

Землеустроительные меры по решению проблемы неиспользуемых и невостребованных сельхозугодий в постсоветской России

Липски, Станислав Анджеевич, Фаткулина, Анна Васильевна

Land use planning measures to solve the problem of unused and unclaimed farmland in post-soviet Russia

Lipski, Stanislav Andjeevich, Fatkulina, Anna Vasilevna

Postsovet rossiyasida foydalanilmayotgan va talab qilinmagan qishloq xo'jaligi yerlari muammosini hal qilish bo'yicha yer tuzish choralari

Lipskiy, Stanislav Anjeevich, Fatkulina, Anna Vasilevna

■ Received: April 30, 2024 ■ Revised: May 6, 2024 ■ Accepted: May 15, 2024 ■ Published Online: July 1, 2024

Аннотация. В статье раскрыты актуальные проблемы неиспользуемых и невостребованных сельскохозяйственных угодий в России. Показано значение земельных ресурсов в обеспечении продовольственной безопасности страны. Проанализирован текущий масштаб неиспользования сельхозземель в разных регионах. Сделан вывод, что продолжительное существование значительного числа невостребованных долей (и соответствующих им площадей сельхозугодий) стало сугубо российским феноменом. Предложено, что в большей степени предстоящие работы в данной области должны быть основаны на землеустроительных решениях, которые тесно взаимосвязаны с современной ситуацией в землепользовании. Землеустроители должны обеспечить реализацию Госпрограммы вовлечения в оборот неиспользуемых угодий. Показана важность «обновления» всей системы отечественного землеустройства. Проведены научные исследования в сфере землеустроительного обеспечения реосвоения заброшенных земель. Охарактеризованы правовые исследования по обобщению и анализу положений законодательства об обороте сельхозземель. Для решения поставленных задач также необходимо обеспечить сферу управления сельхозземлепользованием высококвалифицированными специалистами, а также принять новую версию Закона о землеустройстве.

Ключевые слова: сельскохозяйственные угодья, земельные участки, земельные доли, приватизация, органы местного самоуправления, землеустройство.

Аннотация. Мақолада Rossiyaда foydalanilmayotgan va talab qilinmagan qishloq xo'jaligi erlarining dolzarb muammolari ochib berilgan. Mamlakatning oziq-ovqat xavfsizligini ta'minlashda er resurslarining ahamiyati ko'rsatilgan. Turli mintaqalarda qishloq xo'jaligi erlaridan foydalanmaslikning hozirgi ko'lami tahlil qilindi. Xulosa shuki, talab qilinmagan ulushlarning (va ularga mos keladigan qishloq xo'jaligi erlarining) uzoq muddatli mavjudligi sof rus hodisasiga aylandi. Ushbu sohadagi kelgusi ishlar, asosan, erdan foydalanishning hozirgi holati bilan chambarchas bog'liq bo'lgan er tuzish qarorlariga asoslanishi kerakligi taklif qilindi. Yer boshqaruvchilari foydalanilmayotgan yerlarni muomalaga jalb qilish Davlat dasturining amalga oshirilishini ta'minlashi shart. Mahalliy erni boshqarishning butun tizimini "yangilash" ning ahamiyati ko'rsatilgan. Tashlab ketilgan yerlarning o'zlashtirilishini yer tuzish sohasida ilmiy tadqiqotlar o'tkazildi. Qishloq xo'jaligi erlari aylanmasi to'g'risidagi qonun hujjatlari qoidalarini umumlashtirish va tahlil qilish bo'yicha huquqiy tadqiqotlar tavsiflanadi. Belgilangan vazifalarni hal etish uchun qishloq xo'jaligi yerlaridan foydalanishni boshqarish sohasini yuqori malakali mutaxassislar bilan ta'minlash, shuningdek, yer tuzish to'g'risidagi Qonunning yangi versiyasini qabul qilish zarur.

Калит so'zlar: qishloq xo'jaligi yerlari, yer uchastkalari, yer ulushlari, xususiylashtirish, mahalliy o'zini o'zi boshqarish organlari, yerni boshqarish.

Abstract. The article reveals the current problems of unused and unclaimed agricultural land in Russia. The importance of land resources in ensuring the country's food security is shown. The current scale of non-use of agricultural land in different regions is analyzed. It is concluded that the continued existence of a significant number of unclaimed shares (and the corresponding areas of farmland) has become a purely Russian phenomenon. It is proposed that, to a greater extent, future work in this area should be based on land management decisions that are closely related to the current situation in land use. Land managers must ensure the implementation of the State Program for bringing unused land into circulation. The importance of "updating" the entire system of domestic land management is shown. Scientific research has been carried out in the field of land management support for the redevelopment of abandoned lands. Legal research on generalization and analysis of the provisions of legislation on the turnover of agricultural land is characterized. To solve these problems, it is also necessary to ensure the management of agricultural land use by highly qualified specialists, as well as to adopt a new version of the Law on Land Management.

Key words: agricultural land, land plots, land shares, privatization, local governments, land use planning.

ВВЕДЕНИЕ

Произшедшее на рубеже XX-XXI веков изменение характера земельных отношений, а равно – превращение экспортного потенциала АПК страны в инструмент «мягкой силы» на внешних рынках (в первую очередь – зерно, соя и другие растениеводческие продукты) остро обозначили значение земельных ресурсов в системе факторов обеспечения продбезопасности [4,6]. Однако наличие значительных площадей неиспользуемых сельхозугодий и большого числа невостребованных земельных долей явно диссонирует с вниманием и действиями государства по упорядочению данной сферы. Так согласно официальными сведениями ежегодных докладов Минсельхоза России [5] – фактически сейчас заброшены порядка 40 млн га, а по экспертным оценкам – до 50 млн га [11].

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для проведения исследований использовались такие методы, как статистический, монографический, абстрактно-логический и исторический. Все были аспекты поставленных проблем были исследованы при помощи системного методологического подхода, учитывая их целостность и все взаимосвязи (в данном случае меры по решению проблем в отечественном землеустройстве изучаются как системный порядок). Также использовался концептуальный подход, при котором возможно принять во внимание ранее выполненные фундаментальные и прикладные научные разработки в землеустройстве, преемственность и последовательность в исследованиях.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

В значительной мере сложности в современном

сельхозземлепользовании обусловлены теми особенностями, которыми характеризовалась аграрно-земельная реформа начала 1990-х гг. [8], и не в последнюю очередь – их юридическим обеспечением, а именно:

1) применением для решения сиюминутных задач всей мощи нормативно-правовых регуляторов, без какого-либо указания на ограниченность по времени действия вводимых тогда реформаторских норм;

2) недостаточным научным обоснованием нормативно закрепляемых положений (в частности, о статусе приватизированных угодий и земельных долей);

3) отсутствием комплексного подхода при анализе, как предмета регулирования (недооценка социальной составляющей земельных преобразований на их начальном этапе), так и пролонгированных последствий принимаемых решений (те же невостребованные доли). Парадоксально, но во времена приватизации сельхозугодий никто не мог даже предположить, что по истечении нескольких десятилетий статус неиспользуемых и невостребованных будут иметь столь значительные площади приватизированных угодий, являющихся исключительно ценным, востребованным в производстве, а в целом ряде регионов еще и весьма дефицитным агрохозяйственным ресурсом. Такое продолжительное существование значительного числа невостребованных долей (и соответствующих им площадей сельхозугодий) стало сугубо российским феноменом 1990-х годов [12], на что еще четверть века назад указала известный ученый-аграрник, профессор И.С. Иконницкая – появление в российском законодательстве института невостребованной земельной доли стало феноменом исключительно российского земельного права, поскольку данное правовое понятие неизвестно земельным законодательствам зарубежных стран [7].

Характеризуя масштаб этого явления, отметим, что началась «большая» приватизация, затронувшая средства производства, жилой фонд и многое другое, в т.ч. земельные ресурсы – сельхозугодья, закрепленные тогда за агрохозяйствами, более четверти века назад (и формально примерно тогда же она и закончилась). Больше всего нерешенных проблем до настоящего времени связано как раз с приватизированными сельхозугодьями. Эти земли общей площадью почти 115 млн га (две трети сельхозугодий страны) были переданы в виде земельных долей почти 12 млн. сельских жителей. За 30 лет, как суммарная площадь долевых земель, так и число граждан-дольщиков сократились – первая до 80 млн га, а число долей и их обладателей – до немногим более чем 8 млн га [9]. Это произошло в результате

различных процессов: часть собственников долей выделила их в отдельные участки (выделенные земли остались в секторе частной собственности, но «долевые» проблемы для них остались в прошлом), другая часть собственников долей продала их (именно как доли в праве, не выделяя участок) сельхозорганизациям, еще какая-то часть долей за минувшее десятилетие перешла на основании судебных решений (конкретных по каждой доле) муниципалитетам как невостребованные (именно начатая в 2012 г. «работа» с долями, получившими статус «невостребованных», стала качественно новым процессом в сельхозземлепользовании и дала наибольшие подвижки в его структуре) [1].

С 2011 г. идет процесс признания невостребованных долей муниципальной собственностью, а в 2025 году наступит новый поворот в судьбе таких долей все оставшиеся к тому времени доли со статусом «невостребованных» перейдут к муниципалитетам.

Эта новация одновременно затронет огромную площадь – судя по сложившимся тенденциям – порядка 10 млн га [10]. Но при этом возникает вопрос о том, как реализовывать выделение в новые участки площади, сопоставимой с выделенной за предыдущие 10-12 лет – в уже упомянутой статье 19.3 про это ничего не сказано; мало того, п. 4 ст. 12 Закона явно предписывает местным органам на протяжении одного года выделить все такие доли в самостоятельные участки. То есть, уже в следующем году предстоит масштабная, сжатая по срокам работа, требующая землеустроительного обеспечения [2, 3] (проводимый в настоящее время без такого обеспечения выдел участков не только не дает ожидаемого от этого эффекта, но и может привести к новым проблемам пролонгированного характера, сопоставимым с трудностями, «оставшимися» от 1990-х годов). Причем в данном случае, сопоставляя предстоящий выдел с ситуацией начала 1990-х годов, важно учитывать не столько масштаб предстоящего перераспределения земель, сколько тот факт, что 30 лет назад решался вопрос лишь о принадлежности земель, но не о конфигурации участков, полей, границ севооборотов и т.п. Тогда как в ходе кампании 2025 года неизбежно будут затронуты все эти вопросы, непосредственно влияющие на процесс сельхозпроизводства, экономику агрохозяйств и отрасли в целом, на обеспечение продбезопасности страны и отдельных регионов.

Такое решение законодателя, казалось бы, претендует на то, чтобы стать окончательным по проблеме невостребованных долей, – их больше не будет, как правового и экономического явления (феномена) в отечественном сельхозземлепользовании.

Но здесь возникает вопрос – почему единовременная передача муниципалитетам всех невостребованных долей не дополненными соответствующими организационно-хозяйственными (точнее – землеустроительными) решениями либо корреспондирующими правками в другие (специальные) законы. В первую очередь, речь идет о том, что заниматься выделением участков в счет массово единовременно перешедших в публичную собственность земельных долей (принадлежавших уже более 30 лет частным лицам, причем никаких нужд и правовых оснований вплоть до 2025 года, выделять их в участки, не было и нет) должны землеустроители. Произшедшую 15 лет назад передачу работ по межеванию участков от них к кадастровым инженерам следует признать необоснованной поспешностью по отношению к участкам, относящимся к категории земель сельхозназначения (тогдашнее исключение из перечня объектов землеустройства участков, относящихся к землям иных категорий, можно обосновать хотя бы наличием альтернативных институтов, предусмотренных градостроительным законодательством). До сих пор применительно к сельхозучасткам альтернативы разработке землеустроительного дела федеральным законодателем не предложено.

В значительной мере предстоящие работы основаны на землеустроительных решениях, которые увязаны с текущей ситуацией в землепользовании. Землеустройство же призвано минимизировать риски и сложности, с недостаточностью данных о состоянии сельхозземель и их правообладателях (данных Росреестра для этого недостаточно, а ведение специального госреестра сельхозземель в системе Минсельхоза России началось только в 2022 г.) имеется риск невыявления заброшенных земель. Также имеется опасность связанная со сложностью судебных процедур и недостаточностью доказательной базы при их прохождении; так ранее проведенный учеными Университета анализ того, как рассматривались в судах иски муниципалитетов по передаче им невостребованных земельных долей, показал, что лишь половина из них была удовлетворена (а ведь ответчиками по таким искам были граждане, тогда как при реализации Госпрограммы придется иметь дело и с крупными землевладельцами и их юридическими службами). Следующей сложностью может стать поиск новых хозяев для изымаемых участков, которые скорее всего находятся в запущенном состоянии и нуждаются в рекультивационных работах. Наконец, имеется опасность того, что и новые хозяева ранее заброшенных

участков (которые будут их реосваивать) повторяют негативный опыт своих предшественников. Эти текущие проблемы как раз и позволяют решить землеустройство. Но землеустройство должно не просто развиваться, а «опережать» соответствующие процессы «умное землеустройство», ведь его результаты (наработки) носят пролонгированный характер. Ключевыми факторами «обновления» всей системы отечественного землеустройства сейчас являются: 1) принятие новой редакции действующего с 2001 г. соответствующего закона и вытекающие из этого пересмотр всего массива подзаконных актов, регулирующих эту деятельность (с 2018 г. согласно приказу преподавателя ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» входят в состав различных межведомственных групп разработке соответствующего законопроекта); 2) проведение комплекса научных исследований в сфере землеустроительного обеспечения реосвоения заброшенных земель; 3) совершенствование системы землеустроительного образования (новые профили подготовки, обучение передовым технологиям обследований земель, сбора и обработки информации – те же БПЛА, и т.п.). Кроме того Университет реализует проект «Умное землеустройство», который предусматривает:

- комплексный анализ становления и развития современного отечественного механизма реосвоения заброшенных угодий (организационно-экономические аспекты);
- оценку текущего масштаба неиспользования сельхозземель в регионах России;
- исследование степени применимости к отечественным условиям инструментов обеспечения рационального сельхоз землепользования и организации органов земельного управления в зарубежных странах (страны ближнего зарубежья и Европы, Китай, США);
- правовые исследования по обобщению и анализу решений федерального законодателя по уточнению положений законодательства об обороте сельхозземель, направленных на уточнение механизма принудительного прекращения прав на заброшенные угодья, а также соответствующих актов федерального Правительства;
- статистические исследования, в т.ч. сопоставление площадей легально выбывающих из сферы сельхозпроизводства земель (переведенных в состав земель иных категорий) с площадями заброшенных угодий (в том числе в региональном разрезе), при этом важно дать оценку состоянию и степени законодательной защищенности мелиорированных и других особо ценных для аграрного производства

земель от изменения их текущего целевого назначения;

- обобщение судебной практики по делам о принудительном прекращении прав на заброшенные угодья;
- разработку технических средств выявления заброшенных угодий (информационно-телекоммуникационные технологии, дистанционные методы зондирования, геоинформационные системы и программы);
- изменения в подготовке землеустроителей.

Так, в Госуниверситете по землеустройству уже в этом и в наступающем учебных годах открыты (открываются) новые профили подготовки магистров-землеустроителей: Судебная землеустроительная экспертиза, Цифровое землеустройство, Кадастровый аналитик, Инфраструктура пространственных данных, Управление землями лесного фонда, Информационное обеспечение пространственного развития (последняя – программа 2-х дипломов с Финансовым университетом).

ВЫВОДЫ

Поэтому меры по решению проблемы неиспользуемых и невостребованных сельхозугодий, в т.ч реализация соответствующей Госпрограммы и новые правила деприватизации невостребованных долей должны повлечь за собой изменение взглядов на землеустройство и ускорение работы над новой редакцией Закона о землеустройстве. Иначе важные политико-правовые решения об упразднении невостребованных земельных долей и передаче эффективным собственникам и арендатора заброшенных сельхозугодий из-за недостаточной комплексности их законодательного обеспечения (в части землеустройства) могут привести отнюдь не к ожидаемым оптимизации и стабилизации аграрно-земельных отношений, а к качественно новым проблемам в отечественном АПК, причем носящие пролонгированный характер. Ведь образованные без землеустроительного обеспечения новые участки могут быть неоптимальны по их конфигурации и размерам, повлечь в последующем споры по их границам, и даже сомнения в правомерности ведения агрохозяйствами сельхозпроизводства на площадях, перешедших от частных лиц к муниципалитетам, и другие сложности не допускать возникновения которых и есть задача землеустройства.

Сведения об авторе / Author details / Muallif haqida

1. Липски, Станислав Анджеевич - врио проректора по научной работе, заведующий кафедрой аграрного и земельного права, и безопасности

жизнедеятельности, доктор экономических наук, доцент / Lipski, Stanislav Andjeevich - Acting Vice-Recto for Research, Head of the Department of Land Law, Doctor of Economics, Associate Professor / Lipskiy, Stanislav Anjeevich - ilmiy ishlar bo'yicha prorektor vazifasini bajaruvchi, agrar va er huquqi va hayot xavfsizligi kafedrasi mudiri, iqtisod fanlari doktori, dotsent

- lipski-sa@yandex.ru
- <https://orcid.org/0000-0003-1283-3723>

2. Фаткулина, Анна Васильевна - доцент кафедры аграрного и земельного права, и безопасности жизнедеятельности, кандидат технических наук / Fatkulina, Anna Vasilevna - Associate Professor of the Department of Land Law, Candidate of Technical Sciences The State University of Land Use Planning, Moscow / Fatkulina, Anna Vasilevna - agrar va yer huquqi va hayot xavfsizligi kafedrasi dotsenti, texnika fanlari nomzodi, "Yer tuzish bo'yicha Davlat universiteti" federal davlat byudjet oliy ta'lim muassasasi, Moskva

- fatkulina_ecology@mail.ru
- <https://orcid.org/0009-0007-4098-5018>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- [1]. Адаменко, А.П. и др. (2019) Актуальные проблемы предпринимательского, корпоративного, экологического и трудового права: монография, Москва, РФ-Пресс, Т. 2., 608 с.
- [2]. Волков, С.Н. и др. (2022) Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, Международный сельскохозяйственный журнал, № 3 (387), С. 220-225.
- [3]. Волков, С.Н., Хлыстун В.Н. и др. (2018) Основные направления использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на перспективу, Москва, Государственный университет по землеустройству, 344 с.
- [4]. Goncharov, V.D. and Rau, V.V. (2018) Export potential of Russian food industry, Studies on Russian Economic Development, Vol. 29, No 5, pp. 544-550.
- [5]. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2020 году (2022) Москва, Росинформагротех, 384 с.
- [6]. Erokhin, V., Gao, T. [et al.] (2019) Handbook of Research on Globalized Agricultural Trade and New Challenges for Food Security. Harbin Engineering University, China – published in the IGI Global book series, Advances in Environmental Engineering and Green Technologies (AEEGT) (ISSN: 2326-9162; eISSN: 2326-9170)

- [7]. Иконицкая, И. А. (1999) Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития, Москва, Ин-т государства и права РАН, С.127
- [8]. Lerman, Z., Shagaida, N. (2007) Land policies and agricultural land markets in Russia, Land Use Policy, No 24(1), pp. 14-23.
- [9]. Липски, С.А. (2020) Земельные доли в сельскохозяйственном землепользовании постсоветской России: возникновение, трансформация их статуса, текущие проблемы и пути их решения: монография, Москва, Государственный университет по землеустройству, 320 с.
- [10]. Lipski, S.A. (2020) State and Use of Land Resources in Russia: Trends of the Current Decade // Studies on Russian Economic Development, Vol. 31, No. 4, pp. 437-443.
- [11]. Хлыстун, В.Н. и др. (2020) Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: монография, Москва, Государственный университет по землеустройству, 296 с.
- [12]. Хлыстун, В.Н., Мурашева А.А. (2020) Организационно-экономические механизмы вовлечения в оборот, использования и охраны сельскохозяйственных земель: Монография, Москва, ФГБОУ ВО ГУЗ, 568 с.