

УДК / UDC 332.5.334.4:631.1:349.41

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО  
ИНСТРУМЕНТАРИЯ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**  
**IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL LEGAL INSTRUMENTS FOR  
REPRODUCTION OF AGRICULTURAL LAND RESOURCES**

**Титков А.А.**, соискатель, старший преподаватель

Titkov A.A., Applicant, Senior Lecturer

**Делов И.С.**, аспирант

Delov I.S., Postgraduate Student

**ФГБОУ ВО «Орловский государственный аграрный университет  
имени Н.В. Парахина», Орел, Россия**

Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education  
"Orel State Agrarian University named after N.V. Parakhin", Orel, Russia

E-mail: [titkov91@mail.ru](mailto:titkov91@mail.ru)

Представлены результаты исследования системы воспроизводства земельных ресурсов в сельскохозяйственном секторе региона на основе изучения и ретроспективного анализа состояния земельного фонда Орловской области в сравнении с актуальными данными о состоянии общей совокупности земель. Выявлено значение природно-ресурсного потенциала в развитии агропромышленного сектора региона и его дальнейшего существования в рамках устойчивого развития сельскохозяйственного направления в Орловской области. Определена роль земель сельскохозяйственного назначения в общей структуре земельного фонда региона и агропромышленном направлении, как основного вектора развития Орловской области. Проанализированы основные причины сокращения общей площади земель сельскохозяйственного назначения и изменении доли земель данной категории в общей совокупности земель иных категорий. На основании проведенного исследования рассмотрено совершенствование организационно-правового инструментария воспроизводства земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения с разработкой практических рекомендаций в области сохранения численных показателей площади земель сельскохозяйственного назначения как основополагающего фактора существования и развития аграрного направления в регионе. Определен состав законодательных дополнений, обеспечивающий сохранение наиболее ценных компонентов земель сельскохозяйственного назначения – сельскохозяйственных угодий.

**Ключевые слова:** природно-ресурсный потенциал, земельный фонд, земли сельскохозяйственного назначения, воспроизводство земель сельскохозяйственного назначения.

The results of a study of the system of land resources reproduction in the agricultural sector of the region based on the study and retrospective analysis of the state of the land fund of the Oryol region in comparison with current data on the state of the total land are presented in the article. The importance of the natural resource potential in the development of the agro-industrial sector of the region and its continued existence in the framework of the sustainable development of the agricultural sector in the Oryol region is revealed. The role of agricultural land in the general structure of the land fund of the region and the agricultural sector, as the main vector of development of the Oryol region, is determined. The main reasons for the reduction of the total agricultural land area and the change in the share of this category of land in the total land of other categories are analyzed. On the basis of the study, the improvement of the organizational and legal tools for the reproduction of agricultural land resources was

considered with the development of practical recommendations in the field of maintaining numerical indicators of the area of agricultural land as a fundamental factor in the existence and development of the agricultural sector in the region. The composition of legislative amendments was determined to ensure the conservation of the most valuable components of agricultural land in the region.

**Key words:** natural resource potential, land fund, agricultural land, reproduction of agricultural land.

**Введение.** Природно-ресурсный потенциал является основополагающим залогом повышения эффективности использования земли в сельском хозяйстве, обеспечивающий возможность развития сельскохозяйственного комплекса региона и выступающий в качестве условия существования агропромышленного комплекса. Рациональное и эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения способствует обеспечению продовольственной безопасности государства, что в настоящее время является проблемой для многих стран в связи с увеличением численности населения в мире; сохраняет традиционный уклад жизни сельского населения, обеспечивает его занятость. Земли сельскохозяйственного назначения являются и территориальным базисом размещения населения, и кормовой базой животноводства, и сырьевой базой для промышленности – основой существования сельскохозяйственного производства в целом. Сельскохозяйственная продукция может использоваться в качестве альтернативного источника топлива – решение проблемы нехватки энергетических ресурсов. Приведенные факты свидетельствуют о ценности земель сельскохозяйственного назначения и требуют совершенствования системы управления ими, обеспечения сохранности и воспроизводства, посредством недопущения сокращения площади земель данной категории и переводом ранее вышедших земель.

**Цель исследования** – совершенствование организационно-правового инструментария воспроизводства земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения в обеспечении устойчивого развития сельского хозяйства в регионе (по материалам Орловской области).

**Условия, материалы и методы.** Проведенное исследование базируется на теории современного законодательства, данных региональных докладов о состоянии и использовании земель в Орловской области, статистической информации в области развития и обеспечения аграрного сектора региона. В рамках исследования использованы эмпирические методы исследования, основанные на сравнении и анализе имеющихся данных с обоснованием последующих выводов.

**Результаты и обсуждение.** На сегодняшний момент времени, в рамках наблюдающегося снижения плодородия сельскохозяйственных угодий, повышение эффективности их использования, возможно за счет роста ресурсообеспеченности и стремления к повышению культуры земледелия. Действенным вариантом ресурсообеспеченности аграрного сектора выступает система воспроизводства земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения на основе использования организационно-правового механизма регулирования состояния земельного фонда региона и страны в целом. Использование представленного механизма определяет потребность изучения земельного фонда Орловской области, его состава и структуры, а также динамики показателей площади по отдельным компонентам (категориям земель), входящим в его состав.

Земельный фонд Орловской области представлен совокупностью земель различных категорий и в общем объеме составляет 2465,2 тыс. га. по состоянию

на 01.01.2019 г., согласно данным регионального доклада о состоянии и использовании земель в Орловской области за 2018 г. На основании данных представленного регионального доклада, общая площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 2035,9 тыс. га или 82,6%, что определяет аграрный характер области и важность земель данной категории для региона.

Характеристика земельного фонда Орловской области по категориям земель по состоянию на 01.01.2019 г. представлена на рисунке 1.

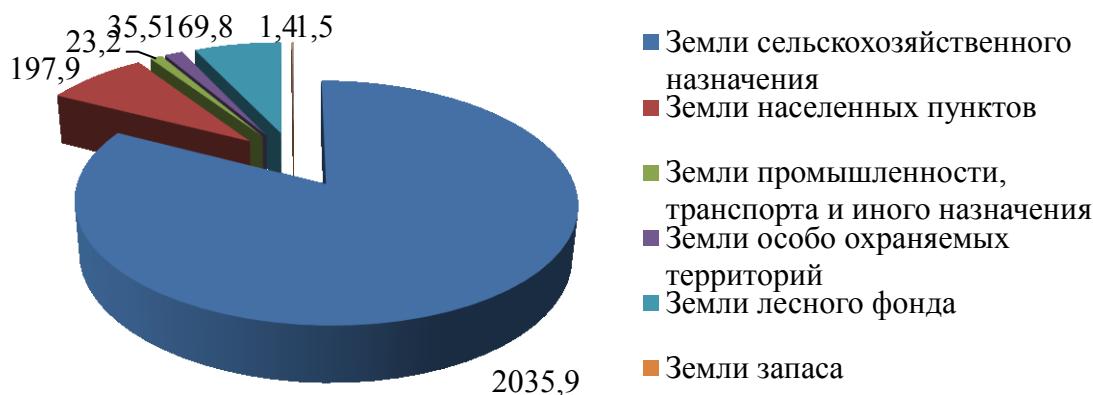


Рисунок 1 – Схема распределения земель на территории Орловской области по категориям земель, тыс. га (на 01.01.2019 г.) [2]

Также стоит отметить, что из общей площади земель области 213,0 тыс. га или 8,6% занимают земли природоохранного значения, 14 тыс. га или 0,6% – особо ценные земли. Из земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 2035,9 тыс. га, наибольшая доля находится в собственности граждан – 1126,1 тыс. га (55,3%) и муниципальной собственности – 602,4 тыс. га (29,6%). В собственности юридических лиц находится 307,4 тыс. га, что от общего количества составляет 15,1%. [2, 12] Соответственно, основным субъектом, заинтересованным в организации воспроизведения и эффективном управлении земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения, являются физические лица, составляющие наибольшую долю правообладателей земель данной категории. Стоит отметить, что ситуация с земельными ресурсами в области складывается так, что многие фермеры и граждане отказываются от земли и передают ее муниципалитетам. Это свидетельствует о наличии организационно-экономических проблем в сфере земельных отношений, так как подобные эпизоды не встречались ни в мировом опыте земельных отношений, ни в опыте России [11].

Земли сельскохозяйственного назначения составляют основу земельного фонда региона и являются основным ресурсом, обеспечивающим существование и развитие аграрного производства. Учитывая важность данной категории земель для региона, необходимо обеспечить сохранение существующих площадей, не допуская выхода и перевода земель данной категории в иные. Однако за период с 1990 г. в результате проводимой аграрной реформы общая площадь земель сельскохозяйственного назначения Орловской области сократилась на 260,7 тыс. га, что негативным образом отразилось на существовании и развитии аграрного сектора региона. Значительное сокращение площади земель анализируемой категории связано в первую очередь с переводом земель данной категории в иные, что наглядным образом представлено в таблице 1.

Таблица 1 – Динамика и структура земельного фонда по категориям [2]

Категория земель	Площадь, тыс. га				+/- 2018 г. к	
	1990 г.	2017 г	2018 г.			
			площадь	%	1990 г.	2017 г.
Земли сельскохозяйственного назначения	2296,6	2031,3	2035,9	82,6	-260,7	+4,6
Земли населенных пунктов	20,6	197,9	197,9	8,0	+177,3	-
Земли промышленности, транспорта и иного назначения	26,5	23,2	23,2	0,9	-3,3	-
Земли особо охраняемых территорий	0,1	35,5	35,5	1,4	+35,4	-
Земли лесного фонда	120,8	169,8	169,8	6,9	+49,0	-
Земли водного фонда	-	1,5	1,5	0,1	+1,5	-
Земли запаса	0,5	6,0	1,4	0,1	+0,9	-4,6
Итого земель в административных границах	2465,1	2465,2	2465,2	100,0	+0,1	-

Данные таблицы 1 позволяют сделать вывод о том, что основу сокращения площади земель сельскохозяйственного назначения составляет перевод земель данной категории в категорию земель населенных пунктов.

Учитывая особую важность сельскохозяйственных угодий, как наиболее ценных компонентов земель сельскохозяйственного назначения, мы проанализировали изменение площади земель предприятий, организаций и граждан, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции. Общая площадь земель, находящаяся в распоряжении данных субъектов, составляет 2110,7 тыс. га, в том числе 1999,1 тыс. га приходится на сельскохозяйственные угодья, из них 1554,6 тыс. га – пашня (по состоянию на 01.01.2019 г.). Общая площадь земель из этой категории пользователей в сравнении с 1990 г. сократилась на 185,9 тыс. га, из сельскохозяйственных угодий – на 74,5 тыс. га, в т.ч. пашни на 107,7 тыс. га [2, 9].

Представленные обстоятельства порождают необходимость разработки организационно-правового инструментария, обеспечивающего сохранение целостности земельного фонда региона и недопущения сокращения основного ресурса существования сельскохозяйственного комплекса. Проведенное исследование отражает негативную динамику сокращения площади земель сельскохозяйственного назначения, однако данное сокращение за последние 5 лет фактически не затронуло пашню, ввиду чего данное обстоятельство не оказывает значительного влияния на эффективность использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве.

Проблемы воспроизводства земельных ресурсов сельского хозяйства не является новеллой в системе управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения, однако имеющиеся разработки и рекомендации не охватывают всех научных и практических вопросов сельскохозяйственного производства в условиях постоянно изменяющейся внешней среды. Так, достаточное количество нерешенных проблем приходится на регулирование вопросов в области рационального использования земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения [3, 8].

На сегодняшний момент отрасль сельского хозяйства находится в череде основных насущных вопросов ввиду важности данного сектора в экономике как отдельных регионов, так и страны в целом. В силу данного обстоятельства с 1 марта 2015 г. в РФ вступил действие Федеральный закон № 171 ФЗ «О внесении

изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», основными целями которого являются установление нового порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Изменение правового регулирования возникновения, прекращения и реализации прав на земельные участки является глобальным скачком на пути повышения эффективности в управлении земельными ресурсами [6]. Данный документ является новым шагом на пути реформирования земельных отношений с правовой точки зрения.

Помимо этого, заметные изменения произошли и в подходах к регулированию аграрного сектора, как на национальном, так и на региональном уровнях. Государственные органы перестали вмешиваться в рыночные процессы и управление хозяйственной деятельностью товаропроизводителей и начинают переходить к косвенным методам воздействия на экономические субъекты.

Рассматривая правовой аспект совершенствования системы земельных отношений в РФ, остановимся более подробно на основных проблемах существующей нормативно-правовой базы по данному вопросу.

Основополагающим документом в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения является Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». 19 статья (ч. 3) данного ФЗ направлена на обеспечение эффективного использования земель и разрешение данной проблемы при обнаружении существенных минусов. Однако уже в настоящее время существуют достаточно серьезные проблемы реализации требований указанного нормативного акта, основными из которых являются:

- ограниченный объем финансирования на подготовку межевых планов и оплату работ кадастровых инженеров в отношении земельных участков, выделяемых в счет земельной доли;
- недостаточное количество выделяемых бюджетных средств на публичное представление информации в СМИ;
- отсутствие структурных подразделений, занимающихся земельными отношениями в органах местного самоуправления [1, 7].

С точки зрения обоснования данных минусов следует отметить недоработку закона на федеральном уровне – не произведен учет и анализ всех форс-мажорных обстоятельств, сдерживающих полноценную реализацию предложенных мероприятий.

Следует также отметить, что в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения, неоднозначность института имущественных прав покупки данного типа земельных участков, позволяет «обходить» действующее законодательство, посредством применения притворных сделок, то есть замены непосредственной купли-продажи на дарение, мену, ренту, не регулируемых со стороны ФЗ № 101, но учтенных гражданским законодательством.

Разрешение данных проблем возможно исключительно на государственном уровне, посредством контроля за совершением операций с недвижимостью со стороны органов власти, а также признании притворных сделок ничтожными, то есть абсолютно недействительными, с последующей реституцией и софинансированием процесса оформления земельных участков и проведения кадастровых работ для физических лиц, активно занимающихся ведением сельского хозяйства.

Для выполнения вышеизложенных пунктов, необходимо:

- создать законодательную базу, где четко должны быть прописаны вопросы собственности на землю, права и ответственность за ее рациональное использование, восстановления плодородия почв и защиты земель;
- сформировать комплекс факторов (мероприятий, механизмов), обеспечивающих повышение эффективности сельскохозяйственного производства и его конкурентоспособности, а также привлекательности для инвесторов;
- усилить роль государственного регулирования земельных отношений, провести разграничение земель между федеральным, региональным и местным уровнями;
- повысить социальный уровень жизни земледельцев, проживающих в сельской местности [4, 10].

Находясь у истоков очередного реформирования системы управления земельными ресурсами важно учесть прошлый негативный опыт и по максимуму постараться нивелировать те ошибки, которые не позволили достичь в полной мере целей земельной реформы 90-х годов прошлого века.

Рассматривая организационные аспекты управления земельными ресурсами в АПК Орловской области, как зеркало, отражающие общую ситуацию в стране, остановимся на анализе существующих проблем:

- ухудшение материально-технического обеспечения аграрного сектора (высокий моральный и физический износ);
- слабое развитие агропродовольственных рынков (наличие торговых барьеров, особенно заметных в агропродовольственной сфере);
- отсутствие целенаправленной региональной политики по привлечению инвестиций в наиболее привлекательные с финансовой точки зрения сельскохозяйственные проекты;
- сокращение фонда земель сельскохозяйственного назначения путем перевода данных земель в состав земель иных категорий;
- отсутствие комплексной оценки эффективности использования земельных ресурсов [27].

Соответственно, первоочередной задачей на пути разрешения рассматриваемого вопроса с управлеченческой точки зрения является недопущение сокращения площади сельскохозяйственных угодий посредством их изъятия из экономического оборота и перевода их в другие категории, а также повышение ответственности землепользователей в целевом использовании этих земель. Ввиду невозможности полной ликвидации факта перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории, в рамках роста и развития городов и все большего вовлечения прилегаемых к ним территорий в общую часть городского пространства, стоит на законодательном уровне закрепить ограничения в переводе сельскохозяйственных угодий в состав иных категорий земель и обеспечить сохранность особо ценных составляющих земельного фонда [3].

Не менее важной задачей управлеченческого аспекта является детальное разграничение прав собственности, с конкретизацией данных прав по уровням управления:

- федеральный уровень;
- региональный уровень;
- муниципальный уровень.

Данный факт поспособствует закреплению за каждым отдельным земельным участком истинного владельца, а, как следствие, вывод системы управления земельными ресурсами на качественно новый уровень, позволяющей обеспечить должный уровень контроля за каждым субъектом и организовать систему учета по сокращению земель сельскохозяйственного назначения в разрезе каждого отдельного субъекта права.

Снятие торговых барьеров и выход на рынок мелких и средних производителей сельскохозяйственной продукции поспособствует развитию самого рынка, увеличению доли продукции местных товаропроизводителей и повышению занятости населения на селе. В силу чего, данное обстоятельство поможет решить сразу несколько проблем.

Рассматривая вопросы оптимизации и совершенствования земельных ресурсов в нашей стране, необходимо учитывать многофакторность и многоаспектность данного вопроса, а, соответственно, и предлагаемые решения данной проблемы должны носить комплексный характер. В виду чего данное исследование базируется на интеграции организационных и правовых аспектов управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения в условиях организации воспроизводства земель данной категории и сохранении доли сельскохозяйственных земель в общем объеме земельного фонда региона.

**Выводы.** Учитывая ранее проведенную оценку эффективности управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения, обязательным моментом встает вопрос совершенствования организационно-правовых аспектов управления данным типом ресурсов и организации их воспроизводства, как оптимального и единственного инструмента, направленного на достижение необходимых результатов и показателей развития сельского хозяйства в регионе. Повышение эффективности использования земельных ресурсов невозможно без однозначно определенного алгоритма действий, норм и правил, регламентирующих порядок совершенствования управления объектами (земельными ресурсами) на уровне муниципалитета, региона и страны в целом. Предложенные мероприятия по различным аспектам управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве будут способствовать повышению эффективности использования самой земли в АПК страны и организации воспроизводства земельных ресурсов рассматриваемой категории. Полная ликвидация факта перевода земель в иные категории невозможна, однако целесообразно рассматривать вариант сохранения наиболее ценных компонентов земель сельскохозяйственного назначения – сельскохозяйственных угодий, являющихся особо ценными и обеспечивающими организацию производства сельскохозяйственной продукции. Ввиду чего, необходимо дополнить ст. 7 Федерального закона 21 декабря 2004 года N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) пунктом, не допускающим перевод сельскохозяйственных угодий, используемых в сельскохозяйственном производстве в иные категории. Представленное дополнение в совокупности с вышеописанными организационно-правовыми аспектами позволит обеспечить сохранность земель сельскохозяйственного назначения и предопределит характер использования особо ценных компонентов земель данной категории в условиях организации устойчивого развития сельских территорий.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/12127542/> (дата обращения: 04.04.2015 г.).
2. Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Орловской области за 2018 г. Орел, 2019.
3. Жердева О.В. Воспроизводство и экономическая эффективность использования земельных ресурсов в сельскохозяйственных организациях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2014. 24 с.
4. Титков А.А. К вопросу совершенствования земельных отношений в России // Стратегия устойчивого развития национальной и мировой экономики. 2015. С. 111-115.
5. Титков А.А. Статистический анализ основополагающих факторов рыночной стоимости земель сельскохозяйственного назначения в условиях оспаривания кадастровой стоимости // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2019. № 2 (47). С. 45-53.
6. Можаров П.М. Эффективное управление земельными ресурсами предприятия АПК на региональном уровне: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. 24 с.
7. Лисютченко Н.Н. Экономическая оценка реализации технического потенциала сельского хозяйства Орловской области // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2012. № 1 (1). С. 12-18.
8. Полухин А.А., Алпатов А.В., Ставцев А.Н., Абдулкеримов С.А. Экономическая оценка структуры затрат на материально-технические ресурсы в сельском хозяйстве // Экономика сельского хозяйства России. 2015. № 1. С. 56-63.
9. Proka N.I. Potential of cooperation of small-scale business patterns in rural area of the Orel region // Вестник Орловского государственного аграрного университета. 2013. № 6 (45). С. 54-62.
10. Прока Н.И. Эффективность использования ресурсного потенциала сельского хозяйства Орловской области // Вестник Орловского государственного аграрного университета. 2010. № 6 (27). С. 2-7.
11. Ставцев А.Н., Коломейченко А.С., Полухин А.А. Экономико-математическое моделирование технологических процессов в растениеводстве (обоснование прогнозов и перспектив развития агропромышленного комплекса и сельского хозяйства). Орел, 2015. 135 с.
12. Санду И.С. Технико-технологическая модернизация АПК Орловской области – приоритет развития //Экономика сельского хозяйства России. 2016. № 8. С. 9-12.