

ЗЕМЕЛЬНЫЙ ВОПРОС В РОССИИ: ТРЕБУЮТСЯ КОНСТРУКТИВНЫЕ РЕШЕНИЯ

о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения
в Российской Федерации
(1990–2007 годы)



Статья подготовлена по материалам выступления ректора Государственного университета по землеустройству, заслуженного деятеля науки РФ, академика РАСХН, профессора **Волкова Сергея Николаевича** на выездном заседании Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам в Государственном университете по землеустройству, состоявшемся 20 марта 2008 года.

В соответствии со статьей 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, главный источник производства собственных продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для промышленности, а также в качестве предмета труда и условия занятости сельского населения. Это определяет приоритет в использовании земель сельскохозяйственного назначения, их особый правовой режим, необходимость охраны, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность.

По состоянию на 1 января 2007 года площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации равнялась 402,6 млн. га, в том числе 195,1 млн. га сельскохозяйственных угодий (88,4 % от площади всех сельскохозяйственных угодий страны и 48,5 % от площади категории) и 115,4 млн. га пашни (94,9 % от общей площади пашни страны и 28,7 % от площади категории).

В составе других категорий земель Российской Федерации имелось также 25,5 млн. га сельскохо-

зяйственных угодий (11,6 %) и 6,2 млн. га пашни (5,1 %).

Согласно действующему земельному законодательству в субъектах Российской Федерации в категории земель сельскохозяйственного назначения формируется фонд перераспределения земель, который на 1 января 2007 года равнялся 43,6 млн. га, включая 11,3 млн. га сельскохозяйственных угодий. Только за 2005–2006 годы фонд перераспределения земель увеличился на 8,7 млн. га за счет земель ликвидированных сельскохозяйственных организаций, добровольного отказа от земельных участков или их принудительного изъятия, а также при отсутствии наследников земельных участков.

За 1990–2006 годы площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась с 639,1 млн. га до 402,6 млн. га, то есть на 236,5 млн. га или на 37,2 % (табл.1).

Данное сокращение обусловлено передачей части этих земель в ведение местных администраций с последующим включением в состав земель поселений, переводом участков в лесной и водный фонды, земли запаса, а также изъятием земельных участков для нужд промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения.

По данным государственного земельного учета за 1990–2006 годы площадь сельскохозяйственных

угодий в Российской Федерации сократилась на 1,78 млн. га, площадь пашни – на 10,73 млн. га, многолетних насаждений – на 0,1 млн. га, посевные площади – на 40,2 млн. га. При этом из оборота были изъяты ценные и особо ценные сельскохозяйственные угодья (табл.2). Это произошло за счет имевшей место в ходе реорганизации и банкротства сельскохозяйственных предприятий обезлички в использовании земель, выведения их из активного сельскохозяйственного оборота, проблем с земельными долями, вследствие чего сельскохозяйственные угодья зарастали кустарником и мелколесьем, ухудшали свое качественное и культурно-техническое состояние, изымались для строительства.

Площадь сельскохозяйственных угодий с негативными проявлениями за этот период возросла на 41,2 млн. га, в том числе за счет роста эродированных земель – на 4,7 млн. га; засоления, заболачивания, переувлажнения – на 4,6 млн. га; зарастания древесно-кустарниковой растительностью – на 19,6 млн. га; ухудшения технологических свойств и мелкоконтурности угодий – на 12,2 млн. га. Площадь оврагов в настоящее время превышает 900 тыс. га, а их ежегодный прирост достигает 10–15 тыс. га. За время земельной реформы севообороты были нарушены на площади 91,9 млн. га.

Таблица 1.

Распределение земель Российской Федерации по категориям (1990–2006 гг.)

№ п/п	Категории земель	1990 г.		1995 г.		2000 г.		2006 г.		2006 г. к 2000 г.	2006 г. к 1990 г.
		млн. га	%	млн. га	млн. га						
1.	Земли сельскохозяйственного назначения	639,1	37,4	656,7	38,4	406,0	23,8	402,6	23,5	-3,4	-236,5
2.	Земли поселений	7,5	0,5	38,7	2,3	18,7	1,1	19,1	1,1	+0,4	+11,6
3.	Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения	16,0	0,9	17,6	1,0	17,3	1,0	16,7	1,0	-0,6	+0,7
4.	Земли особо охраняемых территорий и объектов	17,4	1,0	28,8	1,7	32,0	1,9	34,2	2,0	+2,2	+16,8
5.	Земли лесного фонда	895,5	52,4	843,8	49,4	1096,8	64,1	1104,9	64,6	+8,1	+209,4
6.	Земли водного фонда	4,1	0,2	19,4	1,1	27,8	1,6	27,9	1,6	+0,1	+23,8
7.	Земли запаса	130,2	7,6	104,8	6,1	111,2	6,5	104,4	6,2	-6,8	-25,8
Итого земель:		1709,8	100,0	1709,8	100,0	1709,8	100,0	1709,8	100,0	0,0	0,0

Таблица 2.

Динамика площадей сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации за период с 1990 г. по 2006 г., тыс. га

Год	Сельскохозяйственные угодья (с землями личного пользования), всего	пашня (с землями личного пользования)	в том числе:	
			сенокосы и пастбища (с землями личного пользования)	залежь
1990	222409,2	132304,2	87899,5	347,2
1991	222407,9	132068,7	86860,2	374,7
1992	222486,3	132004,6	88081,1	393,4
1993	222122,0	131587,3	88248,8	481,2
1994	221794,6	130656,2	88012,4	1097,8
1995	221985,2	130197,6	88229,2	1456,4
1996	221634,2	128870,9	88783,0	2003,1
1997	221491,6	127825,7	89220,9	2501,9
1998	221161,8	126488,6	89943,8	2874,6
1999	221151,3	125331,9	90585,6	3360,8
2000	221088,8	124373,8	90923,4	3927,2
2001	221003,6	123859,6	91143,0	4143,3
2002	220896,2	123464,4	91351,4	4245,0

Сферы деятельности

2003	220832,6	122558,4	91903,6	4556,3
2004	220729,7	122146,0	92023,7	4750,2
2005	220679,0	121780,9	92098,8	4998,9
2006	220632,7	121573,9	92117,1	5144,3

Площадь мелиорированных земель сократилась на 4,3 млн. га, а площадь земель, находящихся в неудовлетворительном состоянии, достигла 3,6 млн. га. На территории 35 субъектов Российской Федерации возникли и стали активно развиваться процессы опустынивания.

По расчетам специалистов Российской академии сельскохозяйственных наук и Государственного университета по землеустройству суммарные ежегодные потери, которые понесла наша страна в период с 1990 по 2006 годы из-за ухудшения использования земли, только в сельскохозяйственном производстве составляют не менее 123,28 млн. тонн в зерновом эквиваленте. Это равняется 40,8 % от уровня производства 1990 года, которое достигало 301,92 млн. тонн (табл.3).

Таблица 3.

Потери продукции из-за ухудшения количественного и качественного состояния сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации за 1990–2006 гг.

№№ п/п	Показатели	Площадь млн. га	Потери продукции в зерновом эквиваленте млн. тонн
1	Сокращение площади с.-х. угодий, всего	1,78	–
	в том числе:		
	– пашни	10,73	0,16
	– многолетних насаждений	0,09	–
2	Увеличение площади:		
	– залежи	4,80	–
	– малопродуктивных кормовых угодий	4,22	0,67
3	Снижение размеров посевных площадей	40,20	65,53
4	Сокращение площадей мелиорированных земель, всего	4,28	10,93
	в том числе:		
	– орошаемых	1,62	4,54
	– осушенных	2,66	6,39
5	Площадь мелиорированных земель, находящихся в неудовлетворительном состоянии, всего	3,56	9,04
	в том числе:		
	– орошаемых	1,21	3,40
	– осушенных	2,35	5,64
6	Увеличение площадей с.-х. угодий с негативными проявлениями, всего	41,19	12,08
	в том числе:		
	– подверженных ветровой и водной эрозии	4,70	2,30
	– подверженных деградации (засолению, заболачиванию, переувлажнению и др.)	4,64	1,51
	– заросших древесно-кустарниковой растительностью	19,63	6,28
	– с ухудшенными технологическими свойствами	12,22	1,99
7	Площадь фонда перераспределения в составе категории земель с.-х. назначения	39,91	3,25
8	Площадь с.-х. угодий в составе категории земель запаса	11,2	0,91
9	Площадь бесхозных земельных долей	6,2	10,11
10	Площадь невостребованных земельных долей	27,1	2,21
11	Нарушено севооборотов на площади пашни	91,9	7,49
12	Увеличение площади под полевыми дорогами, межами, остаточными треугольниками и клиньями (огрехами)	0,55	0,90
Всего			123,28

С учетом того, что тонна зерна на мировом рынке оценивается в среднем в 300 долларов США, то суммарные потери от ухудшения землепользования и землеустройства за этот период составляют не менее 37,0 млрд. долларов США или 906,5 (37,0*24,5=906,5) млрд. руб. в год.

Если считать, что недополученный чистый доход с общей суммы ущерба 906,5 млрд. руб. будет составлять 30 %, то есть, равняться 272,0 млрд. руб. (906,5*0,3=272,0), а процентная ставка, используемая для капитализации ренты (процент капитализации), составит 3 %, то снижение кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий Российской Федерации за 1990–2006 годы будет равняться 9,07 трлн. руб. или (272,0*100)/3=9066,7 млрд. руб.

При ставке земельного налога, равной 0,3 %, с этой суммы местные бюджеты ежегодно будут недополучать 27,2 млрд. руб. (9066,7*0,003=27,2 млрд. руб.). Учитывая то, что в 2005–2006 году в России было получено 46,9 млрд. руб. земельного налога, можно считать, что земельно-ресурсный потенциал России уменьшился за 1990–2006 годы на 58,0 %.

К этому следует добавить потери продукции, связанные с существенным сокращением внесения органических и минеральных удобрений, средств защиты растений, объемов известкования, гипсования и фосфоритования почв.

По состоянию на 1 января 2007 года распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности складывалось следующим образом: в государственной и муниципальной собственности находилось 126,0 млн. га (68,7 % земель категории), в частной собственности – 125,8 млн. га, в том числе 120,3 млн. га (29,9 % площади категории) в собственности граждан и 5,7 млн. га (1,4 %) – в собственности юридических лиц.

Из всех земель Российской Федерации, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения приходилось 97,1 % (126,0 млн. га), из них 87,4 % в общей собственности на землю составили доли граждан.

К государственной и муниципальной собственности относились участки лесных земель, земель под древесно-кустарниковой растительностью, под дорогами, под водой, под болотами, а также участки земель фонда перераспределения.

В структуре частной земельной собственности категории земель сельскохозяйственного назначения основную площадь занимали сельскохозяйственные угодья, включая большую часть пашни (около 90 %).

Сельскохозяйственное производство в 2007 году вели предприятия, учреждения и организации различных организационно-правовых форм. Большая часть из них – это сельскохозяйственные коммерческие организации. В связи с тем, что приватизация имущества и регистрация новых организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий с 1992 года по настоящее время проводились без оформления в установленном порядке прав на землю, в границах сельскохозяйственных орга-

низаций земля до сих пор используется на основе различных видов права.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации всё имущество коммерческих организаций должно принадлежать им на праве собственности или аренды. В действительности, вне зависимости от формы хозяйствования, сельскохозяйственные организации использовали землю на праве общей (долевой или совместной) земельной собственности, принадлежащей гражданам, а также основываясь и на иных видах права (аренды, постоянного бессрочного пользования и др.).

По данным Роснедвижимости права на землю не были оформлены на 69,9 % площади сельскохозяйственных организаций, в том числе на 74 % площади товариществ и обществ, на 83,4 % площади производственных кооперативов, на 5,2 % площади государственных и муниципальных сельскохозяйственных предприятий, на 0,3 % площади НИИ и учебных заведений, на 20,4 % площади казачьих обществ и на 9,3 % площади прочих сельскохозяйственных организаций.

В частной собственности, в зависимости от вида, находились от 5,9 до 75,5 % земель хозяйств граждан, в аренде – 2,8–44,5 %, постоянном (бессрочном) пользовании – 4,4–31,5 %, безвозмездном срочном пользовании – 0,1–9,4 %, пожизненном наследуемом владении – 1,0–9,4 %, без оформления прав использовалось от 0,1 до 13 % земель хозяйств граждан.

По крестьянским хозяйствам требовалось переоформление прав на землю на 14 % площадей, по личным подсобным хозяйствам – на 19,9 % площадей, по участкам садоводов – на 31,5 %, по участкам огородников – на 49,6 %, по участкам для индивидуального жилищного строительства – на 47,1 %, по дачным участкам – на 15,8 % площадей.

По этой причине не могли реализовать свои земельные права по состоянию на 1 января 2007 года примерно 70 % сельскохозяйственных организаций и не менее половины граждан, имеющих в собственности земельные участки.

На землях сельскохозяйственного назначения не проведена инвентаризация; в границах территорий бывших сельскохозяйственных предприятий не осуществлено разграничение земель, используемых сельскохозяйственными организациями и гражданами на различном праве, в связи с чем данные участки не поставлены на кадастровый учет и не зарегистрированы; земельные участки фонда перераспределения не выделены в натуре; не проведены землеустроительные работы по передаче в собственность или пользование (аренду) сельскохозяйственным организациям или гражданам несельскохозяйственных угодий, расположенных между участками продуктивных земель, а также земельных участков, занятых принадлежащими им на праве собственности зданиями, строениями и сооружениями, и др. Это приводит к тому, что:

- не созданы организационно-территориальные условия для развития ипотеки сельскохозяйственных земель и их цивилизованного рыночного оборота;

Сферы деятельности

– использование большей части земель сельскохозяйственного назначения и их перевод в другие категории осуществляются незаконно, а сельскохозяйственные организации и граждане до сих пор не знают точных границ своих земельных участков;

– происходит дальнейшее разрушение сельскохозяйственной инфраструктуры (дорог, лесополос, мелиорированных земель) и снижение эффективности использования земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

В данной ситуации государство несет потери за счет снижения общей суммы бюджетных поступлений от регистрации сделок с земельными долями и другими земельными участками; от реализации земельных участков на торгах; от уменьшения госпошлин, взимаемых за юридически значимые действия по сделкам с землей и др.

Отложенный экономический ущерб и упущенную экономическую выгоду из-за отсутствия землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения государство несет за счет разрушения сельскохозяйственного производства и инфраструктуры, установления организационно-территориальных и земельно-правовых барьеров, препятствующих нормальной инвестиционной политике, ипотеке и обороту земель сельскохозяйственного назначения.

Расчёты показывают, что общую сумму бюджетных поступлений за счёт осуществления юридически значимых действий по сделкам с землёй и гербовых сборов при осуществлении комплекса землеустроительных работ можно увеличить не менее, чем в 8–10 раз, что окупит все затраты государства на землеустройство.

Выводы из проанализированных фактов очевидны: в 1990–2007 годах государством не созданы условия для перераспределения земель, формирования эффективной системы землевладений и землепользований в сельской местности и оформления прав на землю; организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, в том числе, находящихся в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации.

В рассматриваемый период государство фактически утратило функцию управления земельными ресурсами, должным образом не осуществляя учет и инвентаризацию земель, планирование развития землепользования, землеустройство, а также контроль за использованием земель и их охраной. Выполнение данной функции прекратилось полностью с момента разрушения системы «РосНИИЗемпроект», многочисленных (12 раз за 15 лет) преобразований и фак-

тической ликвидации государственной землеустроительной службы страны.

Для выхода из создавшейся ситуации предлагается следующее:

в сфере осуществления земельной политики

– передать полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства Министерству сельского хозяйства, образовать Федеральный центр землеустройства с зональными филиалами (восстановить систему «РосНИИЗемпроект»), создать Государственный НИИ земельных ресурсов при Российской академии сельскохозяйственных наук;

– усовершенствовать нормативную правовую базу в области землеустройства, установить порядок проведения землеустройства;

– разработать и осуществить федеральную целевую программу «Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения (2008–2012 годы)»;

– обеспечить подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров в области землеустройства, исходя из необходимости полного выполнения объемов землеустроительных работ в России;

– организовать проведение научных исследований и международное сотрудничество в области землеустройства.

в области землеустройства

– завершить разграничение государственной собственности на землю;

– провести землеустройство на землях, находящихся в федеральной собственности;

– оказать землеустроительную помощь хозяйствам, включенным в приоритетные национальные проекты;

– завершить межевание земель (установить на местности границы административно-территориальных образований, территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами, сел, поселков, городов, земельных участков граждан и юридических лиц);

– выявить земли сельскохозяйственного назначения, которые не используются землепользователями и в соответствии с законодательством принять меры по их перераспределению в порядке землеустройства;

– осуществить консолидацию земель запаса и резервного фонда в границах административных районов с целью обеспечения их эффективного использования путем передачи в аренду на конкурсных условиях.

Примечание

Государственные статистические наблюдения за состоянием и использованием земель Российской Федерации согласно действующему законодательству осуществляются Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость). По оценке экспертов, вследствие недостатков в учете земельных участков и их инвентаризации, среднеквадратическое отклонение статистических данных от фактических может достигать $\pm 20\%$.

Статистические данные приводятся по данным Государственных (национальных) докладов «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации (1993–2006 годы)», материалов Российской академии сельскохозяйственных наук и Государственного университета по землеустройству.