельскохозяйственный и иной оборот неиспользуемых земель в схемах и проектах землеустройства;
- усовершенствовать существующие и разработать новые методы экономического обоснования системы мероприятий по освоению неиспользуемых земель и интенсификации их использования в проектах землеустройства.

Решение перечисленных задач производится через разработку схем и проектов землеустройства, а управленческие и проектные решения относительно структуры предлагаемых мероприятий, выбора объектов освоения, формирования земельных массивов в целях вовлечения их в уже функционирующие территориально-производственные единицы должны приниматься с учетом следующих требований:

- создание организационно-территориальных условий для эффективного ведения сельскохозяйственного производства, функционирования и развития производственной инфраструктуры и реализации сельскохозяйственной продукции;
- охрана земель и максимально возможное сохранение природного равновесия агроландшафтных элементов землеустраиваемой территории при выборе приоритетных направлений возможного использования вовлекаемых в оборот земель;
- дифференцированный подход при выборе объектов освоения неиспользуемых земель и определения приоритетных направлений использования вовлекаемых в хозяйственный

- оборот земель. Такой подход основан на необходимости учета разницы в качественном состоянии земельных участков. В первую очередь должны осваиваться земли, имеющие наибольшее естественное плодородие;
- учет региональных особенностей проявления негативных процессов на продуктивных угодьях (природно-климатические условия, разнообразие почвенного покрова, контурность и разобщенность угодий, уровень экономики, расселения и т.п.). Именно эти особенности определяют структурно содержание проектируемых мероприятий и последовательность их проведения;
  - поэтапный ввод в сельскохозяйственный оборот осваиваемых земель, который определяется проектом землеустройства в зависимости от возможностей сельскохозяйственной организации (наличие трудовых, материальных и финансовых ресурсов, состояние производственной инфраструктуры, потребности рынка сельскохозяйственной продукции и т.п.);
  - консолидация осваиваемых земельных участков в зависимости от их качественного состояния, местоположения и возможностей использования в сложившейся в системе территориальной организации сельскохозяйственного производства.

Естественно, что сформулированные требования не охватывают всех аспектов проведения проектных работ по землеустройству для территории конкретных хозяйств, имеющих значительные площади неиспользуемых земель, но они являются основополагающими и направлены на учет природных, территориальных и экономических условий объектов землеустройства, что требует от проектировщиков использования дифференцированного подхода к разработке проектов освоения неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и их вовлечения в хозяйственный оборот.

Литература

1. Конституция РФ – Основной закон. М.: Омега-Л, 2017. 63 с
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/)
3. Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32132/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132/)
4. Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012г. № 297-р (ред. от 28.08.2014). Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_127154/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127154/)
5. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 9: Региональное землеустройство: учеб. для вузов / С. Н. Волков. – М.: Колос, 2009. – 709 с.
6. Семочкин В.Н., Афанасьев П. В. Некоторые особенности проведения комплексного землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения // Землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земельных ресурсов: материалы всероссийской научно-практической конференции Улан-Удэ, издательство Бурятского госуниверситета, 2018. С.68-75.