

ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

В. Н. Гречихин, кандидат экономических наук, доцент
Тел. 8(8422)43-00-08, zem-kafedra44@yandex.ru

Е.В. Провалова, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент
Тел. 8(8422)43-00-08, zem-kafedra44@yandex.ru
ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А. Столыпина»

Ключевые слова: Территориальное планирование, прогнозная документация, планирование, Схема землеустройства, Схема районной планировки, категории земель, система управления.

В статье на фоне состояния использования земель сельскохозяйственного назначения рассмотрены вопросы отмены деления земель на категории, распространение и качество разработанных документов территориального планирования; необходимость прогнозной документации как основы социально-экономического развития; освещаются вопросы управления земельными ресурсами.

В результате земельных преобразований только за 1990-2012 гг. посевные площади в стране сократились на 41,62 млн. га. На оставшейся площади практически полностью нарушены ранее введённые севообороты. За эти же годы около 17 млн. га земель сельскохозяйственного назначения переведено в другие категории земель; 3,1 млн. га пашни заросло кустарником и лесом. В 2011 г. в сельской местности имелось, 5,0 млн. га залежи, 46,0 млн. га земель фонда перераспределения, включая 12,0 млн. га сельскохозяйственных угодий, 3,6 млн. га пашни. К 2012 году на площади 16,9 млн. га земель в результате банкротства ликвидированы сельскохозяйственные предприятия и организации, а крестьянские (фермерские) хозяйства прекратили существование на площади 292 тыс. га.

В последние годы обострилась проблема с земельными долями: выделенные из общей долевой собственности земельные участки передаются собственниками в краткосрочную (на 11 месяцев) аренду бизнесу, который не развивает комплекс отраслей. На таких землях не вводятся севообороты, а это значит - нет кормов и животноводства, нет органических удобрений, в результате чего снижается плодородие и т. д. Выделенные участки в пригородных зонах практически выключены из сельскохозяйственного производства.

Результаты Земельной реформы 1991-1993гг. «разорвали» объективно существовавшую связь производительных сил и производственных отношений, т.е. производительные силы (техника, технологии и другие достижения научно-технического прогресса) оказались невостребованными малыми по площади землепользователями. Собственнику земельного участка площадью 50-100 га расположенному в

трёх - пяти км от населённого пункта практически невозможно развивать растениеводство и животноводство, т.е. вводить севооборот, содержать поголовье скота, где-то хранить технику, удобрения и т. д. Собственнику такого участка покупать технику, которая будет работать 7-10 дней в году, не имеет смысла. Так появились невостребованные земельные доли, которые сдаются в краткосрочную аренду только не селянам, а приезжим арендаторам-«бизнесменам», которые своей хозяйственной деятельностью только истощают плодородие почв. Для искоренения такого «безответственного хозяйственного» использования земель могли бы служить:

- *разработка и реализация предусмотренной законодательством проектной документации по перспективному и текущему использованию земель и строительству;

- *устранение ведомственных амбициозных подходов при выработке государственной политики в области использования земель и нормативно- правового регулирования земельных отношений;

- *создание центрального (федерального) межведомственного органа по использованию земельных ресурсов и землеустройству.

В настоящее время вопросы землеустройства регулируют 435 основных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе: 75 федеральных законов, 8 Указов Президента РФ, 80 постановлений и распоряжений Правительства РФ, не говоря уже о методических и технических указаниях. «Действующая правовая база противоречива, фрагментарна, многие законодательные акты и их нормы носят декларативный характер и не содержат механизмов их реализации, они, как правило, не прямого действия, в них постоянно вносятся поправки и дополнения».[2]

Так, в Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 году, внесены изменения согласно 70 федеральным законам, которые приняты в 2001-2013 гг. В Закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ внесено более шести изменений, которые сделали его практически не нужным. При этом авторы изменений закона, видимо, даже для собственного «любопытства» не произвели сравнения этого закона с царским законом «О землеустройстве», принятым ещё в 1911 г. При сравнении политического и экономического значений этих законов наш современный закон значительно уступает, хотя и должен быть выше во всех отношениях. И более того, если бы в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости» от 24.05.2007 г. № 221-ФЗ, были учтены положения Закона «О землеустройстве» 1911г, касающиеся понимания «землеустройства» и «межевания», а также их функций, то возможно на сегодня было бы сохранено землеустройство, как государственное и общественное мероприятие. Одновременно это исключило бы проблемы с земельно-кадастровыми действиями, обновлением информационной базы кадастра недвижимости и др.

Анализ законодательных актов показывает, что в связи с упразднением государственной землеустроительной службы, началом кадастровой деятельности, возникшим частным рынком землеустроительных услуг, законодательство в землеустроительной сфере практически не выполняется, да и выполнять землеустроительные действия не кому. На сегодня ликвидирован государственный сектор землеустроительного производства, способный решать вопросы организации и использования земель государственной собственности, а не отдельных земельных участков при кадастровом учёте площадью в большинстве своём от 0.1 до 15 га. Но при этом некоторые органы исполнительной власти, не опираясь на действительность и исторический опыт планирования, использования земель и землеустройства, проявляют реформаторские действия, внося в Правительство РФ новые проекты законодательных актов, которые слабо соответствуют правоприменительной и землеустроительной практике, направлены на многократные изменения и дополнения действующих актов. Имеются в виду «Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012-2017 годы», предложенные Министерством экономического развития РФ и утверждённые Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 г №297-р.

Целями государственной политики по управлению земельным фондом на 2012-2013 годы Основы определяют *повышение эффективности использования земель, охрану земель как компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны*. К основным направлениям государственной политики по управлению земельным фондом Основы относят со-

вершенствование порядка определения правового режима земельных участков путём исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории, т.е. определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования.

При изучении Основ государственной политики на 2012-2017 годы возникает много вопросов, но рассмотрим два из них: почему инициатором Основ выступает Минэкономразвития РФ и каков на сегодня опыт разработки документов территориального планирования и прогнозирования социально-экономического развития.

Согласно Положению Минэкономразвития РФ «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, ...*земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения...), ...государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения)* ...разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации...».[3] В области «выработки государственной политики по нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;...». [4] полномочиями наделено Министерство сельского хозяйства, которое несогласно с распространением территориального планирования на сельскохозяйственные земли. Вопрос о категориях земель стал проблемным для этих двух министерств в связи с отсутствием государственного центрального органа по управлению земельными ресурсами страны. Сущность проблемы заключается в том, что Минэкономразвития настойчиво распространяет территориальное планирование – элемент градостроительной деятельности на земли сельскохозяйственного назначения. Но распространение территориального планирования - не путь к повышению эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и к обеспечению продовольственной безопасности страны. Тем более, что территориальное планирование не средство повышения эффективности использования земель и подъёма сельскохозяйственного производства.

При разработке программ социально-экономического развития, что входит в функции Минэкономразвития РФ, прежде всего, должен учитываться потенциал земли, как средства производства, а затем – как пространственного базиса для размещения инфраструктурных объектов капитального строительства. Академик В.Р.Вильямс писал ещё в прошлом веке, что «в сельскохозяйственном производстве основной организацией является органи-

зация территории, и только на её фоне выполняется планомерная, согласованная организация всей совокупности элементов хозяйства».[5] Такое же высказывание можно найти в трудах академиков Першина Н.Н., Удачина С.А. и многих других. Более того в советский период накоплен большой опыт взаимоувязанного решения вопросов использования земель и строительства на основе реализации Проектов (Схем) районной сельскохозяйственной планировки. На сегодня в Градостроительном кодексе РФ, определяющим обязательность территориального планирования, много говорится об устойчивом развитии территорий, но *не упоминается земля как база-основа для размещения объектов крупного капитального строительства*. В ГрК РФ даже не используются выражения «использование земель», «система расселения», «природные условия», а также не упоминается перечень показателей, которые должны быть в основе решений о размещении объектов крупного капитального строительства (система расселения, численность и состав населения, объёмы производства и потребления продукции, социальная сфера и многое другое).

Возможно, это объясняется взглядами некоторых учёных на землю (многоаспектный природный объект) как на принадлежность рукотворной недвижимости, расположенной на ней. Например, Л.Б. Шейнин пишет «При создании комплекса недвижимости (земля плюс строительный объект) ведущим экономическим компонентом является строительный объект, поскольку его стоимость обычно превышает рыночную стоимость земли. Поэтому в ходе строительства и эксплуатации комплекса недвижимости главное внимание уделяется строительному объекту, тогда как роль обслуживающего земельного участка отходит на второй план» [6]. Анализ разработанных с этих позиций схем территориального планирования сельских, городских поселений, а также муниципальных районов, показал их низкое качество и не востребованность органами власти по ряду показателей.

В настоящее время схемы территориального планирования разработаны во многих регионах РФ. В Ульяновской области в 2013 году практически завершилась разработка схем территориального планирования сельских и городских поселений. Их анализ показал, что содержание схем не соответствует требованиям, определяемых Градостроительным кодексом РФ, в частности статьёй 10.[3]. Главным недостатком схем является их «оторванность» от действительного состояния производства и экономики территорий. Принятые решения в схемах:

- * не определяют направления развития экономики территории;

- * не учитывают демографическую ситуацию и др.;

- * не рассматривают землю как главное средство производства в сельском хозяйстве, как пространственный базис размещения производитель-

ных сил, как место проживания населения и т.д.

Практически разработанные схемы не могут быть использованы управленческими системами в качестве «дорожной карты» развития экономики городских и сельских поселений, муниципальных районов. В этой же связи следует отметить бездеятельность научно-методического куратора территориального планирования – Министерства регионального развития РФ (оно ликвидировано в текущем году), которое не обеспечило своевременный контроль за качеством схем территориального планирования.

Прежде чем рекомендовать применение территориально планирования в масштабах страны, целесообразно произвести оценку содержания и уже накопленного опыта их разработки, а также востребованности схем территориального планирования. Содержание схем территориального планирования на сегодня не соответствует постановлению Правительства РФ от 13. 11. 2006 г. № 680 «Положение о составе схем территориального планирования Российской Федерации». Пункт 2 указанного Положения гласит: «Схемы территориального планирования являются *основанием для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений при планировании мероприятий по социально-экономическому развитию* Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований...». [7]

Прогнозные показатели по использованию земель и размещению всей социально-экономической инфраструктуры с 1956 года до середины 80-х годов прошлого столетия разрабатывались в составе Проектов (Схем) районной сельскохозяйственной планировки. В силу экономических условий работы по районной планировке в СССР были приостановлены в конце 80-х годов. Но учитывая государственную важность таких прогнозных документов администрации многих республик и регионов при научно-теоретической поддержке сельскохозяйственной и землеустроительной науки, продолжали финансировать эти работы несколько в усечённом виде под названием Схемы землеустройства муниципальных образований. Теоретической базе Схем землеустройства посвящены работы докторов эк. наук Кузнецова Г.А., Гендельмана М.А., Татура П.К. Дегтярёва И.В., а также Зинченко В.С., Вашанова В.А., Родина А.З. и др. Ректор Государственного университета по землеустройству профессор Волков С. Н. опубликовал Концепцию Схемы землеустройства территории России и ряд других работ по обоснованию содержания схем землеустройства. Однако до настоящего времени место «Схемы землеустройства» в структуре прогнозной документации законодательно не определено, а проведённые исследования и накопленный производственный опыт федеральными органами не востребован.

В этой связи *для обоснованного определения направлений (разработки планов) социально-эко-*

номического развития административно-территориальных образований необходимо законодательно на уровне страны утвердить структуру прогнозной документации. В этой структуре важно определить место территориального планирования и его связь с существующим и перспективным сельскохозяйственным и иным производством, перераспределением земель, реконструкцией систем расселения. Практическое соединение территориального планирования с сельскохозяйственным и иным производством в границах муниципальных образований в едином документе есть не что иное как Схема районной планировки. Следовательно, повышение качества документов территориального планирования ведёт к возврату документации, которая разрабатывалась в советский период, была востребована как прогнозная документация и, которая на сегодня имеет место быть во многих странах.

Проект (схема) районной планировки состоял из двух частей: строительная часть (размещение производственных, социальных и других объектов строительства) и сельскохозяйственная часть (организация территории, система расселения и производство продукции). Сельскохозяйственная часть районной планировки по содержанию представляла собой Схему землеустройства административного образования. Многие страны и на сегодня используют районную планировку для комплексного решения вопросов экономического развития. В Российской Федерации нет оснований для отказа от Проектов (Схем) районной планировки в «угоду» внедрения территориального планирования оторванного от земли. Наоборот, принятие и развитие советского опыта районной планировки в условиях современного мелкого землепользования может обосновать пути совершенствования строительства на селе, развития не только растениеводства, но и многоотраслевого хозяйства.

Возникает вопрос: можно ли в современных условиях сделать эффективным использование земли, реанимировать сельскохозяйственное и иное производство на сельских территориях? Да, такая возможность была и есть. Необходимо только осуществлять более равномерное размещение и развитие производительных сил в границах регионов и их административно-территориальных образований. Для этого важно:

*разработать комплексную прогнозную документацию (территориальное планирование плюс схема землеустройства или схема районной планировки) на каждое территориальное образование региона и на сам регион, что позволит не просто разместить объекты крупного капитального строительства оторвано от всего, а получить те показатели, которые необходимы для разработки планов социально-экономического развития территорий в комплексе «земля-трудовые ресурсы-производство»;

*принять органами исполнительной государственной власти и органами местного самоуправ-

ления ряд законодательных актов, обязывающих принимать управленческие решения во всех сферах хозяйственной деятельности, обеспечивающие достижение показателей прогнозов и разработанных на их основе переходных планов и проектов.

В этих двух направлениях **не закладывается плановая система экономики**. Это, как принято говорить в «верхах», **дорожная карта** по выходу из сложившегося положения в экономике, сельском хозяйстве, использовании трудовых ресурсов и др. **Задача прогнозной документации** – обозначить цели для системы управления всех уровней региона. Достижение этих целей и есть содержание управленческой и хозяйственной деятельности. **Только приращение прогнозам статуса правовой основы** может, с одной стороны, уберечь администрации от бессистемных управленческих действий, а с другой – исключить привлечение инвесторов для строительства объектов не первостепенной важности. Для сравнения можно привести пример: Администрации городских округов и муниципальных образований осуществляют свою деятельность в «рамках» Уставов или Положений. В этих документах не прописываются детально способы и методы выполнения отдельных функций. Поэтому должностные лица, решая какие-то вопросы, проявляют личные знания и умение. Но это не всегда обеспечивает принятие оптимальных решений.

Другое дело, когда имеется утверждённый документ (в данном случае прогноз), то его надо реализовывать, для этого он и разработан. В этом залог того, что самовольных решений со стороны должностных лиц не будет, и не будут приниматься управленческие решения, противоречащие выбранному направлению развития экономики и обоснованному в утверждённом документе. И более того, если в прогнозе будут выявлены и обоснованы на перспективу все компоненты производительных сил для конкретной территории и формы производственных отношений, то инвесторы «без агитации» будут выбирать для себя объекты вложения средств. Экономика при этом будет развиваться комплексно без уклонов на строительство, например, только торговых супермаркетов, как это происходит сейчас во многих регионах.

Отсутствие системы прогнозирования и перспективного планирования использования земель и их охраны особенно в сельской местности порождает бессистемность проводимых мероприятий, неэффективное использование бюджетных средств и инвестиций в развитие действующих землевладений и землепользований. «Распространение градостроительных регламентов, правил землепользования и застройки,.... не дает положительных результатов и указывает на необходимость зонирования земель сельскохозяйственного назначения на основе землеустроительной документации в соответствии с качественными характеристиками и местоположением земельных участков».[1]

Социально - экономическое развитие любо-

го административного образования планируется и достигается в процессе комплексного и взаимоувязанного функционирования системы ресурсных и иных факторов, включая управленческий фактор. В России управление важнейшим компонентом экономического развития – земельными ресурсами оказалось раздробленным между рядом министерств и ведомств. Так, государственную политику и нормативно-правовое регулирование осуществляют: Минэкономразвития РФ в области прогнозирования социально-экономического развития, Минсельхоз России – в области земель сельскохозяйственного назначения, Минприроды и экологии РФ – в границах особо охраняемых объектов, Федеральная служба Рослесхоз – на землях лесного фонда. К этому следует добавить, что в регионах и муниципальных образованиях ликвидирована землеустроительная стационарная и проектно-изыскательская служба, что в целом привело к резкому снижению роли управления земельными ресурсами, потере органами государственной власти функций прогнозирования, планирования и организации рационального использования земель и их охраны.

На сегодня важно усиление роли земельно-ресурсного потенциала в решении экономических и социальных проблем страны, усовершенствование функций и укрепление роли государства в выработке новой стратегии планирования и использования земельных ресурсов. «Анализ деятельности государства за период 1991-2011 гг. показал, что оно, в первую очередь уделяло внимание фискальным и политическим вопросам, решая задачи перераспределения земельной собственности и сбора земельного налога. Вместе с тем, практически не рассматривались вопросы состояния и использования земель, особенно земель сельскохозяйственного назначения и земель государственной (федеральной) собственности, не разрабатывались схемы и проекты использования и охраны земель, организации территории. Ослабление роли государства привело к потере функции планирования использования земель как

основы в системе управления земельными ресурсами,....». [2]

В этой связи целесообразно, чтобы законодательные и исполнительные органы государственной власти Российской Федерации, совместно с учеными Совета по развитию производительных сил (СОПС), РАСХН, Государственного университета по землеустройству и общественными деятелями в самое ближайшее время разработали и представили Правительству РФ целостную систему управления земельными ресурсами, возрождения государственной землеустроительной службы. Предложения по воссозданию системы управления в стране за последние три года в печати высказывали учёные Лойко П.Ф., Волков С.Н., Липски С.А. и другие. Однако их предложения, с одной стороны, не услышаны, а с другой – не увязаны между собой. В такой ситуации проявляются амбиции министерств и ведомств, усиливающих различия подходов к решению главных задач в использовании земельных ресурсов и социально-экономическом развитии страны.

Обобщая названные в статье вопросы, можно заключить, что разработка прогнозной, проектной документации по развитию и размещению производительных сил на основе использования земельных ресурсов представляет собой целенаправленные действия по созданию:

* основы жизнедеятельности населения;

* эффективной организации сельскохозяйственных производств с учётом природопользования;

* системы взаимоувязанного размещения объектов крупного капитального строительства и сопряженного с ними комплекса элементов обустройства территории: магистральные дороги, линии связи и все остальные инженерные коммуникации.

Федеральный центр системы управления должен иметь структуру, обеспечивающую разработку и реализацию прогнозной и проектной документации по использованию земельных ресурсов страны.

Библиографический список:

1. Волков, С.Н. Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в Российской Федерации. /С.Н. Волков //Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. - №11. -С.6-9.
2. Лойко, П.Ф. К вопросу создания системы управления землепользованием Российской Федерации на современном этапе/ П.Ф. Лойко //Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.- 2013- №4. С.7-15.
3. Положение О Министерстве экономического развития РФ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 437 (с изменениями на 21. 11.2013г.).
4. Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 N 450 (ред. от 08.07.2014) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»
5. Вильямс, В.Р. Вопросы повышения урожайности и реконструкции сельского хозяйства./ В.Р. Вильямс. – М.:Кооперат. изд-во студенчества сельхоз. акад. Им Тимирязева «Новый агроном», 1929
6. Шейнин, Л.Б. Земельное право. Учебное пособие. /Л.Б. Шейнин. –М.: Эксмо. - 2007. - 187 с.
7. Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 N 680 (ред. от 06.02.2012) «О составе схем территориального планирования Российской Федерации» (13 ноября 2006 г.)

LAND RESOURCES AND THEIR USE

V. N. Grechikhin, E. V. Provalova

Key words: *territorial planning, forecasting documentation, planning, Scheme of land management, the scheme of the regional plan, a land category management system.*

In the article on the background condition of use of agricultural land reviewed the abolition of the division of land into categories, distribution and quality of the developed documents of territorial planning; the need forecasted documentation as the basis of socio-economic development; the problems of land resources management.

УДК 332

СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

В. Н. Гречихин, кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А. Столыпина»
Тел. 8(8422)43- 00- 08, zem-kafedra44@yandex.ru

Ключевые слова: *Территориальное планирование, прогнозная документация, планирование, Схема землеустройства, Схема районной планировки, категории земель.*

В статье рассмотрены вопросы отмены деления земель на категории, распространение территориального планирования на земли сельскохозяйственного назначения; необходимость прогнозной документации как основы социально-экономического развития.

В 2012 году распоряжением Правительства РФ от 03. 03 2012 г №297-р. утверждены «Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012-2017 годы (далее Основы). [2] Целью государственной политики в области использования земельного фонда документ определяет *повышение эффективности использования земель, охрану земель как компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.* К главным же направлениям политики по управлению земельным фондом в Основах отнесено *совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путём исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории, т.е. определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования.*

При разработке программ социально-экономического развития, что входит в функции Минэкономразвития РФ, прежде всего, должен учитываться потенциал земли, как средства производства, а затем – как пространственного базиса для размещения инфраструктурных объектов капитального строительства.

В советский период взаимозавязанное решение вопросов использования земель и строительства осуществлялось на основе реализации Проектов (Схем) районной сельскохозяйственной планировки. На сегодня в Градостроительном кодексе РФ, [3] определяющим обязательность территориального планирования, не упоминается земля как база-основа для размещения объектов крупного капитального строительства. В кодексе не используются выражения «использование земель», «система расселения», «природные условия», а также не упоминается перечень показателей, которые должны быть в основе решений о размещении объектов крупного капитального строительства (си-