

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
(НИУ «БелГУ»)**

**ФАКУЛЬТЕТ ГОРНОГО ДЕЛА И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**  
**Кафедра природопользования и земельного кадастра**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Выпускная квалификационная работа**  
Студента очной формы обучения  
Направления подготовки 21.03.02 Землеустройство и кадастры  
4 курса группы 81001204  
Карелова Владимира Васильевича

Научный руководитель:  
доц., к.г.н. Нарожняя А.Г.

**БЕЛГОРОД 2016**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА .....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	9
<b>ГЛАВА 1. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ</b>	
<b>СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ.....</b>	<b>11</b>
1.1. Понятие земель сельскохозяйственного назначения .....	11
1.2. Правовое обеспечение управления землями сельскохозяйственного назначения .....	15
1.3. Структура государственных органов власти при управлении землями сельскохозяйственного назначения .....	20
<b>ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	
<b>25</b>	
2.1. Структура земель сельскохозяйственного назначения Белгородской области по угодьям .....	25
2.2. Распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности.....	29
<b>ГЛАВА 3. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ЗЕМЛЯМИ И ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ .....</b>	
<b>38</b>	
3.1. Современная система управления сельскохозяйственными землями на территории Белгородской области.....	38
3.2. Анализ управления землями сельскохозяйственного назначения.....	42
3.3. Совершенствование системы управления землями сельскохозяйственного назначения на территории Белгородской области	51
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>57</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>62</b>

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

1. Российская Федерация. Конституция РФ // РГ. – 1993. – № 237.
2. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс РФ (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.
3. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс РФ: федеральный закон от 25.10.2001 №136 (ред. от 23.05.2016) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.
4. Российская Федерация. Законы. Кодекс об административных правонарушениях РФ: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.06.2016 ) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.
5. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 29.12.2010 № 43-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.
6. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.
7. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости: федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.
8. Российская Федерация. Законы. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.
9. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве: федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

10. Российская Федерация. Законы. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

11. Российская Федерация. Законы. О личном подсобном хозяйстве Федеральным законом от 07.07.2003 г. № 112-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

12. Российская Федерация. Законы. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

13. Российская Федерация. Законы. О развитии сельского хозяйства: федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (в ред. от 12.02.2015) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

14. Российская Федерация. Законы. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (в ред. от 31.01.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

15. Российская Федерация. Законы. О сельскохозяйственной кооперации: федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

16. Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 29.12.2006 № 101-ФЗ (в ред. от 01.07.2015) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

17. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы: постановление Правительства РФ от 14.07.2012 года № 717 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

18. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли: постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 736 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

19. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации: постановления Правительства РФ от 23.04.2012 г. № 369 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

20. Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: постановление Правительства РФ от 22.07.2011. № 612 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

21. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О создании системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства: постановление Правительства РФ от 07.03.2008 №157 (в ред. от 30.06.2015) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

22. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ № 598 от 15.07.2013 (в ред. от 16.01.2015) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

23. Российская Федерация Минприроды. Приказы. Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды: приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 238 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

24. Российская Федерация Минсельхоз. Приказы. Об утверждении положений о структурных подразделениях Министерства сельского хозяйства Российской Федерации: приказ Минсельхоза от 06.03.2014 № 65 (в ред. от 17.02.2016) // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

25. Белгородская область. Законы. О перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления и органами государственной власти Белгородской области: закон Белгородской области от 22.12.2015 № 37 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

26. Белгородская область. Законы. О предельных размерах и условиях предоставления земельных участков в собственность граждан: закон Белгородской области от 12.12.2006 № 73 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

27. Белгородская область. Законы. О родовых усадьбах в Белгородской области: закон Белгородской области от 15.03.2010 № 331 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

28. Белгородская область. Законы. Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения в Белгородской области: закон Белгородской области от 31.12.2003 № 111 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

29. Белгородская область Губернатор. Постановления. Об утверждении Положения о проекте адаптивно-ландшафтной системы земледелия и охраны почв: постановление Губернатора Белгородской области от 04.02.2014 № 9 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

30. Белгородская область. Губернатор. Постановления. Об утверждении положения о Проекте внутрихозяйственного землеустройства и паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий на территории Белгородской области: постановление Губернатора Белгородской области от 27.02.2004 № 57 // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

31. Белгородская область Правительство. Постановления. О внесении изменений в постановление Правительства области от 10.02.2006 № 36-пп: постановление Правительства Белгородской области от 29.09.2014 № 368-пп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

32. Белгородская область Правительство. Постановления. О порядке управления и распоряжения земельными участками и долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Белгородской области: постановление правительства Белгородской области от 10.02.2006 № 36-пп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

33. Белгородская область Правительство. Постановления. Об образовании областного земельного фонда: постановление правительства Белгородской области от 14.12.2004 № 197-пп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

34. Белгородская область. Постановления. Об областной целевой программе «Создание и развитие региональной системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов»: постановление Правительства Белгородской области от 31.03.2009 № 109-пп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

35. Белгородская область. Правительство. Постановления. Об областной целевой Программе «Семейные фермы Белогорья»: постановление Правительства Белгородской области от 18.06.2007 № 134-пп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

36. Белгородская область. Правительство. Постановления. Об утверждении государственной программы Белгородской области «Развитие сельского хозяйства и рыбоводства» в Белгородской области на 2014 - 2020 годы»: постановление правительства Белгородской области от 28.10.2013 № 439-пп // Справочно-правовая система «ГАРАНТ», 2016.

37. Белгородская область. Правительство. Постановления. Об утверждении долгосрочной целевой программы «Внедрение биологической системы земледелия на территории Белгородской области на 2011 – 2018 годы: постановление правительства Белгородской области от 29.08.2011 № 324-пп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

38. Белгородская область. Правительство. Правительство. Распоряжения. О концепции областного проекта «Зеленая столица»: распоряжение Правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 35-рп // Справочно-правовая система «Гарант», 2016.

39. Белгородская область. Правительство. Распоряжения. Об утверждении концепции бассейнового природопользования в Белгородской области: Распоряжение правительства Белгородской области от 27.02.2012 № 116-рп. – Режим доступа <http://lawru.info/dok/2012/02/27/n490230.htm>.



## ВВЕДЕНИЕ

Экономически развитые страны в управлении земельными ресурсами, их использовании отдают приоритет землям сельскохозяйственного назначения, среди которых главное место занимают сельскохозяйственные угодья. Это объясняется тем, что эти земли служат пространственным базисом для жизни и основным источником продовольствия для постоянно растущего населения. Рациональное и эффективное их использование обеспечивает продовольственную безопасность, занятость и поддержание традиционного уклада жизни сельского населения, создает условия для стабильного развития и повышения устойчивости сельской экономики [27]. В своем ежегодном послании Федеральному собранию в 2015 г. Президент РФ Путин В.В. отметил необходимость повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и достижения к 2020 г не только полного обеспечения внутреннего рынка своим продовольствием, но и переход в разряд крупнейших мировых поставщиков здоровых, экологически чистых, качественных продуктов питания [33]. Решение этих важных стратегических задач должно строиться на эффективной системе управления землями сельскохозяйственного назначения и агропромышленным комплексом в целом.

**Объектом** исследования выступает система управления землями сельскохозяйственного назначения.

**Предмет** – процессы организации использования земель сельскохозяйственного назначения.

**Целью** выпускной квалификационной работы является анализ и совершенствование системы управления землями сельскохозяйственного назначения (на примере Белгородской области).

Достижению поставленной цели подчинены следующие **задачи** исследования:

- изучить основы управления землями сельскохозяйственного назначения;

- дать характеристику земель сельскохозяйственного назначения на территории Белгородской области;
- проанализировать сложившуюся систему управления землями сельскохозяйственного назначения на территории Белгородской области;
- предложить мероприятия по совершенствованию системы управления землями сельскохозяйственного назначения на территории Белгородской области.

При написании работы были использованы общенаучные методы – сравнительный, статистический, аналитический.

**Структура выпускной квалификационной работы.** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников.

## **ГЛАВА 1. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

### **1.1. Понятие земель сельскохозяйственного назначения**

Все земли в границах России образуют единый земельный фонд Российской Федерации, который, в зависимости от основного целевого назначения, может быть разделен на семь категорий. Категории земель значительно отличаются по площади, социальному, экономическому и производственному назначению. Исходя из целей использования, определяется фактор применения земель как объектов земельных отношений. Для сельскохозяйственных земель – производственно-экономический фактор. В ст. 77 Земельного кодекса РФ (далее: ЗК РФ) дано определение и правовые признаки земель сельскохозяйственного назначения: «землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей» [НПБ 3]. Из дефиниции видно, что в данную категорию могут входить земельные участки, которые либо используются, либо потенциально могут использоваться для сельскохозяйственного производства и находящиеся за границами населенного пункта. Ст. 78 ЗК РФ определяет, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество. В то же время Данилова И.Б, Манакин Н.А. [14] отмечают «в ст. 81 ЗК РФ вне всякой логики узаконивается возможность предоставления земель сельскохозяйственного

назначения для граждан и их объединений не только для ведения садоводства, огородничества, но и дачного строительства». При этом Федеральный закон от [НПБ 14] устанавливает, что дачный земельный участок – земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля). Т.е. видим, что в данном случае главным целевым назначением является организация отдыха населения, а сельскохозяйственное производство – дополнительный вид использования, что не позволяет включать дачные участки в земли сельскохозяйственного назначения, но позволяет в земли населенных пунктов, лесного фонда, промышленности, транспорта и иного специального назначения и даже на землях особо охраняемых территорий и объектов. От этого данные участки не меняют свое целевое назначение.

Таким образом, необходимо исключить из действующего законодательства нормы, которые позволяют предоставлять земли сельскохозяйственного назначения под дачное строительство, так как это приводит к неоправданному уменьшению площади земель этой категории.

В настоящее время в России большое количество земельных участков сельскохозяйственного назначения не обрабатываются и не используются для сельскохозяйственных нужд (выпас скота, сенокошение и пр.), это приводит к их зарастанию, в том числе и древесно-кустарниковой растительностью. В итоге данные земельные участки невозможно использовать по целевому назначению. Это приводит к фактическому сокращению площади сельскохозяйственных угодий. Так после распада СССР площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась в 1,6 раз и составляет 385,5 млн. га на 01.01.2015 г (в 1990 г – 637,7 млн. га) (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Изменение площади земель сельскохозяйственного назначения 1990-2015 гг.

Годы	Млн га	% от общей площади
1990	637,7	37,3
2000	440,1	25,7
2005	401,0	23,4
2010	393,4	23,0
2015	385,5	22,5

Источник: данные Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, Роснедвижимости и Росреестра

Российское законодательство содержит достаточное количество норм, позволяющих на правовом уровне предотвращать сокращение земель сельскохозяйственного назначения, так в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации [НПБ 4] ст. 8.8 предусматривается ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства в указанных целях в течение срока 3-х и более лет. Указанное правонарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 0,3 до 0,5 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее трех тысяч рублей; на должностных лиц – от 0,5 до 1,5 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от 2 до 10 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двухсот тысяч рублей [НПБ 4].

И.А. Иконицкая подчеркивает, «действующее законодательство исходит из того, что «земли сельскохозяйственного назначения» и «земли сельскохозяйственного использования» – не тождественные понятия» [19, с. 83]. В первом случае земли сельскохозяйственного назначения выступают как объект правового регулирования и являются составной частью земель России, выделенной по целевому назначению в самостоятельную категорию земель. Во втором случае они выступают в качестве сельскохозяйственных угодий по

признаку основного хозяйственного назначения и могут выделяться их других категорий.

Земля от природы имеет ряд особенностей, которые отличают её от других средств производства. Многие ученые в своих работах рассматривали особенности функционирования земли в процессе производства: А.В. Чайнов, С.А. Удачина, П.Н. Першина, С.Н. Волков, И.В. Дегтярёв, В.Я. Заплетин, В.А. Кудрявцев, С.А. Ткачук, Я.Я. Мауля, А.А. Варламов, Л.Я. Захарченко, М. И. Лопырев и др. Они подробно описали землю как средство производства, и пришли к выводу, что средством производства является почва или её главная особенность плодородие.

Основным свойством земель сельскохозяйственного назначения является их плодородие [30, 36], способность производить сельскохозяйственную продукцию. Именно в силу этого их качества, как отмечает Г.Е. Быстров [3, с.132], «земля в сельском хозяйстве, в отличие от земель промышленности, транспорта и других отраслей, где она выступает лишь как пространственный базис соответствующей деятельности, является главным средством производства».

На взгляд [28], почвенное плодородие необходимо рассматривать, как особое явление природы. Учеными выделено естественное и искусственное плодородие.

Опираясь на биологические свойства почвы, естественное плодородие почвы на различных территориях не одинаково. Искусственное плодородие создается под воздействием человека. Эти два вида плодородия существуют совместно и образуют потенциальное плодородие. Результатом взаимодействия искусственного и естественного плодородия служит экономическое или эффективное плодородие почвы.

Под субъектами в широком смысле, понимаются субъекты обладающие титулом на право использования земель, это собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы. Как отмечают Г.Е. Быстров, Б.Д. Клюкин [34,

с. 624]: «перечисленные субъекты обладают определенными правомочиями по использованию земель сельскохозяйственного назначения, круг которых различен в зависимости от статуса этих субъектов». Особое место в системе аграрных субъектов занимают крестьянские фермерские хозяйства (далее – КФХ) и личные подсобные хозяйства (далее – ЛПХ).

Предоставление и пользование земельными участками, предназначенными для ведения личного подсобного хозяйства, регламентируется [НПБ 11]. Н.И. Калинин [20, с. 75] отметил, что «предельные размеры (как максимальные, так и минимальные) земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для ведения ЛПХ из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

Порядок предоставления земельных участков гражданам, изъявившим желание вести крестьянское (фермерское) хозяйство, установлен [НПБ 10]. Следует обратить внимание, что размер КФХ может быть меньше предельно допустимого (согласно ст 33. [НПБ 3] и ст. 4 [НПБ 16]), если основной деятельностью является садоводство, овощеводство защищенного грунта, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, рыбоводство или другая деятельность в целях производства сельскохозяйственной продукции по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее минимальных размеров земельных участков, установленных законами субъектов РФ.

## **1.2. Правовое обеспечение управления землями сельскохозяйственного назначения**

Принятие Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ [НПБ 3] (далее – ЗК РФ) и федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [НПБ 16], а также подзаконных актов к ним сформировало систему современного правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения. В настоящее время основными задачами продолжающейся земельной реформы являются: оформление гражданами и юридическими лицами прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, их эффективное и рациональное использование по целевому назначению, а также обеспечение оборота земельных участков указанной категории.

Специфика земель сельскохозяйственного назначения, являющиеся приоритетными согласно ЗК РФ, формирует и особые требования по ее обороту. Так согласно ст. 8 [НПБ 16] субъект РФ или муниципальное образование имеет преимущественное право покупки таких земель, за исключением случаев продажи с публичных торгов. Продавец такого земельного участка обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или в случае, установленном законом субъекта РФ (рис. 1.1), – орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть произведен взаимный расчет. Срок для произведения расчетов не может составлять более девяноста дней. Однако требуется урегулировать такие нормы закона как момент, с которого отсчитывается предельный срок, способ предоставления извещения.





Рис. 1.1. Схема продажи земель сельскохозяйственного назначения.

В случае если субъект РФ откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести указанный земельный участок в течение тридцати дней со дня поступления извещения, продавец имеет право продать земельный участок третьему лицу. Период для продажи продавцом земельного участка ограничен одним годом, при этом цена продаваемого земельного участка не должна быть ниже цены, указанной в извещении. Если любые условия сделки меняются, то продавец обязан уведомить соответствующий орган власти. Если эти правила будут нарушены, то Субъект РФ или муниципальное образование может признать ничтожность сделки.

Целесообразность такого уведомления вызывает сомнения. Так Н.Г. Нарышева полагает, что эти положения должны быть исключены «как не направленные на достижение целей правового регулирования оборота земель

сельскохозяйственного назначения и противоречащие заложенным в законодательстве подходам к видам имущества, которым может владеть субъект РФ и муниципальное образование» [29, с. 14].

Елисеева И.А. [18] считает, что эти положения направлены на эффективное распределение земельных участков и обеспечивает соблюдение как частных, так и публичных интересов при обороте земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Мы присоединяемся к ее мнению.

Кроме того, ст. 284 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) [НПБ 2] устанавливает возможность изъятия земельного участка у собственника, если участок предназначен для сельскохозяйственного производства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. Ст. 285 ГК РФ регламентирует возможность изъятия при грубом нарушении правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством. Разъяснения о критериях даны в [НПБ 18-20].

На практике ст. 284-287 ГК РФ применяются слабо, так как процедура доказательства надлежащего использования земель требует значительных усилий со стороны надзирающих органов, в т.ч. по обращению в суд. Тем не менее в 2014 г было инициировано изъятие 10,4 тыс. га, принято решение об изъятии на площади 3,4 тыс. га., а так же принято решение о расторжении договором аренды на 20 тыс. га

Важна при управлении землями сельскохозяйственного назначения «Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» [НПБ 23]. В ней приведены методы расчета ущерба, причиненного почвам химическими и другими загрязнителями. Принятие этой методики исчисления размеров вреда, причиненного землям сельскохозяйственного назначения, разрешит выносить соответствующим органам власти решения о наказании и возмещении подобного вреда.

Таким образом, законодательство, регулирующее оборот и использование земель сельскохозяйственного назначения, продолжает совершенствоваться, что является необходимым условием для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и сохранения их плодородия, успешного развития сельскохозяйственного производства в России.

Так, раздел сельскохозяйственных угодий [24] на земельные доли вместо возрастания степени мобильности соответствующего сегмента земельного рынка привел к затруднениям в его становлении. На протяжении двух десятков лет с землями, поделенными на такие доли, гораздо сложнее совершить объективно выгодную рыночную сделку, чем с землями, которые в период массовой приватизации остались государственной собственностью. Образование земельных долей должно было привести к упрощению саморегулируемого санирования аграрного землепользования, а на деле, наоборот, законсервировало его. Практически не получил развития и залог сельскохозяйственных земель – в 2012 году в залоге находилось менее 0,5 процента от площади земель сельскохозяйственного назначения (тогда как в развитых странах это важный источник кредитования аграрного сектора). Произошла депрофессионализация земельно-управленческих кадров.

Второй важной особенностью управления землями сельскохозяйственного назначения, является наличие в данной категории земельных долей, образованные при приватизации земель колхозов и совхозов в 1992-1993 гг. При этом почти четверть их собственников за более чем 20 лет, прошедших с момента образования долей, так и не предприняли каких-либо действий по распоряжению землей, доставшейся им в собственность (не востребованные земельные доли). Это обусловлено комплексом факторов экономического, землеустроительно-организационного и законодательного характера [23].

В предыдущие годы рассматривались различные варианты подходов к решению проблемы невостребованных земельных долей (их выкуп,

обращение в федеральную собственность как выморочного имущества). В 2010 году законодатель пошел по пути передачи таких не востребуемых долей по суду в муниципальную собственность [НПБ 5]. Однако значение такого способа решения проблемы не востребуемых земельных долей не следует преувеличивать и ожидать быстрого решения всех проблем с не востребуемыми земельными долями путем их обращения в муниципальную собственность.

### **1.3. Структура государственных органов власти при управлении землями сельскохозяйственного назначения**

Управлением земельными ресурсами – это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные ресурсы [4].

На современном этапе управлению сельскохозяйственными землями все еще не присущ комплексный характер. Оно направлено на решение и текущих задач [5]. Наиболее общие цели государственной политики определяет Президент и Федеральное Собрание. Говоря об управлении землями сельскохозяйственного назначения надо иметь в виду, что оно неразрывно связано с развитием АПК в целом, поэтому необходимо рассматривать не только структуры, непосредственно участвующие в управлении землями, но и вырабатывающие стратегию развития агропромышленного комплекса в целом. Уровни управления и их компетенции приведены в табл. 1.2.

*Таблица 1.2*

## Система управления агропромышленным комплексом регионов в РФ [38]

Уровни системы управления	Участники формирования государственной политики в области АПК	Компетенции органов власти в области АПК
Федеральный	Президент РФ Правительство РФ Государственная дума РФ Министерство экономического развития Министерство сельского хозяйства Министерство финансов Министерство науки и образования Министерство природных ресурсов и экологии Министерство промышленности и торговли	Формирование и осуществление федеральной политики в области АПК Правое регулирование отношений в области АПК в пределах своей компетенции Разработка и реализация федеральных и международных программ развития с учетом особенностей развития регионов Установление налоговых льгот, стимулирующих развитие АПК Установление таможенных барьеров на пути импорта сельскохозяйственной продукции Издание нормативных документов в пределах своей компетенции Прямое финансирование специфических программ развития АПК Контроль исполнения законодательства в области АПК
Региональный*	Губернатор Правительство области Областная дума Департамент экономического развития Департамент сельского хозяйства Департамент имущественных и земельных отношений Департамент промышленности Финансовое управление области Антимонопольный комитет Управление образования Управление природных ресурсов	Определение и осуществление политики в области АПК, не противоречащей политике РФ Законодательство субъектов РФ в области АПК Разработка региональных программ развития АПК Формирование бюджетов субъектов РФ в части расходов на АПК Предоставление льгот по налогообложению сельскохозяйственных производителей в части налогов, формирующих бюджет субъектов РФ Информационное обеспечение АПК в пределах своей компетенции Обеспечение соблюдения законодательства АПК Разработка нормативных документов в пределах своей компетенции

\* названия департаментов и управлений по административным субъектам может отличаться

Взаимоотношения центра и региона связаны с разделением предметов ведения и делегирования полномочий. Целью федерального управления

является эффективным использование земель на основе формирования земельных отношений. Часть полномочий по регулированию земельных отношений, распоряжению земель, земельному контролю, косвенным методам регулирования (установления ставок земельных платежей) переданы государственным органам власти субъектов РФ [40].

На сегодняшний день наибольшее количество вопросов, связанных с регулированием аграрных вопросов решает Министерство сельского хозяйства (рис. 1.2).

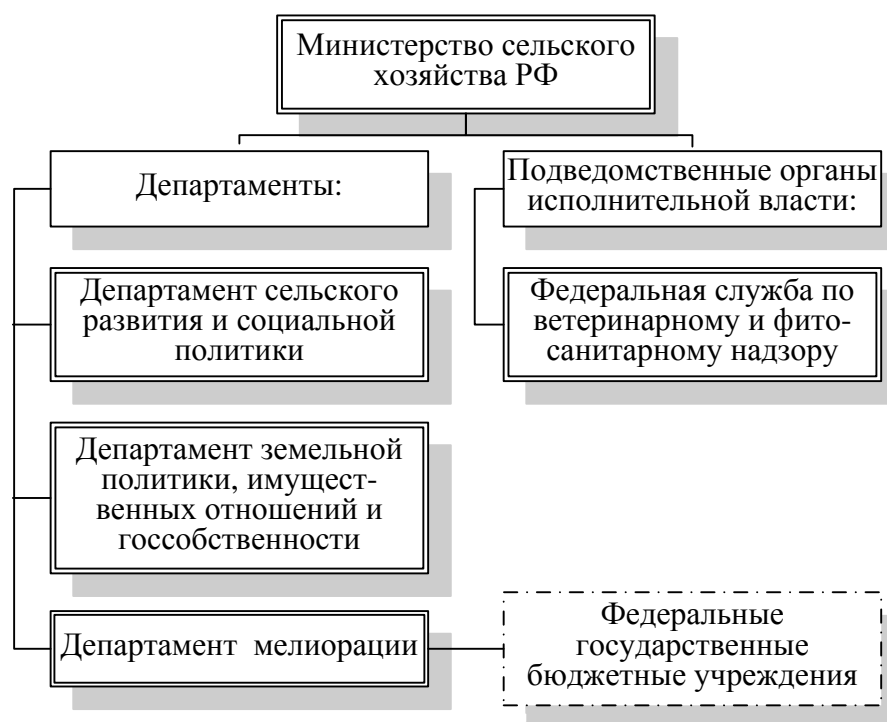


Рис. 1.2. Структура Министерства сельского хозяйства.

На рис. 1.2 представлены департаменты Минсельхоза, непосредственно участвующих в управлении землями

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

«по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая ...

мелиорацию земель, ... плодородие почв, ... устойчивое развитие сельских территорий, ... безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях».

Департамент мелиорации осуществляет практическую реализацию возложенных на Министерство функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг в сфере мелиорации земель, а также участвует в управлении государственным имуществом, переданным подведомственным Министерству организациям и закрепленным в установленном порядке за Департаментом. В деятельности руководствуется положением о Департаменте мелиорации [НПБ 24]

Департамент земельной политики, имущественных отношений и госсобственности в деятельности руководствуется Положением [НПБ 24]: осуществляет практическую деятельность по управлению землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности. Проектирует, координирует и осуществляет государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения. Ведет реестр федеральной собственности агропромышленного комплекса, находящейся в ведении Министерства.

Департаменте сельского развития и социальной политики министерства сельского хозяйства Российской Федерации руководствуется [НПБ 24]:

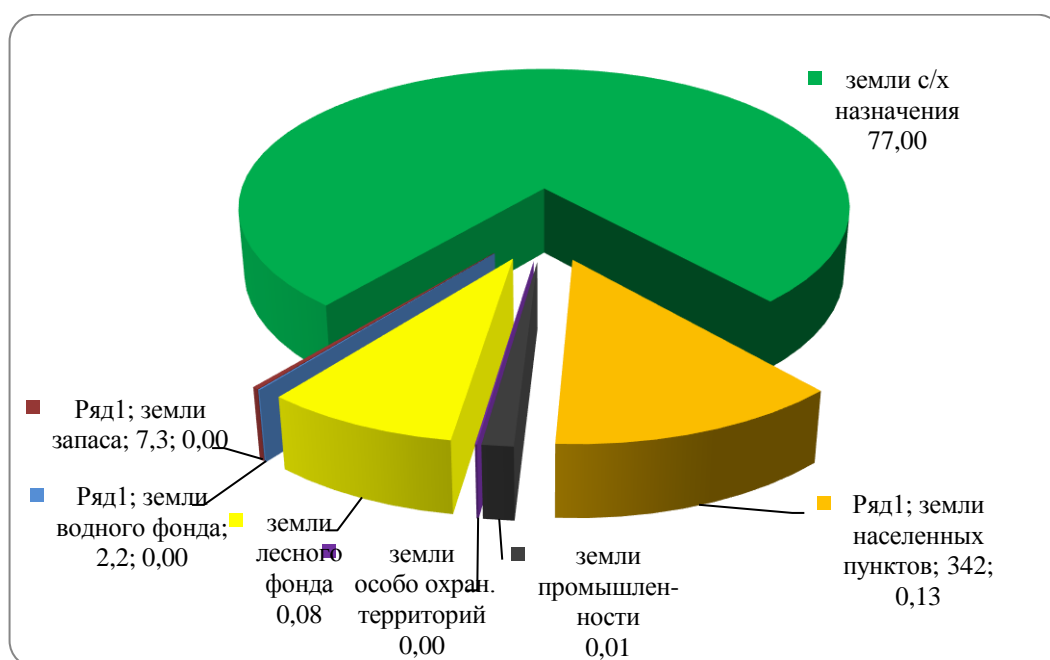
взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти по вопросам реализации социальных программ в сельской местности, развития малого предпринимательства в сельском хозяйстве, фермерства, ведения гражданами личных подсобных хозяйств, а также по вопросам взаимодействия с общественными объединениями и иными организациями; разрабатывает форму и порядок ведения похозяйственных книг в целях учета личных подсобных хозяйств;



## ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1. Структура земель сельскохозяйственного назначения Белгородской области по угодьям

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Белгородской области на 1 января 2015 года составила 2713,4 тыс. га (рис. 2.1).



*Рис. 2.1.* Распределение земельного фонда Белгородской области по категориям по состоянию на 1 января 2015 г. [17].

Анализ рис. 2.1 показывает, что на территории Белгородской области преобладают земли сельскохозяйственного назначения, которые занимают 77 % от общей площади.

С 2005 г. земли сельскохозяйственного назначения увеличились на 80,9 тыс. га (рис. 2.2).

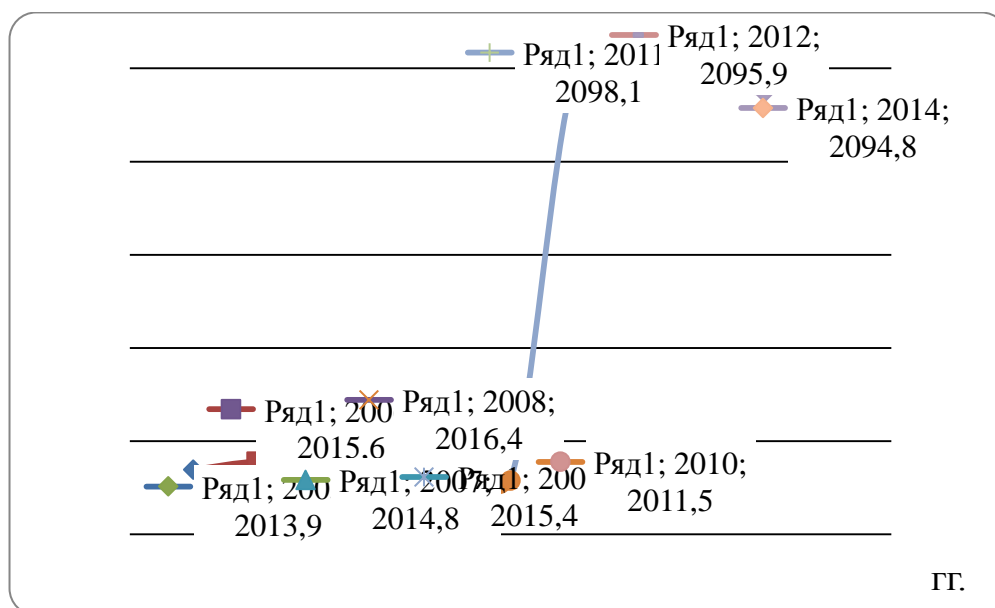


Рис. 2.2. Изменение площади земель сельскохозяйственного назначения Белгородской области, тыс. га [7-13, 15-17].

Резкое увеличение площади земель сельскохозяйственного назначения в 2011 г связано с переводом 100,2 тыс. га из земель запаса [15]. И дальнейшим перераспределением в другие категории. Уменьшение земель в 2012-2015 гг. связано с переводом в земли промышленности и иного специального назначения и в земли особо охраняемых территорий и объектов в целях организации сельского туризма, организации спортивного рыболовства и размещения центра военно-исторической реконструкции.

К данной категории отнесены земли, предоставленные различным сельскохозяйственным предприятиям и организациям. Это сельскохозяйственные предприятия с различными формами хозяйствования: 56 сельскохозяйственных производственных кооперативов, включая колхозы, 515 акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, агрофирм, 26 государственных и муниципальных унитарных

сельскохозяйственных предприятий, 15 подсобных хозяйств промышленных предприятий, 24 научно-исследовательских и учебных учреждений и заведений, 339 прочих сельскохозяйственных предприятий, 1381 крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ).

В состав категории земель сельскохозяйственного назначения вошли земельные участки сельскохозяйственного назначения, ранее переданные в ведение сельских администраций и расположенные за границами населенных пунктов. Это коллективное садоводство и огородничество, земли, используемые гражданами для сенокошения и выпаса скота, а также земельные участки, предоставленные для расширения личных подсобных хозяйств до 1,2 га за чертой населенных пунктов.

В общую площадь категории земель вошли площади, занятые земельными долями, собственники которых использовали земли, не вступая в правоотношения с другими юридическими и физическими лицами и без оформления права собственности на земельный участок, выделенный в счет земельной доли.

В составе земель сельскохозяйственного назначения преобладают сельскохозяйственные угодья, площадь которых составляет 1900,0 тыс. га (табл. 2.1) (90,7 %), лесные земли, покрытые и непокрытые лесами, занимают – 10,3 тыс. га (0,5 %), земли под лесными насаждениями, не входящими в лесной фонд составляют 73,3 тыс. га (3,5 %). Доля земель, занятых водными объектами, в том числе: болотами, составляет 36,0 тыс. га (1,7 %), дорогами – 19,1 тыс. га (0,9 %), под постройками – 12,4 тыс. га (0,6 %), нарушенными землями – 0,6 тыс. га (0,1 %), прочими землями – 42,4 тыс. га (2,0 %).

Таблица 2.1

Земельный фонд области по категориям и угодьям на 1 января 2015 года, тыс. га [17]

№ №	Категория земель	Общая площадь	Сельскохозяйст- венные угодья		Земли, находящиеся в ста- дии мелиоративного строи- тельства и восстановления плодородия	Лесные земли	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	Болога	Под водными объектами	Площади, улицы, переулки, проезды, дороги, прогоны, парки, бульвары	Земли застройки	Нарушенные земли	Прочие земли
			всего	из них: пашни									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Земли сельскохозяйст- ственного назначения	2094,8	1900,0	1509,4	0,7	10,3	73,3	17,4	18,6	19,1	12,4	0,6	42,4
2	Земли населенных пунктов	342,0	223,1	134,4	0,1	10,9	12,4	4,1	3,4	22,7	53,9	0,7	10,7
3	Земли промышлен- ности, энергетики, транспорта, и земли иного специального назначения	36,9	4,4	1,9	0,2	0,1	4,1	-	0,7	12,7	5,3	5,2	4,2
4	Земли особо охраняе- мых территорий и объектов	2,5	0,7	0,1	-	1,4	0,1	0,1	-	-	0,1	-	0,1
5	Земли лесного фонда	227,7	2,5	0,9	-	219,2	0,1	0,9	0,2	1,9	0,1	-	2,8
6	Земли водного фонда	2,2	-	-	-	-	-	-	2,1	-	0,1	-	-
7	Земли запаса	7,3	6,0	0,7	-	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	-	-	0,6
	ИТОГО	2713,4	2136,7	1647,4	1,0	242,0	90,3	22,6	25,1	56,5	71,9	6,5	60,8

Также значительные площади сельхозугодий расположены на землях населенных пунктов – 223,1 тыс. га (в основном сельских населенных пунктов), что составляет 10,4 % от общей площади этой категории. На землях других категорий сельскохозяйственные угодья составляют вместе 13,6 тыс. га.

В структуре сельскохозяйственных угодий пашня занимает 1647,4 тыс. га – 77,1 %. Природные кормовые угодья – сенокосы занимают 55,8 тыс. га, (2,6 %) пастбища – 399,6 тыс. га – 18,7 %, 80,5 % этих угодий находятся на землях категории сельскохозяйственного назначения. Многолетние насаждения составляют 33,9 тыс. га, из них: 70,8 % на землях сельскохозяйственного назначения.

Общая площадь орошаемых земель составляет 29,8 тыс. га, осушенных 12,4 тыс. га, которые остались без изменений по сравнению с 2013 годом. Большая часть этих земель характеризуются низкой мелиоративной обустроенностью, невысоким почвенным плодородием (15,3 тыс. га орошаемых и 5,1 тыс. га осушаемых земель требуют проведения работ по улучшению технического уровня мелиоративных систем).

## **2.2. Распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности**

По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами на 1 января 2015 года в собственности граждан и юридических лиц находилось 1247,2 тыс. га, что составило 46,7 % от общей площади земель области (рис. 2.3).

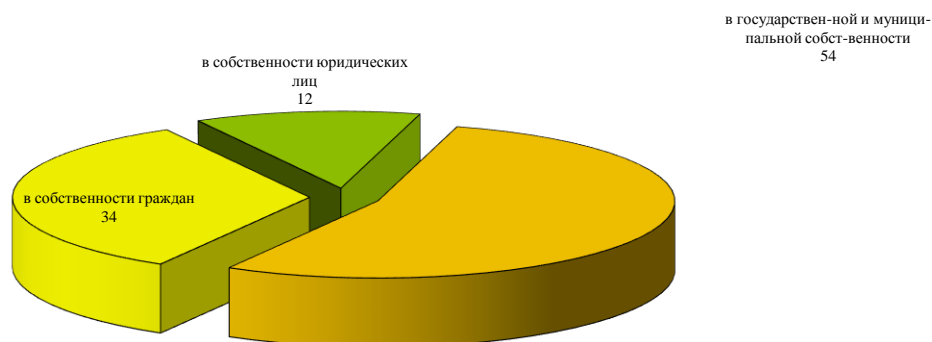


Рис. 2.3. Распределение земель по формам собственности, %  
(составлено по [17]).

Из рис. 2.3 видно, что площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составляют 913,8 тыс. га, в собственности юридических лиц – 333,4 тыс. га. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности – 1466,2 тыс. га. Земельные доли граждан (включая долю в праве общей совместной собственности) в земельном фонде области занимают 25,9 % (703,7 тыс. га).

Из 1247,2 тыс. га земель области, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, 1101,2 тыс. га (88,3 %) являются землями сельскохозяйственного назначения (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности, тыс. га [17]

№ п/п	Категории земель	Общая площадь	В собственности граждан	В собственности юр. лиц	В государственной и муниципальной собственности
1	2	3	4	5	6
1	Земли сельскохозяйственного назначения	2094,8	796,5	304,7	993,6
2	Земли населенных пунктов	342,0	117,2	17,5	207,3
3	Земли промышленности, иного назначения	36,9	0,1	11,2	25,6

Продолжение табл. 2.2

1	2	3	4	5	6
4	Земли особо охраняемых территорий	2,5	-	-	2,5
5	Земли лесного фонда	227,7	-	-	227,7
6	Земли водного фонда	2,2	-	-	2,2
7	Земли запаса	7,3	-	-	7,3
	ИТОГО земель в административных границах	2713,4	913,8	333,4	1466,2

Анализ табл. 2.2 показывает, что 88,3 % земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц являются землями сельскохозяйственного назначения.

Общая площадь земель предприятий и организаций, занимающихся сельскохозяйственным производством, на 1 января 2015 года составляет 1588,9 тыс. га, или 58,6 % от земельного фонда области (табл. 2.3). Из общей площади земель сельскохозяйственных предприятий, занимающихся сельскохозяйственным производством, земли хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов составляют 1518,2 тыс. га (95,6 %).

В предприятиях, организациях, занимающихся сельхозпроизводством, сельскохозяйственные угодья занимают 1525,5 тыс. га или 96,0 % от их общей площади. Лесные площади и лесные насаждения, не входящие в лесной фонд, составляют 25,5 тыс. га или 1,6 %, под водными объектами и болотами площадь составляет 14,8 тыс. га или 0,9 %, земли застройки и дороги занимают 15,5 тыс. га или 1,0 %, нарушенные, прочие земли и земли в стадии мелиоративного строительства – 7,6 тыс. га или 0,5 %.

Таблица 2.3

Сведения о правах на землю предприятий, организаций, хозяйств, обществ, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции на 1 января 2015 года, тыс. га [17]

№	Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	Общая площадь	в том числе использовались земли									
			Находящиеся в собственности граждан	Находящиеся в собственности юридического лица	Находящиеся в общей собственности	из них:					Совместной	
						долевой	в том числе:			доли в праве юр. лиц		доли в праве государства и муниципальных образований
							земельные доли граждан	из них: невестребо-ванные				
А	Б	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Хозяйственные товарищества и общества	1374,5		246,7	805,8	799,4	500,7	35,5	34,2	264,5	6,4	
2	Производственные кооперативы	143,7		11,0	94,0	92,1	67,5	3,3	3,4	21,2	1,9	
3	Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	18,8										
4	Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	18,8			0,4	0,4	0,4					
5	Подсобные хозяйства	7,5		0,6	3,1	3,1	3,1					
6	Прочие предприятия, организации и учреждения	25,6		2,4								
7	Итого земель	1588,9		260,7	903,3	895,0	571,7	38,8	37,6	285,7	8,3	
8	из них земли ликвидированных сельскохозяйственных организаций, по которым вопрос прекращения права на землю не решен	7,1			7,0	7,0	7,0	0,2				



Продолжение табл. 2.3

№№	Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	в том числе использовались земли				
		находящиеся в государственной и муниципальной собственности	из них:		иных физических и юридических лиц, а также органов власти, оформленные в срочное пользование предприятиям	
			предоставлено на праве		всего	из них собственников земельных долей
			пользования	аренды		
А	Б	11	12	13	14	15
1	Хозяйственные товарищества и общества	240,7	18,6	220,1	81,3	9,6
2	Производственные кооперативы	36,7		36,7	2,0	0,5
3	Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	1,9	0,7	1,2	16,9	
4	Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	18,2	14,6	3,6	0,2	
5	Подсобные хозяйства	3,8	1,5	2,3		
6	Прочие предприятия, организации и учреждения	23,1	8,4	14,7	0,7	0,1
7	Итого земель	324,4	43,8	278,6	100,5	10,2
8	из них земли ликвидированных сельскохозяйственных организаций, по которым вопрос прекращения права на землю не решен	0,1	0,1			

Из общей площади земель сельскохозяйственных предприятий, занимающихся сельскохозяйственным производством, в собственности юридических лиц находилось 260,7 тыс. га. Площадь собственников земельных долей граждан составляет 571,7 тыс. га (36,0 %), которые переданы организациям на праве аренды, а также осуществляется представительство на не востребованные земельные доли на площади 38,8 тыс. га (2,4 %) и на общую совместную собственность 8,3 тыс. га (0,5 %). Эти земли требуют оформления прав.

В государственной и муниципальной собственности находится 324,4 тыс. га (20,4 %), из них предоставлено на праве пользования 43,8 тыс. га (13,5 %) и аренды – 278,6 тыс. га (85,9 %).

Так же следует решить вопрос о оформлении прав на земли ликвидированных сельскохозяйственных организаций, по которым вопрос прекращения права на землю не решен, их площадь составляет 7,1 тыс. га, из которых 0,2 тыс. га являются не востребованными долями, а 0,1 тыс. га землями государственными и муниципальными.

Земли, находящиеся в собственности, владении, пользовании иных граждан и юридических лиц, а также органов власти, оформленные в срочное пользование предприятиям на площади 100,5 тыс. га (6,3 %). Земли, находящиеся в использовании у граждан, составляют 418,5 тыс. га, 15,4 % от общей площади области.

Фермерские хозяйства занимают 171,7 тыс. га земель, что составляет 41,0 % от земель, находящихся у граждан.

Личные подсобные хозяйства занимают 120,3 тыс. га (28,7 %), земли граждан и их коллективы по садоводству – 14,6 тыс. га (3,5 %), огородники и огороднические объединения – 2,7 тыс. га (0,6 %).

Земли, находящиеся на различных правах у граждан (объединений граждан), занимающихся сельскохозяйственным производством, составляют 418,5 тыс. га 15,4 % от общей площади области.

В государственной и муниципальной собственности находится 69,6 тыс. га (16,6 %), из них предоставлено на праве пожизненно наследуемого владения – 8,1 тыс. га (11,6 %) , в пользовании у граждан 4,7 тыс. га (6,8 %), в аренде – 56,8 тыс. га (81,6 %) (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Сведения о правах на землю граждан, занимающихся производством сельскохозяйственной  
продукции на 1 января 2015 года, тыс. га [17]

№№ п/п	Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	Общая площадь	в том числе использовались земли							
			находящие- ся в собствен- ности граждан	находящие- ся в собствен- ности юридичес- кого лица	находящие- ся в государст- венной и муни- ципальной собствен- ности	из них предоставлено на праве			иных физических и юридических лиц, а также органов власти, оформленные в срочное пользование гражданам	
						пожизненно наследуемого владения	пользо- вания	аренды	всего	из них собст- венников земельных долей
1	Крестьянские (фермерские) хозяйства	171,7	25,3	4,5	45,6	4,8		40,8	96,3	88,6
2	Индивидуальные предприни- матели, не образовавшие КФХ	20,5	5,7		4,2	0,2		4	10,6	8,6
3	Личные подсобные хозяйства	120,3	109,3		11,0	2,5	1,1	7,4		
4	Граждане, имеющие служебные наделы	0,3			0,1		0,1		0,2	
5	Садоводы и садоводческие объединения	14,6	11,0	0,9	2,7	0,2	2,1	0,4		
6	Огородники и огороднические объединения	2,7	0,1		2,4		0,2	2,2	0,2	
8	Граждане, имеющие земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства	30,6	16,6	10,9	3,1	0,2	1,2	1,7		
12	Граждане, собственники земельных участков	41,5	41		0,5	0,2		0,3		
13	Граждане, собственники земельных долей	16,3	16,3							
14	Итого земель	418,5	225,3	16,3	69,6	8,1	4,7	56,8	107,3	97,2

По состоянию на 1 января 2015 года в области имеется 1381 крестьянских (фермерских) хозяйств, за которыми закреплено 171,7 тыс. га земель, из них сельскохозяйственных угодий – 168,9 тыс. га, в том числе пашни – 146,2 тыс. га. На одно фермерское хозяйство по области в среднем приходится 122,4 га сельскохозяйственных угодий.

Кроме зарегистрированных в установленном порядке крестьянских (фермерских) хозяйств на территории области имеются индивидуальные предприниматели в количестве 307 граждан, не образовавшие фермерские хозяйства (ранее бывшие КФХ) и использующие в настоящее время земельные участки для сельскохозяйственного производства на общей площади 20,5 тыс. га, из них сельскохозяйственных угодий 19,5 тыс. га, в том числе пашни – 16,8 тыс. га.

На территории области 3623 гражданам, вышедшим из состава сельскохозяйственных предприятий, в счет земельных долей предоставлено 41,5 тыс. га земель для сельскохозяйственного производства.

Для ведения личных подсобных хозяйств земельные участки гражданам предоставляются в черте населенных пунктов, а также за пределами границ черты населенных пунктов, которые используются для производства сельскохозяйственной продукции, возведения жилых домов и иных зданий и сооружений.

По состоянию на 1 января 2015 года на территории области имеется 283721 личных подсобных хозяйств, общая площадь которых составляет 120,3 тыс. га земель.

Всего по состоянию на 1 января 2015 года в целом по области насчитывается 184773 садоводов, использующих 14,6 тыс. га земель. Наибольшее количество граждан, занимающихся коллективным садоводством приходится на Алексеевский, Белгородский, Корочанский, Прохоровский, Шебекинский, Яковлевский районы, Губкинский и Старооскольский городские округа, а также г. Белгород. Из-за возросших затрат на транспортные услуги, семена и удобрения, спрос на садовые участки сократился. Во всех районах и городах области заявления граждан на

предоставление земель под коллективное садоводство удовлетворены полностью и резерв площадей для вышеуказанных целей имеется.

На территории области созданы некоммерческие объединения, учрежденные гражданами на добровольных началах в целях выращивания ягодных, овощных, бахчевых и иных сельскохозяйственных культур, без права возведения на земельных участках некапитального жилого строения, хозяйственных строений и других сооружений.

На 1 января 2015 года коллективным огородничеством в области занимались 16523 семей. Общая площадь, отведенных под огороды земель составляет 2,7 тыс. га

### **ГЛАВА 3. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ЗЕМЛЯМИ И ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ**

#### **3.1. Современная система управления сельскохозяйственными землями на территории Белгородской области**

Региональное управление предполагает государственное управление в границах территории субъекта РФ, направленное на выполнение федеральных задач, входящих в их компетенцию в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий на основе федеративных отношений, а также – самостоятельное решение вопросов по развитию региона, связанных главным образом с повышением социально-экономических условий жизнедеятельности населения. Региональное управление земельными ресурсами представляет собой, с одной стороны, деятельность органов государственной власти, осуществляющих решение федеральных задач по сохранению национального богатства и вовлечению земельных участков в оборот, и, с другой – целенаправленный процесс, связанный с повышением эффективности использования земель, направленный на социально-экономическое развитие региона. На современном этапе выделяются основные аспекты регионального управления земельными ресурсами [39]:

- взаимоотношения региона и федерации (центр);
- взаимоотношения региона и местного самоуправления (городов, районов и т. п.);
- собственное региональное управление, направленное на развитие региона.

Взаимоотношения центра и региона связаны с разделением предметов ведения и делегирования полномочий. Целью федерального управления является эффективное использование земель на основе формирования земельных отношений. Часть полномочий по регулированию земельных отношений, распоряжению земель, земельному контролю, косвенным

методам регулирования (установления ставок земельных платежей) переданы государственным органам власти субъектов РФ.

Система управления землями сельскохозяйственного назначения субъекта РФ складывается из органов федеральной власти, регламентирующих нормативно-правовое регулирование и управляющее землями, находящимися в федеральной собственности, а так же их подведомственными структурами:

- Управление Россельхознадзора по Белгородской области, выполняющее функции по государственному земельному надзору земель сельскохозяйственного назначения;
- Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Белгородской области, исполняющий функции по эксплуатации мелиоративных систем;
- ФГБУ «Центр агрохимической службы «Белгородский», оказывающий услуги по проведения агрохимического и почвенного обследования.

На территории области сформировалась своя система органов власти субъекта РФ (рис. 3.1), обеспечивающая всестороннее управление землями сельскохозяйственного назначения.

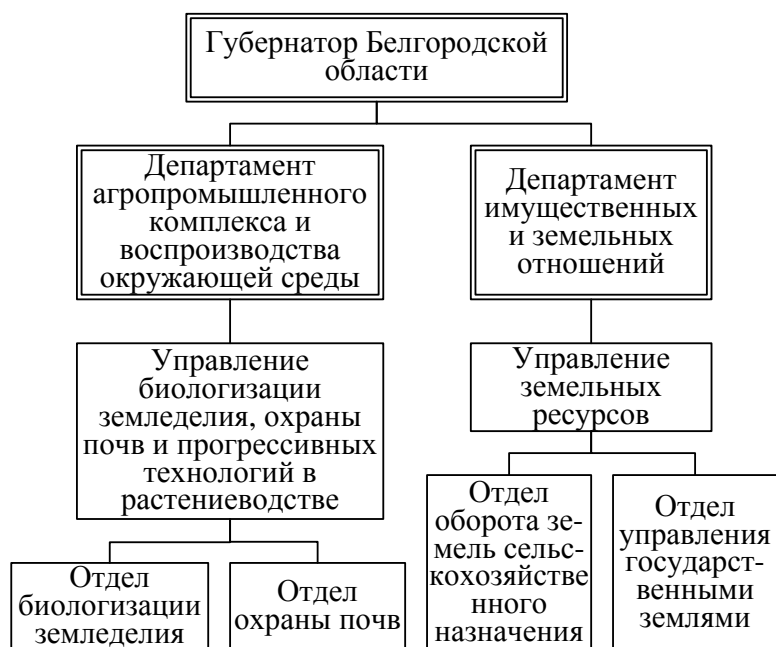


Рис. 3.1. Система органов власти Белгородской области.

Общее направление земельной политики, в.ч. в сельском хозяйстве вырабатывает Губернатор Белгородской области.

В его подчинении находится департамент агропромышленного комплекса и воспроизводства окружающей среды. Так как в сельском хозяйстве земля выступает как средство производства и ее важнейшим качеством является плодородие, которое необходимо не только сохранить, но и преумножить, то важнейшим управлением с этой точки зрения в Департаменте является Управление биологизации земледелия, охраны почв и прогрессивных технологий в растениеводстве. К задачам данного Управления в сфере рационального и эффективного управления землями сельскохозяйственного назначения можно отнести:

1. Обеспечение внедрения биологической системы земледелия, координация мероприятий по оздоровлению пашни на территории области; участие в реализации проектов бассейнового природопользования.

2. Разработка проектов областных целевых программ, проектов, мероприятий, направленных на совершенствование технологии возделывания пашни, координация реализации проводимых мероприятий.

3. Мониторинг выполнения арендаторами земель областного фонда условий договоров аренды, регламентирующих вопросы рационального, бережного и эффективного использования земель областного фонда, обеспечению сохранности и повышению плодородия почв.

4. Мониторинг соблюдения сельхозтоваропроизводителями области Кодекса добросовестного землепользователя Белгородской области.

5. Координация мероприятий по развитию мелиорации, производства овощей методом защищенного грунта, развитию садоводства, по внесению минеральных и органических удобрений в почву на территорию области.

6. Разработка и координация мероприятий, направленных на снижение себестоимости производства сельскохозяйственных культур, повышение уровня рентабельности, рациональное и эффективное использование основных фондов, материальных, финансовых и трудовых ресурсов,



повышение производительности труда, совершенствование экономического механизма взаимодействия предприятий отрасли.

Обеспечивают данные задачи Отдел биологизации земледелия и Отдел охраны почв.

Департамент имущественных и земельных отношений Белгородской области, обеспечивает в пределах своей компетенции осуществление полномочий Белгородской области по проведению единой государственной политики в сфере имущественных и земельных отношений, управлению и распоряжению государственной собственностью Белгородской области, в том числе земельными участками, приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Белгородской области.

Обеспечение управления землями сельскохозяйственного назначения занимается Отдел управления государственными землями и Отдел оборота земель сельскохозяйственного назначения.

В ведении Отдела управления государственными землями находятся:

- участие в разработке, формировании и проведении единой государственной политики в области земельных отношений на территории Белгородской области;
- обеспечение эффективного управления, распоряжения земельными ресурсами области, а также создание условий для их рационального использования;
- разработка и реализация мероприятий, направленных на регулирование правоотношений в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, проведение земельной реформы и рациональное использование земель;
- ресурсное обеспечение инвестиционных проектов и программ, реализуемых на территории Белгородской области;
- участие в создании и обеспечении функционирования системы учета земельных ресурсов, а также контроль их использования.

Отдел оборота земель сельскохозяйственного назначения выполняет следующие функции:

- обеспечение эффективного и регулируемого оборота земель сельскохозяйственного назначения с целью активизации вовлечения земли в гражданский оборот и улучшения инвестиционного климата в аграрной сфере на территории области;
- реализация и защита в соответствии с законодательством Российской Федерации и Белгородской области об обороте земель сельскохозяйственного назначения имущественных интересов области;
- создание и обеспечение функционирования системы учета земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и контроля за их оборотом.

На уровне муниципальных образований области созданы комитеты и управления, координируют и контролируют работу по выполнению задач, поставленных на федеральном уровне и уровне субъекта РФ, а также решают задачи по управлению землями на территории своего образования.

Следует отметить, что по отдельным муниципальным образования структура органов управления отличается и не совпадает со структурой органов власти Белгородской области.. Это может вызывать несогласованность действий.

Подведомственными структурами Департамента имущественных и земельных отношений являются Областное государственное автономное учреждение социальной защиты населения «Фонд государственного имущества Белгородской области», и Акционерное общество «Белгородский земельный фонд».

### **3.2. Анализ управления землями сельскохозяйственного назначения**

В связи с принятием в 2002 г. закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [НПБ 16] стали отмечаться случаи, когда скупку земель сельскохозяйственного назначения осуществляют структуры,

не связанные с сельскохозяйственным производством, отстаивающие свои корпоративные интересы в целях получения доходов за счет спекуляции землей. В результате деятельности таких структур ущемлялись права граждан-собственников земельных долей, а также сельхозтоваропроизводителей, длительное время осуществляющих свою деятельность на этих землях.

В целях создания благоприятных условий для развития сельскохозяйственного производства, содействия заключению и надлежащему оформлению правоотношений при осуществлении действий, связанных с оборотом земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, эффективного управления и распоряжения сельскохозяйственными землями, находящимися в государственной и муниципальной собственности правительство области приняло постановление о создании АО «Белгородский земельный фонд» [НПБ 33]. Данная структура распоряжается (в т.ч. путем осуществления купли-продажи) землями, переданными ей в управление субъектом РФ, муниципальными образования, юридическим лицами, гражданами. Схема взаимодействия при продаже или аренды земель сельскохозяйственного назначения из государственных и муниципальных земель представлена на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Схема предоставления земельного участка [НПБ 31].

На 2004 г. в муниципальной собственности и собственности Белгородской области находилось 17,7 % земель сельскохозяйственного назначения. В результате деятельности АО «Белгородский земельный фонд» и во исполнение [НПБ 32] к 2014 в собственности Белгородской области стало 47,4 % земель сельскохозяйственного назначения (рис. 3.3).

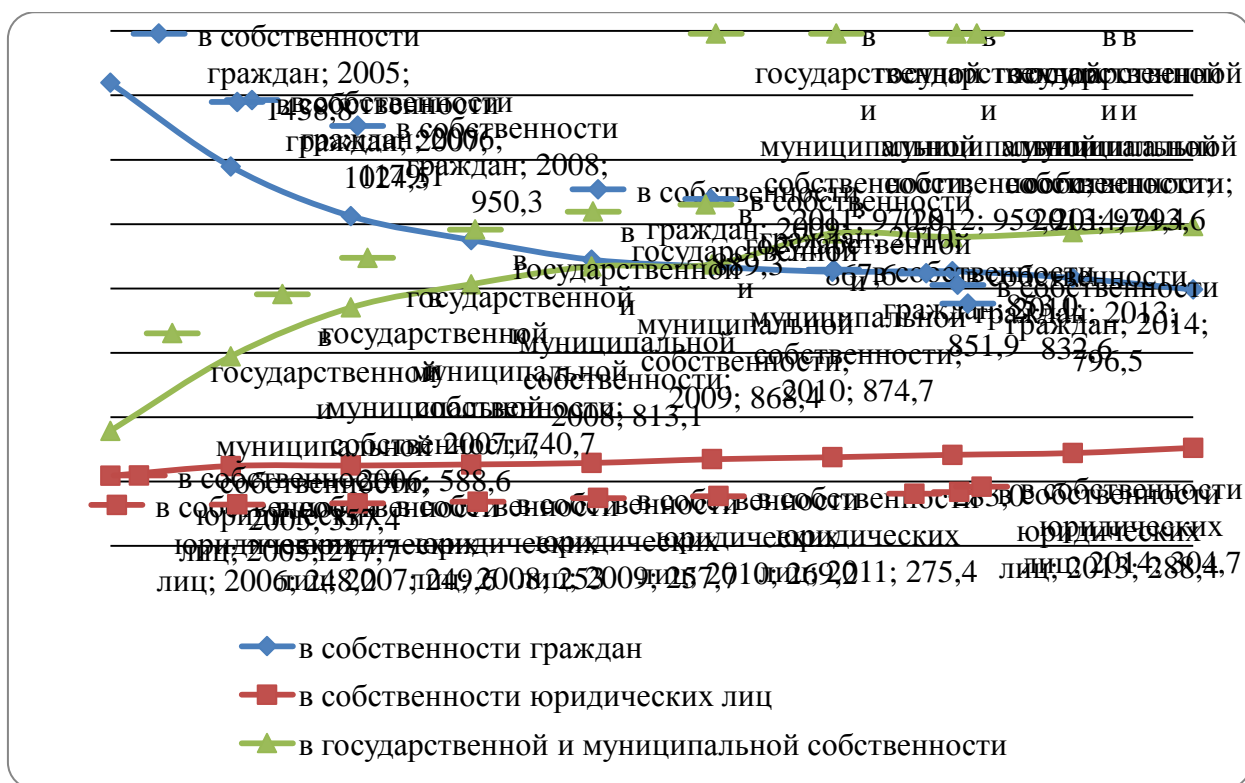


Рис. 3.3. Площадь земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности, тыс. га [7-13, 15-17].

Таким образом, из собственности граждан в собственность Белгородской области перешло более 600 тыс. га земель (гражданами были проданы свои земельные участки области и юридическим лицам, часть земель изъяты как не востребованные). По данным Департамента имущественных и земельных отношений по состоянию на 01.01.2015 [37] сумма арендных платежей за землю, находящихся в государственной собственности составила 453 838 тыс. руб., еще 12 781 тыс. руб. поступило в областной бюджет от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности области.

В собственности граждан, занимающихся сельскохозяйственным производством, находится 225,3 тыс. га (53,8 % от их общей площади), что

больше на 8,5 тыс. га по сравнению с 2013 годом, за счет увеличения земель крестьянских (фермерских) хозяйств, индивидуальных предпринимателей, не образовавших крестьянское (фермерское) хозяйство, а также граждан, собственников земельных участков и собственников земельных долей.

В собственности юридических лиц находится 16,3 тыс. га (3,9 %), это на 8,4 тыс. га меньше по сравнению с 2013 годом.

Увеличение на 2,9 тыс. га по сравнению с прошлым годом произошло в основном за счет земель, арендуемых КФХ у органов власти.

За 2014 год по различным причинам главы 30 крестьянских (фермерских) хозяйств добровольно отказались от использования земельных участков по целевому назначению и прекратили свою деятельность. В основном отказ от использования земель касался малых хозяйств и происходил в связи с высокими затратами на производство сельскохозяйственной продукции и отсутствием достаточных материально-финансовых средств для поддержания производства.

Несмотря на имеющиеся трудности, связанные с ведением крестьянского хозяйства, в 2014 году по обращениям глав крестьянских хозяйств им дополнительно предоставлено около 12,8 тыс. га земель сельскохозяйственных угодий для расширения существующих хозяйств (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Изменение количества крестьянских (фермерских) хозяйств и их площади по годам [15-17].

Как видно из рис. 3.4 площадь земель КФХ растет при общей тенденции уменьшения их количества. Таким образом, если в 2001 г. в среднем на одно хозяйство приходилось 66,7 га, то в 2014 – 122,3 га.

Количество и площадь участков для ведения коллективного огородничества в связи с увеличением площадей земель, предоставленных для коллективного огородничества сокращается (рис. 3.5).

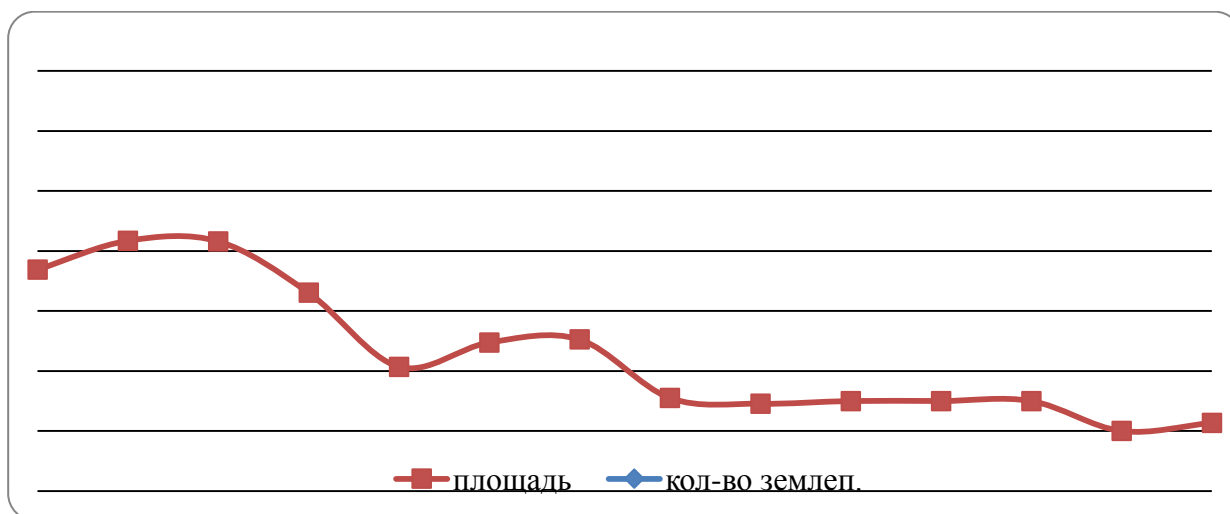


Рис. 3.5. Изменение количества участков предоставленных для ведения коллективного огородничества и их площади по годам [15-17].

Анализ рис. 3.5 показывает, что сократилась не только общее количество участников коллективного огородничества (на 2199 ед.), но и средняя площадь одного участка (со 173 до 165 га).

Следует отметить, что столь значительные изменения в структуре земель сельскохозяйственного назначения приводят к негативным последствиям организации территории: появлению чересполосицы, дальнотемелья, расчленению пахотных массив на мелкие участки, размещение границ участков не по естественным рубежа и с отклонением от горизонталей (рис. 3.6).



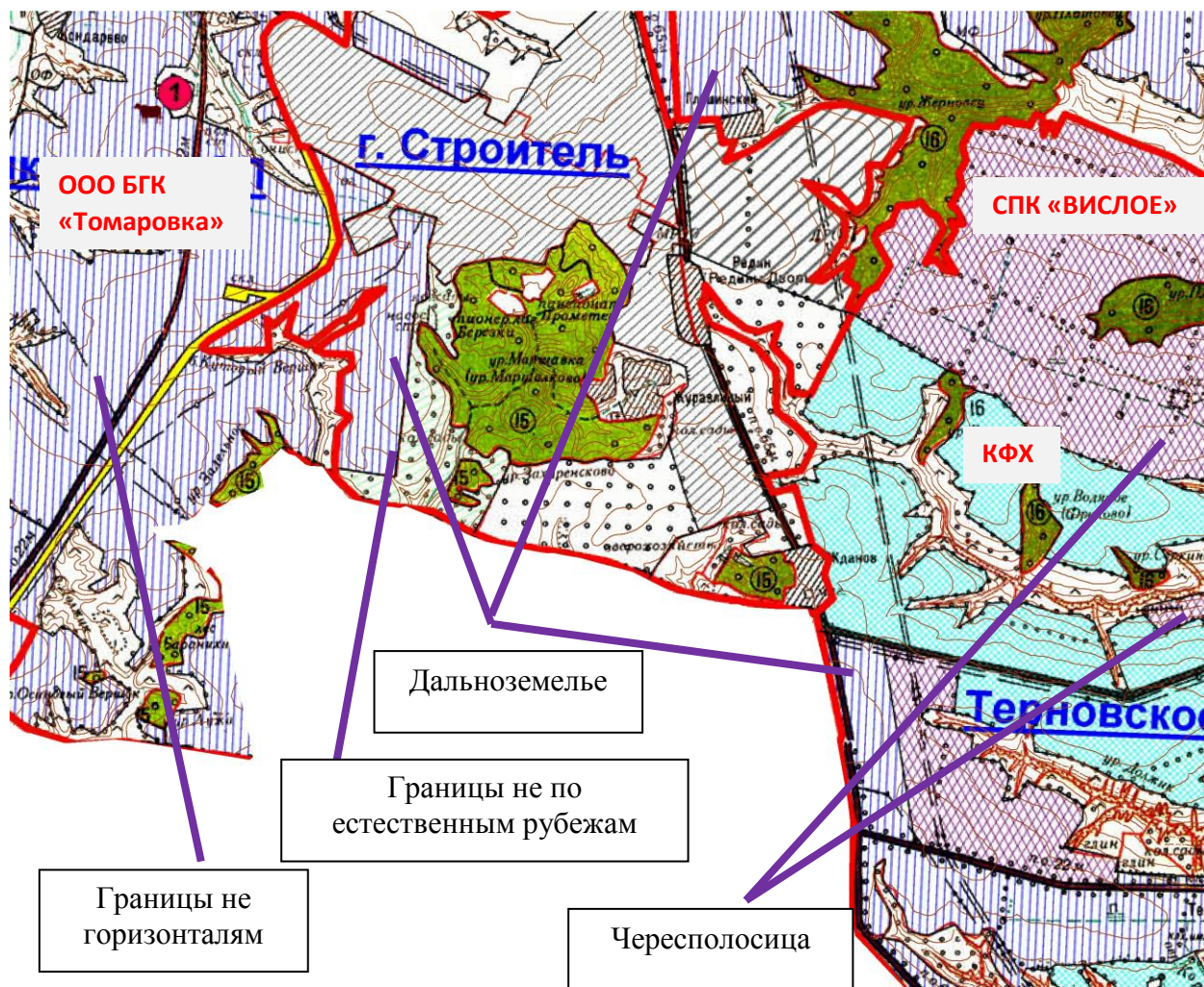


Рис. 3.6. Фрагмент карты землепользований Яковлевского района.

Как видно из рис. 3.6 в результате преобразований на территории Яковлевского района встречаются отрицательные стороны структуры землепользования из-за стихийного предоставления земельных участков. В связи с чем, а также во исполнение [НПБ 8-9], принято Постановление Губернатора Белгородской области от 04.02.2014 № 9 «Об утверждении Положения о проекте адаптивно-ландшафтной системы земледелия и охраны почв» [НПБ 29], которое регламентирует обязательность проведения землеустроительных работ для всех форм хозяйствования.

Следует отметить, что согласно данному положению устройство территории обеспечивается только внутри землепользования, тогда как необходимо устранение ошибок организации территории, чему может способствовать возвращение в закон «О землеустройстве» [НПБ 9] статей,

связанных с межхозяйственным (территориальным) землеустройством. Которые должны разрешить правовые вопросы.

Следует отметить положительный опыт Белгородской области в сфере выработки плана по охране и использованию земель в рамках реализации бассейнового природопользования, предполагающего трансформацию структуры сельскохозяйственных угодий и организацию пашни в соответствии с программой биологизации Белгородской области [НПБ 37], предложение мероприятий по лесомелиорации, созданию водоохраных зон, микрозаказников, организации мест отдыха и пр.

Продолжает формироваться фонд перераспределения земель. За 2014 г. общая площадь земель категории, не предоставленных в использование и включенных в состав земель фонда перераспределения, уменьшилась на 10,1 тыс. га и составила 238,0 тыс. га. Факт уменьшения данной площади связан с признанием по решению суда права собственности за сельскими поселениями на невостребованные земельные доли и вовлечение их в сельскохозяйственный оборот, а именно: предоставление в аренду сельскохозяйственным предприятиям и крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Постановлением Правительства Белгородской области от 29.09.2014 № 368-пп «О внесении изменений в постановление Правительства области от 10.02.2006 № 36-пп» [НПБ 31] уточнены условия изменения арендной платы и порядок ее выплаты. Внесены изменения в порядок управления и распоряжения земельными участками и долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящимися в государственной собственности Белгородской области. В частности, определено, что изменения арендной платы и порядок ее выплаты устанавливаются договорами аренды и дополнительными соглашениями с сельхозтоваропроизводителями. В случае отсутствия или нарушения положений проектов адаптивно-ландшафтной системы земледелия и охраны почв при использовании земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Белгородской области, к



арендной плате устанавливается повышающий коэффициент в размере, равном 2. Об изменении ставки арендной платы арендатор уведомляется посредством направления (вручения) соответствующего уведомления.

Однако на территории муниципальных образований на площади 15559,1 га выявлены неиспользуемые или используемые ненадлежащим образом земли (табл. 3.1) в соответствии с [НПБ 18-19]

Таблица 3.1

Информация о неиспользуемых или используемых ненадлежащим образом земель сельскохозяйственного назначения [32]

№ п/п	Местоположение земельного участка	Площадь, га	Распределение по правообладателям , в том числе:					
			Белгородск. область	не разграничен. собственность	муницип. собственность	Федеральн. собственность	физ. лица	юр. лица
1	Алексеевский	29,2	-	-	-	-	29,2	-
2	Белгородский	360,4	-	-	-	-	280,4	80,1
3	Борисовский	-	-	-	-	-	-	-
4	Валуйский	1626,5	1 009,4	239	203,0	105,0	70,1	-
5	Вейделевский	13	-	-	13,0	-	-	-
6	Волоконовский	-	-	-	-	-	-	-
7	Грайворонский	3646,4	3 480,4	166,1	-	-	-	-
8	Губкинский	206,0	26,7	68,9	104,8	-	5,6	-
9	Ивнянский	-	-	-	-	-	-	-
10	Корочанский	107,2	-	-	79,6	-	27,6	-
11	Красненский	-	-	-	-	-	-	-
12	Красногвардейский	-	-	-	-	-	-	-
13	Краснояружский	-	-	-	-	-	-	-
14	Новооскольский	68,8	-	-	-	-	68,8	-
15	Прохоровский	-	-	-	-	-	-	-
16	Ракитянский	-	-	-	-	-	-	-
17	Ровеньский	352,1	352,1	-	-	-	-	-
18	Старооскольский	8831,6	1 542,0	64,0	-	-	1 951,7	5 273,9
19	Чернянский	30,6	30,6	-	-	-	-	-
20	Шебекинский	261,5	11,5	-	74,0	-	134,0	42,0
21	Яковлевский	25,5	-	-	-	-	-	25,5
Итого		15558,8	6452,7	538,0	474,4	105,0	2567,4	5421,5

Как видно из табл. 3.1 большая часть нарушений приходится на физически и юридические лица – 51,3 %, 90,4 % из которых находится в Старооскольском городском округе. 41,4 % – выявлено на землях Белгородской области, 54 % находится в Грайворонском районе.

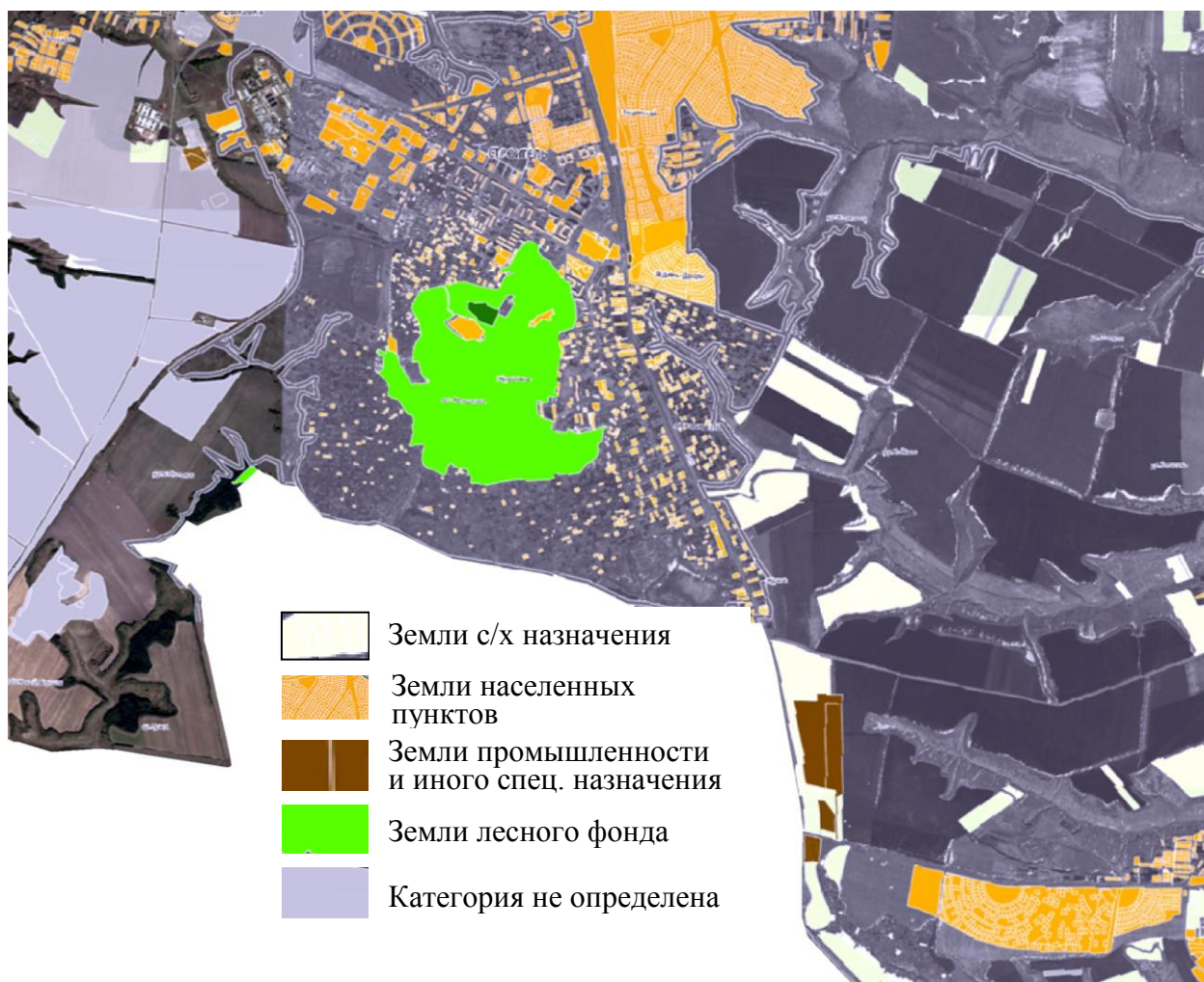
В целях реализации Программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы [НПБ 17], в Белгородской области реализуется Государственная программа Белгородской области «развитие сельского хозяйства и рыбоводства» в Белгородской области на 2014 - 2020 годы» [НПБ 36], которая включает следующие подпрограммы:

«Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства», в рамках которой реализуются мероприятия, направленные на повышение экологической устойчивости растениеводства, поддержку почвенного плодородия, развитие мелиоративных лесонасаждений. При этом используются продвинутое технологии обработки почвы, биологизация земледелия, использование элитных сортов семян, вовлечение в отрасль малых форм хозяйствования и пр.

«Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения», предполагает повышение продуктивности и устойчивости сельскохозяйственного производства и плодородия почв средствами комплексной мелиорации в условиях изменения климата и природных аномалий; повышение продукционного потенциала мелиорируемых земель и эффективного использования природных ресурсов. Предполагает восстановление старых и строительство новых систем орошения, известкования почв и пр.

«Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства» предполагает развитие овощеводства в области.

Земельные участки сельскохозяйственного назначения продолжают ставить на кадастровый учет, но к сожалению лишь на 20-40 % из них оформлены документы (рис. 3.7).



*Рис. 3.7.* Фрагмент публичной кадастровой карты Яковлевского района.

Как видно из рис. 3.7 помимо того, что не все земельные участки поставлены на кадастровый учет, значительная часть поставленных (в данном случае сельскохозяйственных) не имеют на публичной кадастровой карте категории. Это затрудняет управление этими землями со стороны государственных и муниципальных органов власти.

### **3.3. Совершенствование системы управления землями сельскохозяйственного назначения на территории Белгородской области**

Земля в пределах суверенного государства независимо от многообразия форм и структуры прав на нее является национальным достоянием страны, а значит, государство, его управленческие структуры в центре и на местах

обязаны обеспечить учет и оценку ее размеров, качества и стоимости, ее охрану от разрушения и деградации, справедливое и законное распределение, установление и защиту прав собственников субъектов земельных отношений, создать условия и всемерно стимулировать рациональное использование земли ее владельцами и пользователями на основе прогнозов и профессиональных проектов, формировать стратегию не только сохранения, но и увеличения потенциала земли [27].

Выполнение этих задач обеспечивается созданием в государстве системы управления земельными ресурсами, которая включает в себя: учет земель, планирование развития землепользования, организацию рационального использования земель и их охраны, земельный контроль, качественная (в т.ч. кадастровая) оценка.

Анализ управления землями на территории Белгородской области показал низкий процент учета земель сельскохозяйственного назначения, это замедляет или даже делает невозможным государственного управления (в т.ч. земельного надзора) такими землями. Кроме того, участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, во многих случаях не имеют категории. Поэтому приоритетным остается вопрос развития единой регистрации недвижимости и частичного перехода от заявительного характера учета к обязательному (для земель сельскохозяйственного назначения) при поддержке и субсидировании регионом и государством., а также:

- дачные и садоводческие участки относить к землям населенных пунктов;
- внести правки для земельных участков, с неустановленной категорией земель.

Для земель сельскохозяйственного назначения велико значение землеустроительных действий. Создание новых форм хозяйствования, выделение земельных долей привели к чересполосице, дальнотемелью. Поэтому следует вести работы по межхозяйственному (территориальному). В связи с чем прописать соответствующие статьи в федеральный закон «О

землеустройстве», предусмотреть регламенты и согласительные процедуры с собственниками при перераспределении земель.

На территории регионов необходимо создавать планы охраны и рационального использования земель. В Белгородской области они частично реализованы в генеральных планах поселений, а в части межселенной территории в проектах бассейнового природопользования [НПБ 39], включающие комплексный подход в развитии территории, в т.ч. сельской: размещение пастбищ, сенокосов, пчелопарков, лесомелиоративных мероприятий, залуженных водостоков, энтомологических заказников, выявлении земель для консервации [25, 22].

Положительный опыт Белгородской области в проведении работ по внутрихозяйственному землеустройству [НПБ 30, НПБ 29] и внедрение программы биологизации, повысившие урожайность сельскохозяйственных культур, накопление питательных веществ почвой, предотвращению эрозионных процессов и пр. [1], позволяет рекомендовать продолжать данные работы на территории области и внедрять их в других регионах.

По мнению Н. А. Кузнецова [21]: «В сельском хозяйстве, где социально-экономический процесс воспроизводства теснейшим образом переплетается с естественным процессом воспроизводства, на эффективность сельскохозяйственного производства большое влияние оказывает создание в процессе землеустройства экономических условий землепользования, которые включают в себя взаимоотношения человека с окружающей средой, и при землеустройстве их эффективность определяется эффективностью лесоразведения, лесомелиоративными и противоэрозионными мероприятиями, комплексом мер по охране земельных ресурсов».

В таблице 3.2 приведены факторы повышения эколого-экономической эффективности использования сельскохозяйственных земель, которые необходимо учитывать при территориальном и внутрихозяйственном проектировании.

Таблица 3.2

Факторы повышения эколого-экономической эффективности использования  
сельскохозяйственных земель

Уровни	Факторы
Уровень государства	Законодательное регулирование; формирование эколого-экономического подхода; регулирование баланса прав и обязанностей
Уровень отрасли	Замкнутый цикл производства; использование пригодных остатков уничтожение отходов; воспроизводство плодородия почв; дифференциация технологий; использование научного потенциала; регулирование отношений собственности хозяйствования
Уровень сельхозпредприятий	Биологизация земледелия; соблюдение правила соотношения угодий; регулирование запасов воды; возделывание многолетних трав; использование сидеральных культур; минимализация обработки почвы; лесоразведение; использование генетического потенциала; оптимальная экономическая стратегия; экономическое стимулирование
Уровень агроэкосистемы	Аналогия с естественными экосистемами; разнообразие видового состава и структуры; использование традиционных приемов земледелия; многофакторно интегративный характер ландшафтное землеустройство; соблюдение эволюционной стратегии видов; «осеверение» земледелия; соответствие местным условиям; оптимизация управления
Уровень личности	Воспитание экологического сознания; развитие экологического образования

Проведение любых землеустроительных работ связано с использованием планово-картографических материалов, которые в стране в целом сильно устарели. Поэтому необходимо организовать работы по их актуализации и приведению в векторный формат в местной системе координат. Кроме того считаем, что нужно сделать их общедоступными для профилирующих организаций вне зависимости от ведомства и формы

хозяйствования. Так почвенные карты, топографические карты, снимки высокого разрешения не являются общедоступными.

Способствовать развитию землеустроительных мероприятий может и возвращение государственных проектных организаций.

Считаем необходимым совершенствование управления землями сельскохозяйственного назначения в части государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля: увеличения числа штатных единиц муниципальных инспекторов, т.к. два для муниципального образования недостаточно. Также нужно упростить процедуру изъятия земель при нарушении земельного законодательства и не возвращать деньги, полученные на торгах от продажи земельного участка.

Эффективным методом управления являются и всевозможные государственные программы, которые стимулируют регионы к разработке планов и мероприятий по эффективному и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, а в конечном счете повышения ВВП.

На уровне Белгородской области в структуре системы органов власти Отдел оборота землями сельскохозяйственного назначения находится вне Департамента сельского хозяйства и воспроизводства природных ресурсов, но работает в тесной взаимодействии с ними. Считаем целесообразным его перевод из Департамента земельных и имущественных отношений.

В качестве экономических направлений совершенствования регионального управления земельными ресурсами Л. Н. Борисоглебская [2] выделяет:

1. Дифференциация ставок земельных платежей в муниципальных районах региона, учитывающих эффективность использования земель.
2. Льготное налогообложение для сельхозпроизводителей, которые завершили государственную регистрацию прав собственности на землю.
3. Снижение процентных ставок при получении ипотеки под гарантию прав на землю.
4. Распределение субсидий на уплату части затрат, связанных с работами по межеванию и оформлению земельного участка

Для повышения экономического потенциала территории необходимо проводить диагностику состояния использования земель, выявлять факторы, влияющие на эффективность, разрабатывать стратегическую политику, направленную на экономический рост региона путем повышения эффективности землепользования. Данные исследования необходимы для составления долгосрочных и среднесрочных региональных программ повышения эффективности использования земель в сельском хозяйстве.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение следует отметить, что эффективное управление земельными ресурсами является необходимой составляющей государственной региональной политики. Основные ее направления должны основываться на дифференцированном подходе к регулированию земельных отношений [40].

В ст. 77 Земельного кодекса РФ дано определение и правовые признаки земель сельскохозяйственного назначения: «землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей» [НПБ 3].

Принятие Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ [НПБ 3] (далее – ЗК РФ) и федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [НПБ 16], а также подзаконных актов к ним сформировало систему современного правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения. В настоящее время основными задачами продолжающейся земельной реформы являются: оформление гражданами и юридическими лицами прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, их эффективное и рациональное использование по целевому назначению, а также обеспечение оборота земельных участков указанной категории.

Важной особенностью земель сельскохозяйственного назначения – наличие земельных долей, образованных в результате распада колхозов и совхозов. Эти земельные доли стали препятствием для оборота земель из-за отсутствия законодательной базы до введения [НПБ 16] в до 2002 г. В связи с чем образовались невостребованные доли и вымороченные земли. На территории Белгородской области для урегулирования этих вопросов создан «Белгородский земельный фонд», который совместно с Фондом государственного имущества, Департаментом имущественных и земельных

отношений, а также органами муниципальной власти осуществляет распоряжение землями сельскохозяйственного назначения.

Важным при управлении землями сельскохозяйственного назначения является возможность их изъятия при недобросовестном использовании или неиспользовании земель, а также при существенном снижении их плодородия.

При управлении землями сельскохозяйственного назначения участвуют все уровни власти РФ: федеральная, государственная субъектов РФ, муниципальная. Взаимоотношения центра и региона связаны с разделением предметов ведения и делегирования полномочий. Целью федерального управления является эффективное использование земель на основе формирования земельных отношений. Часть полномочий по регулированию земельных отношений, распоряжению земель, земельному контролю, косвенным методам регулирования (установления ставок земельных платежей) переданы государственным органам власти субъектов РФ.

Говоря об управлении землями сельскохозяйственного назначения надо иметь в виду, что оно неразрывно связано с развитием АПК в целом, поэтому необходимо рассматривать не только структуры, непосредственно участвующие в управлении землями, но и вырабатывающие стратегию развития агропромышленного комплекса в целом.

На территории Белгородской области земли сельскохозяйственного назначения занимают 77 % от общей площади (2094,8 тыс. га).

В составе земель сельскохозяйственного назначения преобладают сельскохозяйственные угодья, площадь которых составляет 1900,0 тыс. га (90,7 %). Также значительные площади сельхозугодий расположены на землях населенных пунктов – 223,1 тыс. га (в основном сельских населенных пунктов), что составляет 10,4 % от общей площади этой категории. В структуре сельскохозяйственных угодий пашня занимает 1647,4 тыс. га. Природные кормовые угодья – 455,4 тыс. га Многолетние насаждения составляют 33,9 тыс. га.

Площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составляет 913,8 тыс. га, в собственности юридических лиц – 333,4 тыс. га. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности – 1466,2 тыс. га.

Система управления землями сельскохозяйственного назначения субъекта РФ складывается из органов федеральной власти, регламентирующих нормативно-правовое регулирование и управляющее землями, находящимися в федеральной собственности, а так же их подведомственными структурами: Управление Россельхознадзора по Белгородской области, Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Белгородской области; ФГБУ «Центр агрохимической службы «Белгородский».

В системе органов государственной власти Белгородской области функции по управлению землями сельскохозяйственного назначения выполняют Губернатор Белгородской области, Департамент имущественных и земельных отношений, Департамент агропромышленного комплекса и иные департаменты, участвующие в косвенном управлении: обеспечивающие финансовые вопросы, научное сопровождение и пр.

Наличие земель в собственности Белгородской области дает возможность более эффективно экологически и экономически использовать эти земли. Так в 2015 г. сумма арендных платежей за землю, находящихся в государственной собственности составила 453 838 тыс. руб., еще 12 781 тыс. руб. поступило в областной бюджет от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности области, что составляет лишь 0,73 % от общих доходов в области, поэтому непременно необходимо повышать цену за аренду земельных участков и продолжать работу «Белгородского земельного фонда» по совершенствованию своей работы.

Выделение земельных долей в натуре и создание малых форм хозяйствования привели к появлению чересполосицы, дальнотемелья, расчленению пахотных массивов на мелкие участки, размещение границ

участков не по естественным рубежам и с отклонением от горизонталей. Поэтому необходимо перераспределение земель и проведение территориального (межхозяйственного) землеустройства. Для этого необходимо в закон «О землеустройстве» внести положения о территориальном землеустройстве и разработать порядок перераспределения земель между частными собственниками и государственными и муниципальными землями.

Анализ публичной кадастровой карты показал, что лишь 20-30 % земель сельскохозяйственного назначения имеют категорию земель, остальные либо не стоят на учете, либо их категория не установлена. Это создает препятствия при проведении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, делает невозможным изъятие земель, государственного регулирования этими землями.

Государственная и муниципальная собственность на землю сельскохозяйственного назначения должна оставаться доминирующей, так как земли, находящиеся в федеральной собственности определяют ключевые вопросы землепользования в области обеспечения продовольственной безопасности и суверенитета государства, механизмы землевладения и землепользования должны быть сформированы с учётом существующих природноклиматических и территориальных особенностей соответствующего региона, а также сложившихся социально-экономических и экологических условий производства.

Необходимо продолжать работы по реализации планов охраны и рационального использования земель, которые в Белгородской области прописаны в генеральных планах поселений и проектах бассейнового природопользования.

Для повышения объемов сельскохозяйственного производства при сохранении почвенного плодородия приоритетным остается внедрение проектов внутрихозяйственного землеустройства, разрабатываемых «ЦАС Белгородский» и ОАО «Белгородземпроект». Для успешной разработки таких

проектов должен быть создан единый банк актуализированных пространственных данных с возможностью доступа к нему заинтересованных лиц. Кроме того необходимо возродить государственные проектные организации, т.к. выполняемые проекты должны быть частично софинансированы государством, проведена их экспертиза и в дальнейшем должен быть организован авторский надзор за внедренным проектом.

В качестве совершенствования структуры органов власти предлагаем перевести отдел оборота земель сельскохозяйственного назначения из Департамента имущественных и земельных отношений в Департамент сельского хозяйства и воспроизводства природных ресурсов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алейник, С.Н. Материалы к выступлению заместителя Губернатора Белгородской Области / С.Н. Алейник // Заседание правительства области в формате «Здоровье почвы для здоровой жизни», 2015. – Режим доступа: [http://belapk.ru/biologizaciya\\_zemledeliya/materialy\\_27\\_marta\\_2015\\_goda](http://belapk.ru/biologizaciya_zemledeliya/materialy_27_marta_2015_goda).
2. Борисоглебская, Л.Н.. Институциональный подход к исследованию земельной реформы / Л.Н. Борисоглебская, О.В. Юрьева // Российское предпринимательство. – 2009. – №10. – С.129-135.
3. Быстров, Г.Е. О правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения / Г.Е. Быстров. – М.: Юрист, 2003. – 417с.
4. Варламов, А.А. Земельный кадастр: Управление земельными ресурсами, Т. 2. – М.: КолосС, 2004. – 528 с.
5. Волгина, Н.А. Государственное регулирование рыночной экономики / Н.А. Волгина, В.И. Кушлина, А.Н. Фоломеева. – М.: РАГС, 2004. – 241 с.
6. Волков, С.Н. Состояние и основные направления развития землеустройства в Российской Федерации. – М.: Госуниверситет по землеустройству, 2006.
7. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2005 году / Роснедвижимость. – М., 2006. – 238 с.
8. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2006 году / Роснедвижимость. – М., 2007. – 274 с.
9. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2007 году / Роснедвижимость. – М., 2008. – 260 с.
10. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2008 году / Росреестр. – М., 2009. – 268 с.
11. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2009 году / Росреестр. – М., 2010. – 249 с.
12. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2010 году / Росреестр. – М., 2011. – 257 с.

13. Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель РФ в 2011 году / Росреестр. – М., 2012. – 248 с.

14. Данилова И.Б. Некоторые проблемы в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения и совершенствование экономико-правового регулирования в данной сфере / И.Б. Данилова, Н.А. Манакин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2011. – №2. – С. 267-271.

15. Доклад о состоянии и использовании земель за 2012 г / Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области. – Белгород, 2013. – 98 с.

16. Доклад о состоянии и использовании земель за 2013 г / Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области. – Белгород, 2014. – 86 с.

17. Доклад о состоянии и использовании земель за 2014 г / Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области. – Белгород, 2015. – 84 с.

18. Елисеева, И.А. Земли сельскохозяйственного назначения: проблемы эффективного гражданско-правового режима / И.А. Елисеева // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 15. – С. 140-145.

19. Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации: учебник / И.А. Иконицкая; под ред. И.А. Иконицкой. – М.: Юристъ, 2002. – 288с

20. Калинин, Н.И. Постатейный комментарий к Федеральным законам «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О личном подсобном хозяйстве» / Н.И. Калинин - М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2004. – 119 с.

21. Кузнецов, Н.А. Социально-экономические основы землепользования и землеустройства. Ч. 1 / Н. А. Кузнецов, В. Я. Заплетин, В. Д. Постолов и др. – Воронеж: ВГЛУ, 1999. – 323 с.

22. Кузьменко, Я.В. Применение бассейновой концепции природопользования для почвоводоохранного обустройства агроландшафтов

/ Я. В. Кузьменко, Ф. Н. Лисецкий, А. Г. Нарожняя // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. – 2012. – Т. 14. – №1(9). – С. 2432-2435.

23. Липски, С. А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы / С.А. Липски // Право и Экономика. – 2011. – № 12. – С. 18-24.

24. Липски, С.А. Правовое регулирование земельного вопроса в современной России / С.А. Липски // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – №5 (152). – С. 65-72.

25. Лисецкий, Ф.Н. Решение почвоводоохранных и экологических задач при внедрении ландшафтных систем земледелия / Ф.Н. Лисецкий, М.А. Польшина, А.Г. Нарожняя, Я.В. Кузьменко // Проблемы региональной экологии. – 2007. – № 6. – С. 72-79.

26. Лютых, Ю.А. Развитие земельной реформы в России / Ю.А. Лютых. – Красноярск: Изд-во КрасГАУ, 2008.

27. Лютых, Ю.А. Проблемы повышение эффективности управления землями сельскохозяйственного назначения / Ю.А. Лютых // Вестник КрасГАУ. – 2010. – №1. – С. 3-7.

28. Мишина, З.А. Повышение эффективности использования земли как средства сельскохозяйственного производства / З.А. Мишина // Журнал Вестник НГИЭИ.– 2010. –№ 1. – том 1. – С.72-86.

29. Нарышева, Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения / Н.Г. Нарышев // Экологическое право. – 2009. – № 4. – С. 13–17.

30. Никонов, А.А. Аграрное учение. В. И. Ленин и некоторые вопросы сельскохозяйственной науки. 4.1. -Ставрополь: НИИСХ, 1970. – 125 с.

31. Никонова, Г.Н. Организационно-экономический механизм регулирования земельных отношений на региональном и муниципальном



уровнях / Г.Н. Никонова // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №1. – С. 40-41.

32. Порядок осуществления муниципального земельного контроля и взаимодействия с органами государственного земельного надзора / Департамент земельных и имущественных отношений. – Режим доступа: <http://dizo31.ru/index.php/munitsipalnym-obrazovaniyami/59-povyshenie-kvalifikatsii>

33. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015.– Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189898/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/)

34. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / отв. ред. Г. Е. Быстров, Б. Д. Клюкин. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 649 с.

35. Публичная кадастровая карта [карты] / Росреестр. – Режим доступа: <http://pkk5.rosreestr.ru>

36. Соколов, М.М. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации / М.М. Соколов // Современные проблемы и тенденции развития экономики и управления в XXI веке. – 2014. – №5. – С. 109-112.

37. Статистические данные о поступлении средств в областной бюджет от использования и продажи государственного имущества / Департамент земельных и имущественных отношений. – Режим доступа: <http://dizo31.ru/index.php/o-departamente/statisticheskaya-informatsiya>

38. Тетерин, Н.И. Характеристика современной системы государственного управления развитием территорий с сельскохозяйственной специализацией / Н.И. Тетерин // Аграрный вестник Урала. – 2009. – №7 (61). – С. 24-27.

39. Хлыстун, В.Н. Земельные отношения: состояние и перспективы развития / В.Н. Хлыстун // Землеустройство и кадастр недвижимости в

государственной земельной политике и охране окружающей среды: сб. науч. ст. – М., 2009. – С. 85–91.

40. Юрьева, О.В. Региональный подход к управлению землями сельскохозяйственного назначения / О.В. Юрьева, А.В. Шлеенко // Экономика. – 2012. – №3. – С. 28-31.