МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кресникова Надежда Ивановна,
доктор экономических наук,
руководитель отдела Всероссийского института аграрных проблем
и информатики имени А.А. Никонова Россельхозакадемии

Многофункциональность сельскохозяйственного землепользования обусловлена разносторонними взаимосвязями природных компонентов и антропогенной деятельности субъектов земельных отношений в аграрной сфере. При этом организующим фактором служит земля, которая в сельском хозяйстве является одновременно и пространственным базисом, и главным средством производства.

Земля — это природный фактор, обеспечивающий материальные условия жизни всех биологических объектов и деятельности людей. В соответствии с узаконенной Земельным кодексом Российской Федерации классификацией земель по целевому назначению на территории страны выделены семь их категорий (статья 7):

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли населенных пунктов;

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4) земли особо охраняемых территорий и объектов;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

Сельская территория с расположенными на ней сельскохозяйственными и несельскохозяйственными угодьями представляет собой гармоничную картину антропогенного *сельскохозяйственного ландшафта*, являющегося важным атрибутом *агропродовольственной среды*.

Земельные ресурсы аграрной сферы России представлены *землями сельскохозяйственного назначения*. В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации такими землями признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Минэкономразвития России по состоянию на 1 января 2011 г. в структуре земельного фонда страны земли сельскохозяйственного назначения занимали 23,0%, их общая площадь составила 393,4 млн. га, из них сельскохозяйственных угодий 196,1 млн. га [2].

В составе земель сельскохозяйственного назначения непосредственно главным средством производства являются *сельскохозяйственные угодья*. Согласно ГОСТ 26640-85 это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. К ним принадлежат пашня, многолетние насаждения, залежь, сенокосы, пастбища. Остальные угодья в категории земель сельскохозяйственного назначения относятся к несельскохозяйственным угодьям — это земли, покрытые лесом, древесно-кустарниковой растительностью, занятые застройкой, дорогами и т.д.

Несельскохозяйственные угодья служат необходимым компонентом функционирования сельского хозяйства. Так, древесно-кустарниковая растительность и лесополосы имеют полезащитное значение в сельскохозяйственном производстве, дороги, включая полевые, — главный элемент инфраструктуры в сельской местности, дренажные канавы обеспечивают оптимальный режим водоснабжения культурных растений и т.д. Несельскохозяйственные угодья создают также резерв для освоения новых земель в пашню, культурные пастбища и прочие виды сельскохозяйственных угодий, в случае если возникнет необходимость расширения последних. В Российской Федерации по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Минэкономразвития России по состоянию на 1 января 2011 г. в структуре земель сельскохозяйственного назначения несельскохозяйственные угодья занимали 50,2%.

Характер природных и антропогенных ландшафтов определяет направление и формирует многофункциональность аграрного землепользования в той или иной местности: специализацию сельскохозяйственного производства и структуру посевных площадей, систему земледелия и агротехники, мелиоративные и культуртехнические

мероприятия, а также обычаи, сельский уклад, традиции, сопутствующие народные промыслы, аграрный туризм и т.д. По выражению А. Маршалла, сельское хозяйство не может представлять собой локализованную и высокоспециализированную отрасль. Те, кто работает на земле, должны приспосабливать свою деятельность к смене времен года. В течение годового производственного цикла хозяйствующие субъекты не могут заниматься только одним видом работ [7, сс. 68, 69]. Именно это и способствует возникновению многофункциональности агропродовольственной среды, в которой роль земли определяется не только ее значением как пространственного континуума, но и ее способностью создавать новые ценности за счет действия особых природных сил, скрытых в почве (плодородии). Поэтому земля относится к особым объектам общественных отношений, называемых *земельными отношениями*.

В частности, земельные отношения, возникающие в процессе использования земли для выращивания сельскохозяйственных культур, представляют собой наиболее чистый вид *аграрных* земельных отношений. Это объясняется прежде всего тем, что применение естественного почвенного плодородия не связано с созданием на обрабатываемой земле объектов недвижимости (как, например, на землях населенных пунктов), образующих вместе с земельным участком *земельно-имущественный комплекс*, порождающий сложную систему общественных отношений, основу которых составляют земельные отношения. Уникальная способность земли производить и воспроизводить растительный мир является главной причиной выделения аграрных земельных отношений в общей системе земельных отношений. В аграрном секторе земельные отношения — это отношения между гражданами, юридическими лицами, местными органами самоуправления и органами государственной власти по поводу владения, пользования, распоряжения земельными участками сельскохозяйственного, экологического или другого назначения [6, с. 5]. В данном определении наряду с сельскохозяйственным значением выделена и экологическая роль земельных участков.

Влияние человека на природный фон повышает значение *природоохранной* составляющей агропродовольственной среды. Земля как продукт природы сформировалась независимо от воли человека. Естественное плодородие, создаваемое в результате длительного (речь идет о тысячелетиях) почвообразовательного процесса, является основой экономического (эффективного) плодородия почвы. Последнее образуется под влиянием деятельности человека (вспашка, осушение, орошение, применение удобрений и т.д.). Если хозяйство ведется неправильно с точки зрения охраны окружающей среды, возникают неблагоприятные антропогенные факторы, к числу которых можно отнести прогрессирующие процессы эрозии и дефляции почв, заболачивания, зарастания кустарником ценных видов сельскохозяйственных угодий и др. Действие таких факторов может уничтожить естественное плодородие земель в течение нескольких лет. Учет и оценка *экологических* условий природной среды для сельскохозяйственной практики имеет огромную важность. *Охрана* земли как природного объекта, важнейшего элемента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве имеет приоритет перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. При осуществлении деятельности, связанной с использованием и охраной земель, должны совершаться виды работ и приниматься управленческие решения, которые позволяют обеспечить сохранение жизни человека и предотвращают негативное (вредное) воздействие на его здоровье. Специальные нормы Земельного кодекса Российской Федерации посвящены охране земель с целью предотвращения их деградации, загрязнения, захламления, нарушения и защиты от других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности человека и обеспечения улучшения и восстановления нарушенных земель. В частности, собственники и арендаторы земельных участков, землепользователи, землевладельцы обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии.

Таким образом, многофункциональность землепользования связана с деятельностью хозяйствующих (экономических) субъектов, относящейся к владению, распоряжению, охране и использованию земельных ресурсов. В государственной правовой области земельных отношений земля рассматривается главным образом как недвижимость и является объектом права собственности (государственной, частной) и как объект такого права не может быть исключена из недвижимого имущества, поскольку само право собственности является разновидностью вещного права [4, с. 22]. Как таковое действие земельного фактора на процессы формирования многофункциональности агропродовольственной среды проявляется во всей сложной системе общественных отношений, поскольку земельные отношения не существуют в отрыве от иных отношений, они не изолированы от них, и все виды общественных отношений оказывают взаимное воздействие друг на друга. В результате использования земли для различных целей возникает своеобразный социальный комплекс отношений по поводу не только непосредственно земли, но и тех объектов, которые находятся на ней и под ее поверхностью. Земля используется для хозяйственной и иной деятельности человека, связанной с созданием и эксплуатацией искусственно сооруженных объектов недвижимости и естественных природных объектов. При этом эксплуатация всех этих объектов без одновременного использования физически земли невозможна. Земельные отношения представляют собой отношения по поводу объектов недвижимости, находящихся на поверхности земельного участка и под ней и, естественно, самого земельного участка. Содержание этих отношений не исчерпывается лишь регулированием вопроса использования и охраны земель. Земельными отношениями являются также отношения собственности на землю, иных прав на земельные участки, оборотоспособности земельных участков и некоторые другие [5, сс. 13, 14]. *В аграрной сфере система земельных отношений представляет собой взаимосвязанные виды отношений (организационных, общественно-экономических, производственных) между хозяйствующими*

субъектами по поводу владения и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, охраны и использования земельных участков из таких земель как объектов природы и вещественных активов в производстве. В целом земельные отношения зависимы от социально-экономической политики государства, реализуемой в обществе и выражающейся в земельном строе — форме государственного устройства в сфере землепользования. На уровне страны основная цель аграрной земельной политики заключается в сохранении самого фонда земель сельскохозяйственного назначения и образовании устойчивого (стабильного) землепользования сельскохозяйственных товаропроизводителей. При этом *устойчивость* (как и стабильность) не означает неизменности или неподвижности. Прежде всего, это *неуязвимость* землепользования.

Земельные отношения во многом определяются *собственностью* на землю. Согласно Конституции Российской Федерации (пункт 2 статьи 9) земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (пункт 1 статьи 36). В настоящее время в России достигнуто многообразие прав на землю. Государственная собственность разделена на две части: федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. Земельным кодексом Российской Федерации закреплена муниципальная собственность на землю, то есть собственность муниципальных образований, от имени которых права собственника осуществляют местные органы власти. Продолжает существовать пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование земельными участками. На последнем праве землю используют, в основном, государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления. Все большее количество земельных участков переходит в собственность физических и юридических лиц. Таким образом, *в России монополии государственной собственности на землю больше нет*.

В рамках двух главных типов собственности — частной и государственной — существуют многообразные формы ее проявления. Так, в пределах частной собственности на землю можно выделить:

- крупную частную собственность, основанную на наемном труде (агрохолдинги, сельскохозяйственные предприятия, крупные крестьянские (фермерские) хозяйства);

- мелкую трудовую частную собственность, которая основана на личном труде собственника и членов его семьи (мелкое фермерское или личное подсобное хозяйство);

- частную общую (совместную или долевую) собственность.

Государственная собственность на землю является общественной, означающей совместное владение землей и результатами производства при ее использовании в качестве основного средства.

Структура собственности вообще влияет на экономические стимулы, а следовательно, и на поведение индивидов. *Структуру прав собственности на землю можно трактовать как множество экономических и социальных отношений (связей), определяющих положение каждого экономического субъекта в процессе использования земельных ресурсов.* В аграрной сфере содержание этих прав оказывает определенное воздействие на предоставление и использование сельскохозяйственных угодий, а следовательно, и на масштабы и характер экономической активности хозяйствующих субъектов. Частный сектор имеет значительную долю в общей структуре прав на используемые для сельскохозяйственного производства земли (таблицы 1 и 2).

Таблица 1 — Площадь и структура земельной собственности, используемой предприятиями, хозяйствами, обществами, производящими сельскохозяйственную продукцию, по состоянию на 1 января 2006 г. [3]

Основные землепользователи	Использовано земли					
	всего		в том числе находящейся в собственности			
			частной		государственной и муниципальной	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Хозяйственные товарищества и общества	100161,1	100	37947,9	37,9	59372,4	59,3
Производственные кооперативы	144354,1	100	57042,7	39,5	86496,0	59,9
Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	137061,8	100	592,7	0,4	136211,5	99,4
Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	3181,3	100	12,4	0,4	3138,2	98,6
Подсобные хозяйства	2044,1	100	241,7	11,8	1664,3	81,4
Прочие предприятия, организации и учреждения	5153,0	100	389,7	7,6	4164,4	80,8
Общинно-родовые хозяйства и казачьи общества	66697,7	100	23,0	0,03	66661,8	99,95

Все земли, используемые предприятиями, организациями, хозяйствами, обществами для производства сельскохозяйственной продукции	*458653,1*	*100*	*96250,1*	*21,0*	*357708,6*	*78,0*

Примечания

1 В данной таблице представлены сведения о фактически используемых для производства сельскохозяйственной продукции землях, которые в границах территорий предоставлены на различных титулах права сельскохозяйственным производителям не только из земель сельскохозяйственного назначения, но и из земель лесного, водного фонда, земель запаса и земель других категорий.

2 Часть площади, которая была использована сельскохозяйственными товаропроизводителями в 2005 году и относилась, вероятнее всего, к муниципальным землям, отдельно в таблице не отражена, однако эта площадь учтена в графе «всего».

Учтенные в таблице 1 *хозяйственные товарищества и общества* представляют собой коммерческие организации и включают предприятия таких организационно-правовых форм, как полные товарищества, товарищества на вере, общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества. Сельскохозяйственные *производственные кооперативы* являются также коммерческими организациями, образованными в результате добровольного объединения граждан для совместной производственной деятельности, например, производства и переработки продукции сельского хозяйства. Надо отметить, что в группе, которую представляют производственные кооперативы, учитываются и земли *ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств*, созданных на базе прежних сельскохозяйственных предприятий, угодья которых находятся в общей собственности (долевой или совместной).

Имущество *унитарных сельскохозяйственных предприятий*, которые являются коммерческими организациями, принадлежит государству или муниципалитету. Наряду с государственной (муниципальной) землей они используют и частные угодья. Что касается *научно-исследовательских и учебных учреждений и заведений*, то это некоммерческие организации, имущество которых приобретается за счет бюджетного финансирования, а земельные участки (за небольшим исключением) переданы им в постоянное (бессрочное) пользование. *Подсобные сельскохозяйственные предприятия* используют в основном землю, находящуюся в государственной и муниципальной собственности, предоставленную им на праве пользования и аренды. *Общинно-родовые хозяйства* отличаются тем, что сохранили традиционный образ хозяйствования и промысла. Это юридические лица, которые используют государственную землю на титулах права безвозмездного срочного и постоянного (бессрочного) пользования. Организуя *казачьи общества*, граждане выходят со своей земельной долей из сельскохозяйственного предприятия. Поэтому наряду с государственными и муниципальными землями, находящимися у таких обществ на праве постоянного (бессрочного) пользования, они используют и частные земли граждан, включая земельные доли.

В 2010 г. в земледельческих районах России наиболее распространенными являлись хозяйственные товарищества и общества. Они обрабатывали более 40% всех земель, использовавшимися сельскохозяйственными предприятиями и организациями для производства сельскохозяйственной продукции. Производственные кооперативы использовали примерно 37% таких земель, государственные и муниципальные предприятия – 6, научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения – 1,2, подсобные хозяйства промышленных предприятий – около 0,7, казачьи общества – около 0,1, прочие предприятия и организации – 5,8% всех земель, применявшимися сельскохозяйственными предприятиями и организациями для производства сельскохозяйственной продукции.

Что касается граждан или их объединений, то представленные в таблице 2 *крестьянские (фермерские) хозяйства* являются объединениями граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих общее имущество, осуществляющих совместную производственную и иную хозяйственную деятельность. Производство этих хозяйств ориентировано на рынок. Как известно, в начале земельной реформы крестьянские (фермерские) хозяйства создавались как юридические лица. Земельные участки предоставлялись им в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, долгосрочную аренду. Впоследствии российское законодательство закрепило нормы, в соответствии с которыми такие хозяйства осуществляют предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а частное имущество, включая землю, находящееся в совместной собственности, принадлежит членам соответствующего хозяйства, если соглашением между ними не установлено иное. Согласно Федеральному закону от 7 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» к предпринимательской деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют работу юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации или существа правовых отношений (пункт 3 статьи 1 главы 1). В настоящее время в связи с тем, что процесс перерегистрации крестьянских (фермерских) хозяйств в соответствии с действующим законодательством не завершен, они существуют в обеих из двух указанных организационно-правовых формах.

В отличие от крестьянских (фермерских) хозяйств *личные подсобные хозяйства* представляют собой форму

непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Предоставленные и (или) приобретенные и используемые для ведения личного подсобного хозяйства земельные участки могут располагаться в черте поселений (приусадебные земельные участки) и за чертой поселений (полевые земельные участки).

Таблица 2 — Площадь и структура земельной собственности, используемой гражданами (объединениями граждан), производящими сельскохозяйственную продукцию, по состоянию на 1 января 2006 г. [3]

Основные землепользователи	Использовано земли					
	всего		в том числе находящейся в собственности			
			частной		государственной и муниципальной	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Крестьянские (фермерские) хозяйства	20647,4	100	6569,5	31,8	8277,4	40,1
Личные подсобные хозяйства	6976,8	100	4633,3	66,4	2319,9	33,2
Садоводы и садоводческие объединения	1249,2	100	820,8	65,7	427,6	34,2
Огородники и огороднические объединения	322,3	100	18,5	0,6	298,3	92,6
Дачники и дачные объединения	16,9	100	13,0	76,9	3,8	22,5
Граждане, собственники земельных участков	1411,3	100	1365,4	96,7	4,9	0,4
Собственники земельных долей	8295,7	100	8284,2	99,9	0,9	0,0
Прочие землепользования граждан и их объединений	40432,3	100	541,6	1,3	39704,8	98,2
Все земли, используемые гражданами (объединениями граждан) для производства сельскохозяйственной продукции	*79351,9*	*100*	*22246,3*	*28,0*	*51037,6*	*64,3*

Примечания

1 В данной таблице представлены сведения о фактически используемых для производства сельскохозяйственной продукции землях, которые в границах территорий предоставлены на различных титулах права сельскохозяйственным производителям не только из земель сельскохозяйственного назначения, но и из земель лесного, водного фонда, земель запаса и земель других категорий.

2 Часть площади, которая была использована сельскохозяйственными товаропроизводителями в 2005 году и относилась, вероятнее всего, к муниципальным землям, отдельно в таблице не отражена, однако эта площадь учтена в графе «всего».

Садоводческие, огороднические и дачные объединения граждан — это некоммерческие организации, учрежденные гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Основная часть земель садоводческих и дачных объединений находится в частной собственности. Процесс приватизации садоводческих и дачных земельных участков ускорен благодаря введению в действие Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества». Что касается таких землепользователей, как *граждане — собственники земельных участков*, то они используют те участки, которые получили в установленном порядке в собственность для сельскохозяйственных целей в счет земельных долей. Показанная в таблице 2 площадь угодий *собственников земельных долей* находится в общей собственности и используется сособственниками вне рамок сельскохозяйственных предприятий. Группа *прочих землепользований граждан и их объединений* включает в себя земли следующих землепользователей: граждан, имеющих служебные наделы; животноводов и животноводческих объединений; граждан, имеющих земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства; граждан, занимающихся северным оленеводством и промыслом; граждан, занимающихся сенокошением и выпасом скота; индивидуальных предпринимателей, не образовавших крестьянские (фермерские) хозяйства.

В 2010 г. гражданами для производства сельскохозяйственной продукции использовалось 97,2 млн. га земель, предоставленных для сельскохозяйственных целей.

В целом данные таблиц 1 и 2 наглядно иллюстрируют, что многофункциональный характер аграрного землепользования свойственен обществу с многоукладной экономикой. Наряду с крупными сельскохозяйственными товарными производителями (сельскохозяйственными организациями различных организационно-правовых форм, подсобными сельскохозяйственными предприятиями и т.д.) функционируют мелкие сельскохозяйственные производители, которые обеспечивают продукцией, в основном, свою семью (небольшие крестьянские, личные

подсобные хозяйства и др.). Многие объединения граждан (садоводческие, огороднические, дачные) используют свои земельные участки больше для активного отдыха, чем для чисто сельскохозяйственного производства.

Земля — это материальная среда, свойства которой изменяются в континууме. Так, населенные пункты, которые размещаются на сельских пространствах, весьма разнообразны: от мелких деревень с несколькими домами до масштабных обжитых территорий с застройкой городского типа. Протяженность и неравномерное размещение сельского хозяйства, его пересечение с лесными землями, водными объектами, историческими ландшафтами, а также проживающие в сельской местности народности, их национальные особенности и проч., активно формируют характер агропродовольственной среды. Таким образом, на решение проблем аграрного землепользования и земельных отношений в агропродовольственной среде сильное влияние оказывает *местоположение* массивов и участков сельскохозяйственных угодий в разных ландшафтных зонах и провинциях. Непосредственным же системообразующим фактором любого землепользования является *земельный участок*. Это часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Она имеет замкнутые границы, фиксированное местоположение площади и правовой режим. Земельный участок представляет собой землю с улучшениями, включая улицы, дороги, дренаж, аллеи и все коммуникации [8, с. 75]. Участок из земель сельскохозяйственного назначения определяется как *сельскохозяйственный* земельный участок.

Согласно Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В соответствии со статьей 11^2 (пункт 5)Земельного кодекса Российской Федерации образование земельных участков из участков, находящихся в частной собственности и принадлежащих нескольким собственникам, осуществляется по соглашению между ними. Исключение составляет выдел земельного участка (земельных участков) в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Он осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статьи 13 и 14).

Сформировать устойчивое землепользование сельскохозяйственного товаропроизводителя можно на основе единого земельного массива или образованных и оформленных надлежащим образом земельных участков. *Земельный массив в аграрной сфере — относительно крупное, определенное на местности территориальное сельское образование, включающее совокупность угодий земель сельскохозяйственного назначения и участков, включая и незарегистрированные надлежащим образом земельные участки*. Земельный массив (как и земельный участок) может образовать кадастровую единицу территории. Земельные участки классифицируются по своему функциональному назначению.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» *садовый* земельный участок — это участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля. Такой участок предназначается также для отдыха. Его собственник вправе возвести на нем хозяйственные строения и/или сооружения и жилое строение, но без права регистрации проживания в нем.

Огородный земельный участок предоставляется гражданину или приобретается им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля. В зависимости от разрешенного использования такого земельного участка, определенного при зонировании территории, собственник вправе или не вправе возводить на нем некапитальное жилое строение и хозяйственные строения и сооружения.

Что касается *дачного* земельного участка, то он предоставляется гражданину или приобретается им в целях отдыха. Собственник вправе возвести на нем хозяйственные строения и сооружения, жилое строение без права регистрации проживания в нем или жилой дом с правом регистрации проживания в нем. На дачном земельном участке собственник может выращивать плодовые, ягодные, овощные, бахчевые или иные сельскохозяйственные культуры и картофель.

Таким образом, в контексте многофункциональности аграрное землепользование функционирует:

1) для товарного производства продукции сельского хозяйства (на рынок);

2) для производства продукции сельского хозяйства с целью собственного потребления;

3) для активного отдыха, аграрного туризма, развития народных промыслов в несезонный период, проживания городских жителей в сельской местности.

В рамках этих трех направлений деятельности хозяйствующих субъектов в аграрной сфере существуют различные промежуточные комбинации. Например, фермер производит продукцию как для продажи на рынке, так и для

собственного потребления, а гражданин, занимающийся дачным хозяйством в целях активного отдыха, часть выращенной продукции может употребить, а другую часть — продать и т.д.

В *глобальном* плане многофункциональность аграрного землепользования проявляется: 1) как фактор продовольственной безопасности страны, 2) как фактор экологической безопасности территории.

С точки зрения аграрной сферы и в интересах развития *продовольственной безопасности* страны земельная политика должна быть направлена на ограничение вывода земель из сельскохозяйственного оборота, жесткое квотирование продажи или иной передачи сельскохозяйственных угодий на несельскохозяйственные цели. Поэтому на уровне субъектов Российской Федерации целесообразно планирование использования земель сельскохозяйственного назначения в рамках комплексного зонирования территории региона.

Проблемы аграрного землепользования обостряет ставшее практикой проникновение в сельские районы жилищной и промышленной застройки, в том числе через механизм скупки девелоперами земельных долей граждан. Появилась широко развитая в стране система проживания в элитной сельской местности населения, не занятого в сельском хозяйстве. Для обезлюженных депрессивных районов это неплохо, так как в какой-то мере способствует развитию инфраструктуры сельских пространств и закреплению там жителей. Однако жилищное и промышленное строительство ведется с нарушением всех требований сохранения природы и охраны окружающей среды в поймах рек, на землях, путем дорогостоящей мелиорации освоенных ранее под пашню, и даже на территориях исторических ландшафтов. Землеотвод сельскохозяйственных угодий должен быть обоснован соответствующими материалами прогнозирования аграрного землепользования и регулироваться региональным земельным законодательством.

Помимо того что сельское хозяйство является фактором продовольственной безопасности, это и фактор *экологической безопасности* территории. Традиционный сельскохозяйственный производитель (фермер, обычное коллективное сельскохозяйственное предприятие) ориентирован на тщательную обработку почвы и содержание ограниченного поголовья скота, что не нарушает экологический баланс территории. Его производство подразумевает расширенный ассортимент продукции, в том числе востребованной на местном продовольственном рынке. А вот агрохолдинги занимаются производством сельскохозяйственной продукции (сырья) в основном одного-двух видов (например, зерна) и для внешнего рынка (на экспорт). И это само по себе неплохо, если бы не было связано со скупкой сельскохозяйственных угодий, контролем над огромными земельными площадями и вытеснением из лучших сельскохозяйственных районов традиционного сельскохозяйственного производителя. По крайней мере 30% сельскохозяйственных угодий расположены в лучших земледельческих зонах страны, где главным образом и осуществляют свою сельскохозяйственную деятельность крупные компании, присваивая абсолютную ренту, а также дифференциальную ренту и первого, и второго типа. Согласно оценке Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) общая площадь пашни, которая находится под контролем 196 частных агрохолдингов (без учета структур, интегрированных с государственными компаниями), составляет 11,5 млн. га, 32 агрохолдинга контролирует более чем по 100 тыс. га земель каждый [1, с. 58].

Основой земельной политики может служить соответствующий федеральный акт по использованию земель сельскохозяйственного назначения, в котором сельское хозяйство должно рассматриваться с позиций основного фактора по продовольственной и экологической безопасности страны. В таком федеральном земельном законе и развивающих его соответствующих программах и региональных актах необходимо рационально ограничивать возможности скупки земель сельскохозяйственного назначения и перевода сельскохозяйственных угодий в виды угодий несельскохозяйственного использования. Одновременно должны быть закреплены соответствующие меры по борьбе с обезлюдиванием сельских территорий в неблагоприятных для сельского хозяйства зонах, а также в депрессивных районах.

Земельный кодекс Российской Федерации и другое земельное законодательство предполагает изъятие части земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных целей (например, дорожного и прочего строительства). Налицо конфликт между различными хозяйственными целями использования земли. Его преодолеть на уровне района или муниципального образования можно с помощью баланса планов комплексного землепользования с расчетом на перспективу. Поэтому в региональных земельных актах желательно предусматривать составление районных или муниципальных планов (карт) землепользования, на которых выделяются отдельные виды деятельности с запрещением каких-либо иных. Например, в сельскохозяйственных зонах должна быть запрещена промышленная застройка, за исключением строительства зданий и сооружений, непосредственно связанных с сельским хозяйством. В некоторых сельскохозяйственных районах, которые уже сильно урбанизированы и куда проникла в больших масштабах городская застройка, может ограничиваться или даже запрещаться и жилищное строительство на сельскохозяйственных угодьях, за исключением строительства объектов сельской инфраструктуры и жилых домов для местного населения.

Следует разработать и процедуру утверждения планов землепользования с выделением конкретных зон использования земли сельских районов (муниципальных образований). Целесообразно законодательно установить порядок принятия государственных управленческих решений и реализации прав собственников на всех уровнях

административного управления (федеральном, региональном и местном) только на основе материалов планирования и прогнозирования землепользования. И хотя такая политика ограничивает права хозяйствующих субъектов и самого земельного собственника в альтернативных видах использования земли, она необходима, чтобы хотя бы как-то смягчить проблему вывода сельскохозяйственных угодий из аграрного оборота. В некоторых регионах перечисленные вопросы приобретают теперь особую значимость.

Практика планирования использования земель и зонирования сельских территорий в системе общего комплексного зонирования на перспективу, упорядочения землеотвода применяется большинством развитых государств с целью сохранения *сельскохозяйственного потенциала* страны. Региональные планы землепользования по районам и муниципальным образованиям, предусматривающие конкретное выделение зон с различным использованием земли, — это действенный *инструмент*, ставящий серьезные препоны произвольному отводу земель сельскохозяйственного назначения с целью изменения аграрного характера землепользования. На выделенных под сельскохозяйственные зоны территориях можно разрешать лишь возведение сельскохозяйственных построек или инфраструктурных сооружений (дорог, включая грунтовые, мелиоративных систем и проч.). Ограничить, а в некоторых случаях и остановить строительные работы, которые проводятся на сельскохозяйственных угодьях, можно не только путем общегосударственного регулирования, но прежде всего региональными нормативными правовыми актами, содержащими *механизм*, стимулирующий использование земель сельскохозяйственного назначения и ограничивающий вывод этих земель из сельскохозяйственного оборота. Для этого федеральным земельным законодательством, регулирующим сферу оборота земель сельскохозяйственного назначения, должны быть предоставлены соответствующие полномочия субъектам Российской Федерации.

Само регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации должно различаться по степени либерализма к передаче этих земель для использования в несельскохозяйственных видах деятельности и под застройку в зависимости от землеобеспеченности и роли сельского хозяйства в регионе. Однако в контексте продовольственной безопасности в каждом регионе должны быть выделены лучшие зоны, которые могут образовать своеобразный *сельскохозяйственный резерв* и являться территориями, предназначенными, в основном, для ведения сельского хозяйства. Значительно более либеральное отношение к режиму использования сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственных целях можно допустить в зонах, где таких земель много, они не плодородны, поэтому не имеют стратегического значения для сельского хозяйства, так как требуют больших вложений средств и фондов в процессе обработки. Однако в таких зонах, если и разрешать законодательно сельскохозяйственному производителю продавать часть свой площади под несельскохозяйственные объекты для получения средств на развитие хозяйства, то в соответствующем региональном законе необходимо оговорить максимальный размер сельскохозяйственного земельного участка, который он может продать или сдать в аренду на несельскохозяйственные цели (например, под застройку), при условии, что такое использование не вредит самому сельскохозяйственному производству, а также экологической безопасности территории.

В целом многофункциональность аграрного землепользования имеет много позитивных сторон.

Во-первых, земля как фактор производства вовлекается в сельскохозяйственный оборот, благодаря чему поддерживается ее культурное состояние (она не зарастает кустарником и не превращается в залежь), а также производится продукция.

Во-вторых, возникают природо-хозяйственные (антропогенные) ландшафты, включающие поля различных красок (зеленые, желтые и проч.) в зависимости от периода года и времени созревания и уборки урожая, луга, стада на пастбищах, лесные чащи, водные пространства и т.д. Такие ландшафты создают целесообразный экологический фон для жизненного уклада сельских жителей и приезжих горожан.

В-третьих, становится реальным доступ к земле тех, кто может ее хорошо обработать. Изрядный частный клин сельскохозяйственных угодий отведен для ведения приусадебного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного и жилищного строительства. Наличие садовых, огородных, дачных и других земельных участков у горожан обеспечивает им активный отдых на природе и при желании — производство свежей экологически чистой продукции.

В-четвертых, развивается агротуризм, нетрадиционное для данной местности производство, что способствует диверсификации сельского хозяйства. Сельхозпроизводителю выгодно освоить дополнительные промыслы с последующим занятием свободных ниш в секторах регионального рынка. Местные власти со своей стороны не упускают возможности сдать хотя бы часть муниципальной земли в аренду, если условия реализации продукта, который собирается производить арендатор, позволяют получить с него арендную плату за землю и налог в местный бюджет. За счет последнего затем решаются проблемы обустройства территорий.

Таким образом, многофункциональность агропродовольственной среды вообще и аграрного землепользования в частности позволяет достигать не только производственные, но и экологические, социальные цели. Благодаря многофункциональности аграрного землепользования сохраняется земельный сельскохозяйственный потенциал страны, сберегаются крестьянские подворья, создаются барьеры, препятствующие обезлюдиванию не очень-то

благоприятных для сельского хозяйства районов.

Литература

1 Воронина А. Кто скупает Россию / А. Воронина // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2008. — № 10. — С. 57 – 60.

2 Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. — М.: Росреестр, 2011. — 260 с.

3 Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2006 года / Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость). — М.: Роснедвижимость, ФГУП ФКЦ «Земля», 2006. — 699 с.

4 Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / И.А. Иконицкая. — М.: Институт государства и права РАН, Академический правовой университет, 1999. — 128 с.

5 Крассов О.И. Земельное право современной России: Учебное пособие / О.И. Крассов. — М.: Дело, 2003. — 624 с.

6 Кресникова Н.И. Государственное регулирование земельных отношений в Российской Федерации / Н.И. Кресникова, Э.Н. Крылатых, И.В. Семенова. — М.: ИнтелПринт, 2002. — 56 с.

7 Маршалл А. Принципы политической экономии. Т. III. Пер. с англ. / А. Маршалл. — М.: Прогресс, 1984. — 351 с.

8 Харрисон Генри С. Оценка недвижимости: Учебное пособие. Пер. с англ. / Генри С. Харрисон. — М.: РИО Мособлупрполиграфиздата, 1994. — 231 с.: ил., табл., граф.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006