

# ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА



Татьяна ЗАПРУДСКАЯ

*заведующая сектором земельных отношений Института системных исследований в АПК НАН Беларуси, кандидат экономических наук, доцент*

Светлана КОМЛЕВА

*заведующая кафедрой землеустройства Белорусской государственной сельскохозяйственной академии, кандидат экономических наук, доцент*

Виталий ГЕРДИЙ

*научный сотрудник сектора земельных отношений Института системных исследований в АПК НАН Беларуси*

УДК 332

## Землеустройство как важнейший элемент механизма государственного регулирования земельных отношений

**В** развитых странах вопросы управления землепользованием и использования земли постоянно находятся в сфере приоритетных государственных интересов. Государственная земельная политика реализуется путем осуществления системы мероприятий, направленных на конкретное разрешение политических, правовых, экономических, финансовых, социальных, экологических, земельных и иных проблем, связанных с обустройством территории. Обустройством территории считается реализация системы мер, обеспечивающих рациональное и эффективное использование земельно-ресурсного потенциала (земля, лес, вода), его охрану, воспроизводство и повышение плодородия почв, сохранение и создание благоприятной для населения инфраструктуры (населенные пункты, дороги, объекты связи и т.п.) и внешней среды, защиту прав собственности. Прямое организационное начало в обустройстве территории всегда принадлежит государству. Проектная проработка мероприятий обустройства территории осуществляется через территориальное планирование, землеустроительное и градостроительное проектирование путем разработки, согласования, утверждения соответствующих концепций, программ, схем, проектов, технической документации, планов, карт, картограмм, атласов и реализации предусмотренных в них мероприятий на практике.

В зарубежных странах государственное регулирование земельных отношений направлено на ужесточение контроля за использованием сельскохозяйственных земель, сохранением их целевого назначения, повышением плодородия почв. Для этого в законодательстве по использованию и охране земель в последние десятилетия существенным образом пересматривается концепция земельного собственника, ограничиваются пределы его юридической власти на землю обязательствами использования земель по целевому назначению. Необходимо подчеркнуть, что стимулом бережного и рационального отношения к земле

является не столько форма собственности на землю, сколько обеспечение надежных юридических гарантий земельных прав и неотвратимость юридической ответственности как землепользователей, так и государства в случае нарушения требований охраны и рационального использования земель и своих договорных обязательств.

Опыт земельных преобразований в сельском хозяйстве показывает, что процесс управления земельными ресурсами не должен замыкаться на решении первоочередных тактических задач. Он должен обеспечивать стратегическое управление землепользованием в национальных масштабах, реализацию общих целей освоения, использования и охраны земель с учетом кратко-, средне- и долгосрочной перспективы [6, с. 154–162; 7].

Согласно мировой практике, сельскохозяйственное землепользование функционирует надежно и устойчиво в том случае, если: существует четкая регламентация в области права собственности на земельные участки и его перехода; законодательно урегулирован порядок оценочной деятельности, позволяющий независимо и надежно оценивать рыночную и другие виды стоимости земельных участков; обеспечивается надежность информации о возможных направлениях дальнейшего использования земельного участка (разрешенного использования) и возможность продажи земельных участков в связи с альтернативными способами разрешенного использования.

Правовой режим сельскохозяйственного землепользования базируется на общих для регулирования земельных отношений принципах: множественности и правового равенства форм собственности на землю; целевого назначения земель; платности землепользования; права самостоятельного хозяйствования на земле; равенства субъектов, осуществляющих использование земли; рационального использования земельных ресурсов; устойчивости права на землю и его защиты; приоритетности сельскохозяйственного землепользования; возмещения вреда, причиненного нарушением требований законодательства об использовании и охране земель, и убытков, причиненных изъятием земель для государственных и общественных нужд; охраны земель от негативного антропогенного воздействия в процессе их хозяйственного использования; экологизации хозяйственной деятельности; ответственности за нарушение требований земельного законодательства и режима использования земель и др.

В современных условиях система регулирования земельных отношений в АПК действует на различных уровнях.

1. Народнохозяйственный уровень: оценка объема продукции сельского хозяйства в валовом продукте страны; выработка стратегии рациональных специализации и размещения сельхозпроизводства, переработки, товаропотоков; полная (народнохозяйственная) оценка стоимости земли; регулирование налоговых поступлений от использования земель регионов и их финансовая поддержка в укреплении продовольственных рынков; компенсация народнохозяйственных потерь от вывода земель из сельскохозяйственного оборота.

2. Региональный уровень: влияние на внутререгиональную специализацию и размещение сельскохозяйственного производства, перерабатывающих предприятий и оптовых рынков; регулирование налоговых поступлений; регулирование ряда позиций в договоре региона с государственными органами, касающихся их взаимоотношений в области продовольственного снабжения, финансового обеспечения воспроизводства в сельском хозяйстве; стоимостная оценка земли в регулировании земельного рынка, отчуждении земель.

3. Уровень предприятия и его подразделений: формирование земельного оборота; регулирование арендных отношений; определение специализации производства; формирование системы севооборотов, удобрений, технологии; определение ущерба и размеров компенсации от отчуждения земель из сельскохозяйственного оборота; управление залоговыми операциями [2].

Необходимо подчеркнуть, что одним из важнейших элементов государственного регулирования земельных отношений в аграрной сфере является землеустройство. Только на основе проектов последнего предоставляются и изымаются земельные участки, устанавливаются их границы и закрепляются на местности межевыми знаками, происходит оборот земель.

Основные направления землеустроительной деятельности, согласно статье 78 Кодекса о земле, включают:

разработку проектов региональных схем использования и охраны земельных ресурсов, схем землеустройства административно-территориальных и территориальных единиц, территорий особого государственного регулирования;

разработку проектов межхозяйственного землеустройства, в том числе проектов отвода земельных участков; оформление технической документации и установление (восстановление) на местности границ земельных участков;

разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств; проектов организации и устройства территорий населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, особо охраняемых природных территорий и иных территориальных единиц;

разработку рабочих проектов по рекультивации земель, земельных контуров; защите почв от эрозии и иных вредных воздействий, сохранению и повышению плодородия почв и иных полезных свойств земель, а также других проектов, связанных с охраной и улучшением земель;

проведение инвентаризации земель, систематическое выявление неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земель;

проведение геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий, осуществляемых для целей землеустройства; составление кадастровых и иных тематических карт (планов) и атласов состояния и использования земельных ресурсов;

авторский надзор за реализацией схем и проектов землеустройства;

осуществление землеустроительных мероприятий при проведении мониторинга земель, ведении государственного земельного кадастра, в том числе при проведении кадастровой оценки земель, земельных участков; осуществлении государственного контроля за использованием и охраной земель;

выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также разработку и модернизацию аппаратно-программного комплекса (программного обеспечения), необходимых для осуществления землеустроительных мероприятий;

подготовку землеустроительных материалов по разрешению земельных споров [3].

В процессе землеустроительных действий обеспечиваются: реализация государственной политики в области планирования, перераспределения, рационального использования и охраны всех категорий земель независимо от форм собственности на землю и хозяйствования; целевое использование и сохранение ценных земель в сельскохозяйственном производстве; формирование и размещение экологически и экономически обоснованных и оптимальных по площади землепользований; создание организационно-территориальных условий для рационального функционирования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производств [6, с. 201–202].

В то же время произошедшие за период с 1991 г. по 2014 г. изменения в сфере землеустройства, характеризующиеся реформированием и снижением численности землеустроительной службы, преобразование и совершенствование задач проектных и научно-исследовательских институтов и предприятий системы «Госкомимущество» не обеспечили нормального их функционирования ввиду отсутствия достаточного государственного финансирования (в противовес мировым тенденциям его усиления) на проведение землеустроительных работ.

Отсутствие надлежащей организации и государственного финансирования землеустройства привело к:

различным земельным спорам и неразрешенным судебным делам в сфере использования и гражданского оборота земель, что не позволяет иметь цивилизованный рынок и обеспечить гарантии прав земельной собственности со стороны государства;

уменьшению налогооблагаемой базы и невозможности постановки большого числа земельных участков на кадастровый учет вследствие уклонения ряда землепользователей от указанных работ, неточного определения площадей и границ земельных участков;

самовольному захвату и незаконному предоставлению и изъятию земель;

существенному занижению платежей за используемые земельные участки и выкупных цен на земельные участки, находящиеся в государственной собственности;

появлению недопустимых недостатков землепользования (парцелляризации земель, дальнотельности), что наносит существенный ущерб всей экономике страны и очень скоро потребует проведения комплекса землеустроительных работ, что связано с колоссальными экономическими затратами;

невозможности надлежащего формирования земельных участков при разграничении государственной собственности на землю в целях регистрации прав собственности на земельные участки.

Из-за отсутствия требуемого землеустроительного обеспечения в настоящее время на землях сельскохозяйственного назначения не везде проведена инвентаризация. В границах территорий сельскохозяйственных предприятий не осуществлено разграничение земель, используемых сельскохозяйственными организациями и гражданами на различном праве. В связи с этим данные участки не поставлены на кадастровый учет и не зарегистрированы, земельные участки фонда перераспределения не выделены

на местности, не закончены землеустроительные работы по передаче земельных участков в собственность или пользование (аренду) сельскохозяйственным организациям или гражданам.

Известно, что за последние 20 лет необходимые землеустроительные работы по изучению состояния земель были сильно сокращены. В стране усилились процессы деградации земель. Так, водная эрозия и дефляция почв имеет место почти на 30% площади сельскохозяйственных земель, переувлажненные и заболоченные земли занимают свыше 10% площади сельскохозяйственных земель. Нерациональное хозяйственное использование мелиорируемых торфяно-болотных земель в южной зоне страны привело к их деградации, возникновению и развитию процессов ветровой эрозии.

В сельскохозяйственном производстве не используются значительные площади пахотных и естественных луговых земель, продолжается их зарастание кустарником и мелколесьем, ухудшается состояние мелиорированных и естественных луговых земель. Большие территории захламываются отходами производства и потребления, загрязняются нефтепродуктами, имеет место радиоактивное, химическое и биологическое загрязнение территории и др., что ведет к ухудшению экологической ситуации в стране.

В этих условиях государство несет потери из-за снижения общей суммы бюджетных поступлений от регистрации сделок с земельными участками, от реализации земельных участков на торгах, от уменьшения государственной пошлины, взимаемой за юридически значимые действия по сделкам с землей, и др. Отложенный экономический ущерб и упущенную экономическую выгоду из-за отсутствия землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения государство несет из-за сокращения сельскохозяйственного производства и инфраструктуры, установления организационно-территориальных и земельно-правовых барьеров, препятствующих нормальной инвестиционной политике, ипотеке и гражданскому обороту земель сельскохозяйственного назначения.

По данным Госкомимущества, уже сейчас по названным выше причинам государственный бюджет Республики Беларусь недополучает около 50% суммы земельных платежей, примерно 30% земельных участков предоставлены и изъяты с нарушением законодательства по использованию и охране земель и требований землеустройства. Около 20 тыс. земельных участков общей площадью свыше 6 тыс. га в настоящее время не используются и требуют перерегистрации или изъятия.

Трудно предположить, что работы по изучению состояния земель и предотвращению их деградации будут осуществлены за счет средств только самих землепользователей. Они имеют территориальный, межхозяйственный характер, должны осуществляться на основе комплексных проектов землеустройства, включающих сложные инженерные расчеты, проводимые специалистами, а также должны организовываться и финансироваться государством на республиканском и региональном уровнях и органами местной власти [7].

Необходимо разобраться с неиспользуемыми площадями посредством проведения инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, почвенных, геоботанических и других видов обследований и изысканий; оценки качества земель, разработки схем и проектов землеустройства, контроля (надзора) за осуществлением землеустройства.

Опыт проведения землеустроительных работ в нашей стране и за рубежом свидетельствует о том, что в целях предупреждения нежелательных последствий в области землепользования до составления проектов межевания земельных участков следует разрабатывать и утверждать на уровне сельских территорий схемы землеустройства. Главное назначение этих схем – выявление земель, используемых сельхозорганизациями и гражданами на разном праве, а также неиспользуемых сельскохозяйственных земель; уточнение местоположения и переформирование земельных участков фонда перераспределения; разработка предложений по освоению неиспользуемых земель и вовлечению их в сельскохозяйственное производство, а также организации рационального использования и охране сельскохозяйственных земель [1].

Важным документом планирования землепользования, на 10–15 лет определяющим стратегию устойчивого землепользования, перспективы перераспределения, трансформации, улучшения и охраны земель в границах района и предназначенным для местных исполнительных и распорядительных органов, землеустроительных служб, других государственных органов и организаций в соответствии с их компетенцией по регулированию и управлению в области использования и охраны земель, является схема землеустройства [4].

Постановлением Госкомимущества от 29 мая 2008 г. № 43 утверждена инструкция о порядке разработки схем землеустройства районов, в которой определены объект землеустройства, цель, общие задачи и принципы их разработки,

заказчики и исполнители работ, состав технического задания, состав и основные разделы схемы землеустройства, порядок ее рассмотрения и утверждения.

В процессе разработки схемы землеустройства выполняется выработка концепции и общей стратегии использования земельного фонда; определяется эффективность использования земель отдельных территорий и земельных массивов, проводится хозяйственно-функциональное зонирование территории района с установлением структурных соотношений земель в разрезе территориально-производственных комплексов, административно-территориальных и территориальных единиц и землепользователей; выбираются земельные участки, предназначенные для размещения объектов недвижимости в соответствии с государственными программами, инвестиционными проектами, а также для продажи с аукционов; разрабатываются предложения по упорядочению (совершенствованию) границ административно-территориальных и территориальных единиц; разрабатываются и обосновываются предложения и мероприятия, направленные на повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель, совершенствование лесохозяйственного землепользования, охрану и восстановление природных комплексов, формирование экологического каркаса, территориальное развитие населенных пунктов и основной инфраструктуры; определяются объекты и объемы перераспределения земельного фонда с их функциональной дифференциацией, трансформации земель, их улучшения и охраны; размещаются зоны и территории со специальными условиями землепользования (природоохранные объекты, высокопродуктивные земли, предназначенные исключительно для интенсивного сельскохозяйственного производства, рекреационные территории, территории для коммерческого использования); устанавливается эффективность предложений схемы землеустройства.

Основными разделами схемы являются общие сведения о районе, природные условия и ресурсы, использование земель, ограничения их использования, совершенствование землепользования, мероприятия по реализации схемы землеустройства.

В пятом разделе (совершенствование землепользования) схемой землеустройства может предусматриваться решение вопроса совершенствования земельных участков тех сельскохозяйственных организаций, которые характеризуются большой разбросанностью, раздроб-

ленностью, территориальной разобщенностью отдельных массивов сельскохозяйственных земель, наличием чересполосных участков и др.

Земельные участки сельскохозяйственных организаций в настоящее время слишком динамичны, меняются их количество, границы, площади. Многие из них имеют большое количество недостатков. Для организации же эффективного сельскохозяйственного производства необходимо формировать устойчивые землепользования, что, в свою очередь, невозможно сделать без тщательного и всестороннего, в том числе и экономического, обоснования, вопроса их организации начиная со схем землеустройства административных районов с последующей разработкой проектов межхозяйственного землеустройства по их упорядочению и внутрихозяйственной организации их территории. Однако в ранее разработанных схемах землеустройства вопросы обоснования размеров земельных участков хозяйств, возможного перераспределения земель между ними не решались, не определялись главные направления совершенствования землепользования при проведении внутрихозяйственного землеустройства.

Не разрабатываются в настоящее время и проекты внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций. Традиционные проекты в недостаточной мере рассматривают экологическую сбалансированность и безопасность воздействия на землю, что может приводить к деградации почв.

В современных условиях возрастающих антропогенных нагрузок на земли основным направлением в области землеустройства должен быть переход от потребительского землепользования к адаптивному. Адаптивный характер может выражаться двояко. Во-первых, в организации использования земель, наилучшим образом учитывающей их природный потенциал, во-вторых, в приспособлении территории посредством целенаправленного изменения производительных и территориальных свойств земель путем проведения рекультивации нарушенных земель, землевания, мелиорации, культуртехнических работ, улучшения и др.

Для такого рода проектов внутрихозяйственного землеустройства должна быть характерна пространственная и временная гибкость границ полей, структуры посевных площадей и схем чередования культур, технологий их возделывания с учетом природного потенциала каждого земельного участка, а также конъюнктуры рыночного спроса. Они должны способствовать поддержанию рационального сочетания при-

родных и экологических факторов, обеспечивающих минимальные издержки и организацию эффективного производства сельскохозяйственных предприятий.

Таким образом, землеустройство является важным инструментом осуществления земельной политики государства. В процессе него образуются новые и совершенствуются существующие земельные участки; устанавливаются на местности их границы; подготавливается информационная база данных для определения размера земельного налога, арендной платы за землю, потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, убытков землепользователей; определяются условия и режим использования земель; намечаются мероприятия по улучшению их качества, защите от эрозии и др.

Решение проблемы рационального использования земельных ресурсов требует систем-

ного, комплексного подхода. На современном этапе развития в ее основу должны быть положены принципы адаптивности, охраны земель и устойчивости землепользования как объекта хозяйствования. Данное обстоятельство вызывает необходимость включения в систему землеустройства этапов планирования, проектирования и осуществления проектов.

Первый этап предполагает разработку долгосрочных землеустроительных документов на территорию республики в целом, отдельных административно-территориальных и территориальных единиц, в том числе схем землеустройства районов, сельских и поселковых Советов. На втором этапе предусматривается составление проектов межхозяйственного, внутрихозяйственного землеустройства и рабочих проектов, при разработке которых, наряду с экономическим, на первый план выступает экологический аспект.

#### ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Волков, С. Совершенствовать управление земельными ресурсами в сельской местности / С. Волков // АПК: экономика управления. – 2013. – № 4. – С. 23–31.
2. Исраилов, М. Проблемы регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве / М. Исраилов // АПК: экономика, управление. – 2013. – № 10. – С. 37–42.
3. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
4. Методические рекомендации по разработке схем землеустройства районов / Василькова А. В. [и др.]. – Минск: РУП «БелНИЦзем», 2008. – 76 с.
5. Миндрин, А. С. Земельные отношения в России в переходный период / А. С. Миндрин // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2014. – № 8. – С. 2–7.
6. Миндрин, А. С. Совершенствование форм и методов регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве / А. С. Миндрин, О. Б. Лепке. – М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2013. – 248 с.
7. Разработать методические предложения по совершенствованию системы государственного регулирования использования земельных ресурсов: отчет о НИР / ГНУ «Ин-т экономики НАН Беларуси» Центр аграрной экономики; рук. В. Ф. Бондарчук. – Минск, 2006. – 131 с. – № ГР 20064443.
8. Черняев, А. А. Земельный вопрос: когда же он разрешится? / А. А. Черняев, Е. Ф. Заворотин // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2014. – № 11. – С. 8–10.

#### РЕЗЮМЕ

В статье изложены основные составляющие землеустройства как важного элемента механизма государственного регулирования земельных отношений, представлены предложения по его совершенствованию для организации рационального использования и охраны земельных ресурсов в республике.

#### SUMMARY

The article describes the basic component of land administration as an important element of mechanism of state regulation of land relations, given suggestions for improvement of the organization of rational use and protection of land in the republic.

*Поступила 13.01. 2016*