

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ФАКУЛЬТЕТ ГОРНОГО ДЕЛА И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КАФЕДРА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗМЕНЕНИЯ СТРУКТУРЫ
ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки
21.04.02 Землеустройство и кадастры
заочной формы обучения, группы 81001354
Андреева Антона Сергеевича

Научный руководитель
д.г.н., профессор
Чендев Ю.Г.

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	3
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ.....	9
1.1. Зарождение земельных отношений в Киевской Руси и развитие их в феодально-крепостнический период	9
1.2. Земельные отношения в период строительства социализма.....	15
1.3. Земельные отношения в современный период	26
ГЛАВА 2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД РФ: СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ	33
2.1. Распределение земельного фонда по категориям земель	33
2.2. Распределение земельного фонда по формам собственности	40
2.3. Динамика изменения земельного фонда РФ	52
2.4. Изменение структуры земельного фонда Белгородской области.	66
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	73
3.1. Качественное состояние Земельного фонда РФ	73
3.2. Перспективы развития землепользования в РФ	77
3.3. Практические рекомендации по совершенствованию механизма государственного регулирования земельных отношений	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	87
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	90
ПРИЛОЖЕНИЕ	98

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2014 - №31. – Ст.4398.
2. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 №136 (ред. от 30.12.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.
3. Российская Федерация. Законы. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изм., внесенными федеральным законом от 05.04.2016 № 104-ФЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.
4. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве: федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (с изм., внесенными федеральным законом от 13.07.2015 № 252-ФЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.
5. Российская Федерация. Постановления. Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды: постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 № 477 (с изм., внесенными постановлением Правительства от 10.07.2014 № 639) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.
6. Российская Федерация. Распоряжения. Об утверждении Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.07. 2010 № 1292-р (с изм., внесенными постановлением Правительства от 30.05.2014 № 639) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

7. Российская Федерация. Распоряжения. Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р (с изм., внесенными постановлением Правительства от 28.08.2014 № 639) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

8. Российская Федерация. Постановления. О государственном земельном надзоре: постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 №1 (с изм., внесенными постановлением Правительства от 12.03.2016 № 187) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

9. Российская Федерация. Постановления. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 (с изм., внесенными постановлением правительства от 29.12.2015 № 1847) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2016.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Земельные отношения на всех исторических этапах развития человечества играли важную роль и остаются одной из главных проблем общества. Эту тему исследуют И.Н. Буздалов, А.А. Варламов, С.Н. Волков, В.В. Вершинин, А.А. Комов, Н.И. Кресникова, В.В. Милосердов, А.В. Петриков, В.Я. Узун, В.И. Хлыстун, М.П. Буров, С.А. Липски, М.М. Газалиев, Г.Н. Никонова, Л.А. Киркорова, В.Х. Улюкаев, В.В. Косинский, В.В. Алакоз, И.Н. Буздалов, И.А. Иконницкая, М.А. Коробейников, П.Ф. Лойко, А.С. Чешев и ряд других авторов.

По мнению академика Россельхозакадемии С.Н. Волкова земельные отношения представляют собой общественные отношения людей, связанные с владением и использованием земель; они являются составной частью производственных отношений и по своей природе относятся к экономическому базису общества.

По мнению член-корреспондента Россельхозакадемии А.А. Варламова в общем виде земельные отношения можно охарактеризовать как сферу общественных отношений, связанную с землей как специфическим объектом. Более конкретно — это система социально-экономических связей по поводу владения, пользования и распоряжения землей, включая ее куплю-продажу, сдачу в аренду, организацию использования и т. д. Выделение земельных отношений в отдельную сферу — объективный исторический процесс, обусловленный особым значением земли, ее функциональным многообразием и ограниченностью как природного ресурса.

Следует отметить, что в результате земельной реформы в конце прошлого столетия в России значительно расширился круг участников земельных отношений: земельными собственниками стали и сельские жители, и десятки миллионов горожан. В то же время земельные преобразования ограничились только перераспределением земли. Вопросы охраны земель и их эффективного использования в рыночных условиях

остались нерешенными, а во многих регионах они даже обострились: резко сократились площади продуктивных земель, не решаются многие экологические проблемы, не организован цивилизованный регулируемый государством земельный оборот.

Недооценка важности земельного фонда для экономики России может обернуться невосполнимыми потерями, как для регионов, так и для государства в целом.

Регулирование земельных отношений представляет собой объективный экономический процесс, который планируется государством, исходя из стратегических целей и развивается посредством определенных методов, рычагов экономического воздействия на формирование эффективных земельных собственников.

Государство обязано регулировать земельные отношения, осуществлять функции по управлению земельными ресурсами и создавать среду для эффективного использования земли и ее охраны.

Степень научной разработанности. В теоретическую разработку проблем оптимального и эффективного использования земли значительный вклад был внесен трудами А.А. Варламова, С.Н. Волкова, И.В. Дегтярева, А.Г. Зиночкина, Б.А. Кумахова, Е.Г. Лысенко, И.К. Смирнова, С.Д. Черемушкина и ряда других исследователей.

Проблемам прав на землю и рационализации землепользования, а также системным анализом земли как природного блага, экономического ресурса и товара, роли землепользования в экономике региона, посвящены работы А.П. Бычкова, О.Н. Вершинской, Е.Г. Лимановой, Д.С. Львова, В.И. Петрова, Г.М. Мкртчяна, С.А. Суспицына, В.И. Канова, В.Ю. Комова, С.А. Кимельмана, В.И. Клисторина, Л.А. Клецкой, Н.Н. Свиридова и др.

Цель исследования – рассмотреть состояние и динамику развития земельного фонда РФ.

Объект исследования: земельный фонд РФ.

Предмет исследования: анализ динамики земельного фонда РФ за период с 2000 по 2016 гг.

Задачи исследования:

1. рассмотреть исторические закономерности зарождения и развития земельных отношений в России;
2. исследовать развитие земельных отношений периода командно-административной экономики;
3. изучить распределение земельного фонда по категориям земель;
4. охарактеризовать распределение земельного фонда по формам собственности;
5. проанализировать динамику изменения земельного фонда РФ;
6. исследовать динамику земельного фонда Белгородской области;
7. рассмотреть перспективы развития и качественное состояние Земельного фонда РФ;
8. дать практические рекомендации по совершенствованию механизма государственного регулирования земельных отношений.

Основными используемыми в работе **методами исследования** выступают анализ научной литературы и нормативно-правовых документов, сравнительный и статистический методы исследований.

Научная новизна заключается в выявлении ряда тенденций и закономерностей, обусловивших изменение соотношения различных категорий земель Российской Федерации в динамике с 2000 по 2016 гг.

Информационную базу исследования составляют нормативно-правовая и отчетная документация по состоянию земель в Российской Федерации.

Практическая значимость работы состоит в том, что полученные теоретические положения могут применяться в образовательном процессе в высших учебных заведениях.

Структура работы в соответствии с поставленными задачами включает: введение, 3 главы, заключение, список использованной литературы, приложение.

Глава 1. Исторические аспекты развития земельных отношений в России

1.1 Зарождение земельных отношений в Киевской Руси и развитие их в феодално-крепостнический период

Формирование земельных отношений в Киевской Руси во многом повторяло формирование этих отношений в феодальной Европе, хотя и не одновременно. В IX веке во главе молодого образовавшегося государства – Киевской Руси взошёл верховный правитель и владелец земли – Великий Киевский князь, которому подчинялись местные князья и бояре. У князей и бояр в вотчинном владении были земли, по правовому статусу сходные с аллодами. В это время возникают первые подтверждения существования русского кадастра. Речь идет о документе «Закон Русский», содержащем по гипотезам ученых начальные отечественные нормы земельного права. Этот документ до нашего времени не сохранился, но все же отдельные его правовые нормы упоминаются в тексте договора Руси с Византией от 907 года.

Имеются сведения о том, что некоторые статьи «Закона Русского» перешли в более поздний документ, который сохранился до наших дней под названием «Русская правда».

«Правда» в данном случае значит норму права, на основании которой суд выносит решения [4, с.12].

Общепринято выделять: Краткую русскую правду, написанную Ярославом Мудрым и его сыновьями в 20-70 годы XI века; Пространную русскую правду, в которую кроме текстов краткой русской правды вошли положения, разработанные Владимиром Мономахом и Святополком Изяславичем (XII-XIII века); а также Сокращенную русскую правду (XV век). С позиции упорядочения земельных отношений, внимание представляют статьи Пространной правды, написанные Владимиром

Мономахом, которые подразделяют все земли Руси на дворовые, охотничьи, пахотные и пустопорожные. Но в них отсутствует градация почв, что говорит о том, что качественный учет земель на Руси не велся.

Пространная правда сохранилась в составе юридических сборников, самый древний из которых датируется 1282 годом и составлен в городе Новгороде. Этот сборник представляет собой совокупность законов Руси и Византии, так как Византия была для Руси проводником римских законов, в т.ч. и межевого права [4, с.13].

В период татаро-монгольского ига земельные отношения обрели на Руси новый виток развития. Собственно тогда возникли первые официальные описания русских земель. Монгольские ханы на подконтрольных им территориях вели учет земель для сбора дани, разновидностью которой был имущественный налог с земель, именуемый «выход». Основываясь на русских летописях, выход исчислялся по полу гривне «с сохи», что значило участок земли с двумя работниками. Следовательно, для взыскания дани монгольским ханам нужно было не только провести кадастровый учет русских земель, но и устроить перепись жителей, которая и была проведена в XIII веке.

Эпоха окончания на Руси феодальной раздробленности (XIV-XV века) характеризуется созданием массы исторических источников – писцовых и дозорных книг, которые составлялись государевыми людьми; появляются первые картографические изображения с закреплёнными на них границами земель. Такая активность проведения кадастровых работ была связана с возникновением Московского государства, в состав которого вошли прежде разделенные земли Киевской Руси. При Иване III было сделано описание княжеских земель, вотчинных владений и крестьянских участков; созданы юридические основы межевания, закрепленные в статьях Судебника в редакции 1497 года, а также разные для русских земель единицы измерения попытались привести к единообразию, что было необходимо для создания единой налоговой системы.

В это же время возникают свидетельства о первых крепостных крестьянах. Пик закрепощения крестьян приходится на период царствования Ивана Грозного (XVI век). К данному моменту московские государи располагали достаточной властью, чтобы законодательно обеспечить себя статусом верховных владельцев земель, какими прежде являлись Великие князья Киевские. Лишение крестьянских общин права на землю было исторически подготовлено в 30-50 годы XVI столетия.

В 1550 году была издана новая редакция Судебника, в которой конкретными цифрами были фиксированы категории земельных окладов для людей, пребывающих на государевой службе: в 200, 150 и 100 четвертей пашенной земли, при этом «четверть» равна площади на которой высевался пуд хлеба (около 50 гектаров). В зависимости от обретенной площади служивый человек должен был предоставить установленное число воинов с соответствующей экипировкой. После принятия нового Судебника были проведены новые межевые работы с целью сравнения фактических площадей поместных земель с законодательно утвержденными. По итогам этих измерений в 1556 году был выпущен указ «Уложение о службе», в котором говорилось, что служивые люди овладели землями гораздо большими, чем полагалось по привилегиям. В связи с этим Иван IV приказал изъять излишки. При Иване IV земля превратилась в средство регулирования социальных отношений, а межевание – стало инструментом этого регулирования. Несмотря на это, Ивану IV не удалось решить вопрос самозахвата поместных земель. [30, с.60].

Во второй половине XVII столетия организуется специальное учреждение - Поместный приказ, главнейшая роль которого заключалась в регулировании земельных отношений в русском государстве. Постепенно Поместный приказ вобрал в себя немало всевозможных функций, в т.ч. межевую, судебную, кадастровую. Межевая функция реализовывалась через организацию межевых партий, состоящих из писцов, которые производили измерение пашен, лесов и др. угодий. Судебная функция разрешала споры

между пользователями земельных участков, кадастровая – производила оценку, распределение и перераспределение земель между пользователями. Кроме этого Поместный приказ вел дела о беглых крестьянах, составлял переписи населения и др. Тем не менее, в 1714 году, т.е. в период царствования Петра I, поместная система прекратила свое существование. Вместо нее Петр I установил систему взимания подушной подати, что упростило налоговую систему, а также сравнял различия между поместным и вотчинным владениями. Как следствие, сформировалось немалое количество владений, основанных на праве собственности, а не на обязанности несения военной службы. В период правления Петра I шло активное создание флота, регулярной армии, развитие горнорудного дела, налаживание новых торговых путей. Все это требовало вовлечения и использования громадных человеческих ресурсов, которые поместная система дать была не в состоянии. В тоже время, государство утратило возможность рассчитывать с подданными земельными участками. Таким образом, понятие «поместное владение» юридически перестало существовать, и вместо него пришло понятие «недвижимая собственность» или «имение» [30, с.61].

По итогам реформ Петра I появилось большое количество земельных владельцев, чьи границы угодий не были установлены.

В 1754 году для целей установления и укрепления границ между казенными землями и личными именьями начало проводиться генеральное межевание, которое по праву может считаться историческим окончанием периода писцовых межеваний. К данному моменту линейный замер земельных участков был заменен на более правильный – геометрический, утвержденный еще при Петре I. Проведение генерального межевания сначала опиралось на Межевые инструкции. Но на практике принципы Межевой инструкции не осуществлялись, ввиду содержащихся в них методических противоречий. Каждый новый этап проведения межевания порождал протесты со стороны собственников имений, в итоге к 1762 году межевание было проведено только в одном из Московских уездов. В связи с этим 19

сентября 1765 года был издан Манифест, в котором были учтены несовершенства Межевой инструкции. Комиссия, учрежденная Екатериной II, продекларировала проведение генерального межевания на новых основаниях. Главнейшим принципом проведения генерального межевания с этого момента становится «полюбовное решение» вопросов спорного имущества между заинтересованными сторонами. В обратном случае принималось решение о сохранении спорящим сторонам лишь 10% от спорной территории, а прочее вымежевывалось в специальные государственные дачи.

Такой подход помог сдвинуть дело с мертвой точки, но все же процесс межевания растянулся до середины XIX столетия. По факту длительности проведения генерального межевания, можно сделать вывод, что в отличие от межеваний, проводимых в западных странах, межевание 1765 года не могло преследовать финансовых целей; носило, скорее, статистический характер, а также было направлено на предотвращение самовольного присвоения государственных земель в будущем [4, с.15].

По завершении проведения генерального межевания в России была объявлена крестьянская реформа (1861 год), задача которой заключалась не только лишь в отказе от отжившей крепостнической системы, вставшей препятствием на пути развития капитализма в России, но также в определении доходности владений для исчисления налогов. Другими словами, после закрепления земельного имущества за конкретными владельцами государство решило обеспечить достижение своего фискального интереса.

Для этого надо было выстроить систему контроля оборота земли или, иначе говоря, систему государственных органов управления земельным фондом. Данная система органов была построена и просуществовала вплоть до октябрьской революции.

Необходимо подчеркнуть, что в царской России сведения о землях систематизировались, главным образом, в двух регистрах – это «Поземельная

книга», предназначенная для регистрации прав собственников земельных участков; информация о самих участках с указанием границ скапливалась в «Межевой книге». Таким образом, на основе «Межевой книги» государство могло реализовывать свои налоговые функции, а землевладельцы на основе «Поземельной книги» – защищать в случае надобности свои права в суде. Правовое обеспечение купли-продажи и остальных сделок с землей обеспечилось на основе «Свода законов Российской империи», представлявших собой собрание государственных нормативных актов, расположенных в тематической последовательности. «Свод законов» много раз дополнялся и переиздавался. Первое его издание вышло в 1832 году – в период проведения генерального межевания. Громоздкость нормативной базы Российской империи (к 1892 году «Свод законов» состоял из 16 томов), многочисленные поправки, а также отсутствие указаний на отмену ранее действующих положений вело к затруднению применения законов на практике. Несмотря на это, собрание государственных нормативных актов использовалось до октябрьской революции.

К началу XX столетия земельные отношения в Российской империи все так же носили сословный характер. Крестьянский вопрос, решение которого должна была обеспечить реформа 1861 года, оставался нерешенным. Высокий прирост населения в нищей крестьянской среде, сконцентрированной по большей части в европейской части страны, вели к ухудшению жизни на селе и угрожали привести к социальному взрыву. В то же время обширные плодородные земли западной Сибири оставались неосвоенными.

Для решения этих вопросов в ноябре 1906 года была начата последняя для дореволюционной России земельная реформа, названная впоследствии по фамилии ее автора – «стольпинской». Суть реформы П.А. Столыпина сводилась к уничтожению крестьянской общины и введению единоличного крестьянского хозяйства, основанного на праве частной собственности. Для этого было организовано государственное переселение крестьян на земли

западной Сибири. За период с 1906 по 1915 год 2,8 миллиона переселенных крестьянских семей получили в собственность земельные пахотные участки. В общей сложности в процессе проведения реформы от государства к крестьянам отошло около 13,9 миллионов десятин. Однако столь впечатляющие результаты проведения реформы не могли снизить социальную напряженность и предотвратить революцию. Обуславливается это тем, что темп переселенческого движения отставал от темпа прироста крестьянского населения в европейской части России.

Таким образом, эволюция земельных отношений в России к началу XX века привела к решению вопроса возникновения мелкой частной земельной собственности, однако решение это исторически запоздало.

1.2 Земельные отношения в период строительства социализма

25 октября 1917 г. после победы большевиков II Всероссийский съезд советов утвердил 3 первых декрета революции: о мире, о власти, о земле.

8 ноября 1917 г Декретом о земле отменялась частная собственность на землю. Вся земля обращалась в общенародное достояние и переходила в пользование всех трудящихся.

Крестьяне сами решали, какую форму землепользования выбрать - подворную, хуторскую, общинную, артельную. При этом определялось, что земельный фонд может подвергаться периодическим переделам в зависимости от прироста населения.

Земли подразделялись на две части. Первая часть - земли, которые не подлежали уравнительному распределению между населением: это сады, семенные хозяйства, питомники, конные заводы, фермы племенного скота, специализированные хозяйства – виноградарские, табачные, показательные и опытные поля и участки, поля сельскохозяйственных и других учебных заведений. Вторую часть составляли земли, которые подлежали

распределению между населением в трудовое пользование на уравнильных началах [4, с.17].

В основу «Декрета о земле» был положен крестьянский наказ о земле, составленный на основании 242 местных крестьянских наказов. Суть декрета сводилась к упразднению помещичьей собственности на землю, устранения помещичьего землевладения. Имена помещиков и все земли удельные, монастырские, церковные «со всеми их живым и мертвым инвентарем, усадебными постройками и всеми принадлежностями» отдавались в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов.

19 февраля 1918 г. был опубликован закон «О социализации земли». В нем детально указывался порядок уравнильного разделения земель, показана очередность наделения, последовательность исчисления норм и т.д. Прямое преимущество в законе было предоставлено коммунам и сельскохозяйственным товариществам. Крестьянство с первых дней революции было ориентировано на коллективные формы труда в земледелии.

Практика распределения земель была весьма многообразной. Как правило, главной разверсточной единицей признавался едок, иногда – двор. Луга и пастбища разделялись, как правило, по числу скота. Усадебные участки в большинстве мест переделу не подлежали [49, с.28].

Исполнилась вековая мечта крестьян о земле. По декрету крестьяне приобретали даром свыше 150 миллионов десятин земли, избавлялись от платы 700 млн. руб. золотом раз в году за аренду земли и от долгов за землю, достигших к тому времени 3 млрд. руб.

В перераспределении земель значительную роль исполнили комитеты бедноты (комбеды), созданные по декрету ВЦИК от 11 июня 1918 г.

В основу закона «О социализации земли» был положен эсеровский принцип уравнильного распределения земли между крестьянами, а на деле - фактический передел земли в пользу бедноты. Бедные призывали ввести в передел не только помещичьи, церковные и прочие угодья, но и земли

состоятельных крестьян и казаков. В отдельных регионах происходил самочинный передел всех угодий, включая наделные, то есть бывшие общинные земли, приобретенные в ходе столыпинской перестройки, или приобретённые до 1914 года.

Состоятельные крестьяне договаривались на передел помещичьих и других земель, однако решительно выступали против передела купленных или арендованных ими наделов.

Земельные вопросы решались в условиях ожесточенной борьбы между разными слоями крестьянства [49, с.29].

Идея социализации земли реализовалась в несколько этапов. На первом этапе жертвой этого процесса стало крупное хозяйство в результате безвозмездной конфискации помещичьих, церковных, казенных земель. Второй этап определялся сложностями продовольственной политики и строился на противопоставлении деревенской бедноты зажиточным крестьянам, которые имели излишки продовольствия. Третий этап социализации – создание коллективных хозяйств и коммун.

Превратившись в общенародную собственность, земля утратила прежнюю реальную цену, а вместе с ней и саму ценность. Следствием этого стали значительные потери продуктивных земель, их необоснованное изъятие из сельскохозяйственного оборота.

На базе некоторых помещичьих имений создавались государственные советские хозяйства - совхозы. В первой половине 1918 г. возникло 975 коммун и 604 артели. В коммунах обобществлялись сельскохозяйственные орудия, скот, продовольствие, хозяйственные постройки, а также предметы быта, домашняя птица. Как показал опыт, коммуны, артели оказались самой неэффективной формой организации производства, вскоре развалились.

В результате преобразований исчез целый класс – класс помещиков, обладавший столь большим весом на протяжении всей предыдущей истории.

Вытекающим шагом стало решение ВЦИК от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и о методах перехода к социалистическому земледелию».

Совокупным аграрным владельцем оглашалось государство: «Вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла, считается единым государственным фондом», которым распоряжаются Народные Комиссариаты и подведомственные им местные органы администрации. Закон подтвердил национализацию земли и ориентировал крестьянство на общественные формы землепользования. Подчеркивалось, что все виды единоличного землепользования должны рассматриваться как переходящие и устаревающие [50, с.233].

Землеустройство должно было включить в себя всю совокупность мероприятий, «направленных к постепенному обобществлению землепользования».

Земля в первую очередь отводилась совхозам и коммунам, затем – трудовым артелям и товариществам и в последнюю – единоличным хозяйствам. Предлагались разнообразные коллективные формы земледелия: коммуны, крупные советские хозяйства, артели, товарищества и т.д.

Работы по землеустройству в основном состояли в отводе земель для вновь организуемых коллективных хозяйств и устройстве земель существующих хозяйств, устранении чересполосицы, дальнотелья и других неудобств в землепользовании.

Особое внимание было уделено созданию совхозов. Совхозы должны были создаваться в крупных, наиболее благоустроенных имениях, пропагандировать совершенные приемы агротехники. Планировалось создавать в совхозах показательные участки, опытные поля, сельскохозяйственные школы и т.д. Закон определил цели, для которых совхозы создавались:

- 1) увеличение производства продуктов путем поднятия производительности сельского хозяйства и расширения посевной площади;

2) создание условий для полного перехода к коммунистическому земледелию;

3) создание и развитие культурно-агропромышленных центров.

Землеустройство в 1918-1920 гг. было направлено на разверстывание земель, уничтожение дальних земель и чересполосицы, на закрепление в натуре между селами и деревнями конфискованных помещичьих, казенных, удельных, монастырских и церковных земель, устранение при этом недостатков в землепользовании.

На X съезде партии в марте 1921 г. В.И. Ленин предложил новую экономическую политику. Ленин подвергнул критике военный коммунизм. О НЭПе сказал, что этот курс взят всерьез и надолго.

Это была антикризисная программа, сущность которой состояла в воссоздании многоукладной экономики и использовании организационно-технического опыта капиталистов [58, с.44].

Решением IX Всероссийского съезда Советов «О мерах по восстановлению крестьянского хозяйства» от 30 декабря 1921 г. был упразднен курс на агитационно-принудительное внедрение социалистического землепользования, подтверждено постановление II Всероссийского съезда Советов о праве свободного выбора любым земельным обществом всякой формы землепользования, было определено право тружеников выходить из общества с землею, выбирать всякую форму землепользования и «развивать свой хозяйственный почин».

22 мая 1922 г. ВЦИК принял Закон «О трудовом землепользовании», который позволял аренду земли за плату деньгами, продуктами на срок не более 3-х лет, а в исключительных случаях – до 6-ти лет.

Представлялась «широкая и вполне свободная возможность» формирования и развития всех видов кооперативных союзов.

Провозглашенная в марте 1921 г. на X съезде РКП (б) новая экономическая политика, прежде всего, отменила декрет о поголовной национализации мелкой и кустарной промышленности. Новым декретом 7

июля, наоборот, любой гражданин Советской России мог открыть кустарное или промышленное производство, но не более одного на владельца. Никаких разрешений на это не требовалось; можно было нанимать до 10 рабочих (при моторе) и до 20 (без мотора).

Процесс национализации был заторможен. Даже предприятия, перешедшие в собственность страны, могли сдаваться в аренду русским или иностранным капиталистам [49, с.31].

С 1922 г. начался целенаправленный процесс кодификации земельного законодательства в стране. Он преследовал цель «создать стройный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле».

Первый Земельный кодекс РСФСР, принятый 30 октября 1922 г., окончательно закрепил национализацию земли, установив, что вся земля в России находится в собственности рабоче-крестьянского государства. В разделе I части II Кодекса 1922 г. регламентировался правовой режим городских земель. Статьей 144 устанавливалось, что городскими признаются все земли внутри действующей городской черты. Кроме этого выделялась категория земель специального назначения (ныне – земли промышленности).

В развитие норм Земельного кодекса РСФСР 13 апреля 1925 г. было принято «Положение о земельных распоряжках в городах». В частности, оно устанавливало, что все земли в пределах городской черты с находящимися на них лесами и зелеными насаждениями, недра городских земель, береговая полоса и водное пространство в пределах этой черты, в чьем бы пользовании они не были, находятся в непосредственном ведении местных Советов и их исполкомов. В данном положении также содержались основные нормы, которые определяли состав городских земель, порядок их предоставления в пользование и изъятия, управления ими. Таким образом, можно сказать, что указанным выше положением на тот момент было «кодифицировано» законодательство о правовом режиме городских земель.

После образования СССР в 1922 г. и принятия его Конституции в 1924 г. Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. были утверждены

«Общие начала землепользования и землеустройства», которые признавали городскими «земли городов и поселков городских поселений, находящихся внутри городской черты, не изъятые из их состава в соответствии с законодательством и не признанные землями специального назначения». Если Положение 1925 г. полностью изъяло из состава земель городов земли, занятые для военных нужд, нужд транспорта и для разработки недр, то Общие начала 1928 г. допускали включение в состав городских земель земли специального назначения уже после того как последние выполняют свои задачи [49, с.32].

Таким образом, именно в первые годы после образования Союзного государства, впервые самостоятельную категорию земель стали образовывать городские земли. В это время делаются первые попытки на уровне нормативно-правового акта определить понятие земель данной категории и сформулировать их отличительные признаки.

30-е годы XX века ознаменованы процессом коллективизации, а значит, свое внимание законодатель в этот период сосредоточил в основном на правовом регулировании земель сельскохозяйственного использования.

Сталинская Конституция СССР 1936 г. в ст. 6 установила, что земля, ее недра, воды и леса в СССР являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием.

Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 28 июля 1939 г. № 1125 «О приусадебных участках рабочих и служащих, сельских учителей, агрономов и других не членов колхозов, проживающих в сельской местности» [9] предусматривало предоставление данной категории граждан приусадебных участков для ведения личного подсобного хозяйства в размере до 0,15 га на семью, включая землю, занятую постройками. При этом все имеющиеся ее излишки подлежали изъятию и присоединялись к землям колхозов.

Однако рабочим и служащим стали выделяться земельные участки под огороды в черте поселений.

Следует особо отметить, что общим итогом развития земельных отношений по использованию земель в рассматриваемый период являлись нормы Конституции СССР 1936 г., закрепившие право исключительной государственной собственности на землю.

Конституция относила к ведению Союза ССР принятие Основных начал землепользования, а установление порядка пользования землей – к ведению союзных республик в лице соответствующих высших органов государственной власти и государственного управления.

В период Великой Отечественной войны при регулировании земельных отношений основное внимание вновь уделялось производству сельскохозяйственной продукции.

В послевоенные годы шел процесс уточнения правового статуса городских земель, земель заповедников и курортов.

Проблема состояния сельского хозяйства признавалась весьма серьезной, было объявлено о проведении ряда реформ, впервые аграрная политика СССР была подвержена модификации. Первые изменения касались приусадебных участков колхозников. Налоги с приусадебных участков были уменьшены в 2 раза, долги по прежним налогам были списаны. Величина налоговых ставок была основана на оценке величины приусадебных участков независимо от их использования – как сад, огород или для целей животноводства.

Вторая реформа коснулась закупочных цен – они были подняты на основные сельскохозяйственные продукты. Сентябрь 1953 г. считается поворотным пунктом в развитии деревни – в этот момент аграрные проблемы превратились в основной предмет забот правительства.

Особенно острой оставалась проблема обеспечения страны зерном. Очень серьезной ситуация стала после неурожая 1953 г, что потребовало принятия чрезвычайных мер.

Освоение целинных земель должно было стать наиболее простым способом быстрого увеличения производства зерна.

Освоение целины шло форсированными темпами: если за два года предполагалось распахать 13 млн. га, то в действительности распахали 33 млн. га. За 1954 - 1960 гг. было поднято 41,8 млн. га целины и залежи.

Но проводились эти мероприятия без всякой предварительной подготовки, при отсутствии дорог, зернохранилищ, квалифицированных кадров, жилья и ремонтной базы для техники. Природные условия степей не принимались во внимание: не учитывались песчаные бури и суховеи, не были разработаны щадящие способы обработки почв и адаптированные к этому типу климата сорта зерновых. Это спровоцировало развитие ветровой эрозии. В 1963 – 1965 гг. начались экспериментальные мероприятия по противозерозионной организации территории. Не смотря на это, освоение целины внесло существенный вклад в решение зерновой проблемы.[31, с.36].

После широкого обсуждения проблем организации землеустройства были выработаны предложения о создании сети проектных институтов по землеустройству - Гипроземов.

В годы сплошной коллективизации имело место укрупнение колхозов, иногда объединялись несколько десятков селений. Но колхозы-гиганты оказались экономически не оправданными.

Землеустройство новых совхозов заключалось в выборе места под центральную усадьбу и усадьбы отделений, проектировании магистральных дорог, размещении отделений и ферм. При землеустройстве отделений (ферм) устанавливался состав угодий, определялось их местоположение, осуществлялось организация территории севооборотов, пастбищ.

В 50-е годы XX века всем рабочим и служащим предприятий, учреждений и организаций, проживающим в городах, выделяются садовые и огородные участки размером не более 0,06 га, на которых разрешается возведение некапитальных строений.

В эпоху становления социализма в советском государстве активно продолжалась работа по кодификации земельного законодательства. 13 декабря 1968 г. Верховный Совет СССР принял Основы земельного

законодательства Союза ССР и союзных республик, закрепившие наиболее принципиальные положения, нормы и институты советского земельного права, и создавшие необходимые правовые предпосылки для кодификации республиканского земельного законодательства [25, с.29].

Основы впервые выделили в качестве самостоятельной категории земли населенных пунктов. Свое наименование эта категория земель получила в связи с включением в них земель сельских поселений, которые ранее находились преимущественно в составе земель сельскохозяйственного назначения. Землям населенных пунктов был посвящен раздел III Основ. К данным землям относились земли городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов. При этом к землям городов были отнесены все земли в пределах городской черты, а к землям сельских населенных пунктов – все земли, находящиеся в пределах границ, установленных для этих населенных пунктов. Положения Основ относительно земель городов распространялись и на земли поселков городского типа.

В целом, для детального правового регулирования использования земель населенных пунктов, действия Основ земельного законодательства было недостаточно. В первую очередь это было связано с тем, что действующее на тот момент земельное законодательство продолжало носить преимущественно «аграрный» характер, регулируя главным образом вопросы, связанные с землями сельскохозяйственного назначения. Так, в развитии основных положений Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик был издан Указ Президиума Верховного совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства», принято Положение о государственном контроле за использованием земель, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1970 г. № 325. Но самое главное, что и определило развитие земельных правоотношений в последующие 20 лет – во всех союзных республиках были приняты земельные кодексы [25, с.30].

Земельный кодекс РСФСР был принят 1 июля 1970 г. и действовал вплоть до 1991 г. Его структура и содержание свидетельствуют о том, что в процессе кодификации земельного законодательства использованы весь накопленный опыт кодификационной работы по другим отраслям законодательства, практика его применения, а также достижения советской юридической науки вообще и науки земельного права в частности.

Структура Земельного кодекса РСФСР и кодексов других союзных республик почти полностью совпадает со структурой Основ. Так, указанный правовой акт состоял из 12 разделов и 22 глав. Он включал положения определяющие порядок землепользования в республике, права и обязанности землепользователей, основания прекращения права землепользования, об охране земель и повышении плодородия почв, о порядке изъятия земель для государственных и общественных нужд, о государственном контроле за использованием и охраной земель и др. Согласно Кодексу 1970 г. земля являлась государственной собственностью – общим достоянием всего советского народа, а единый государственный земельный фонд в соответствии с основным целевым назначением земель состоял из 6 категорий.

Вместе с тем, реформы конца 80-х гг. XX века, демократизация и перестройка общества, распад СССР привели к установлению права частной собственности на землю и показали неспособность действующего законодательства осуществлять регулирование земельных отношений в полном объеме, что потребовало принятия новых земельных правовых актов, которые повлекли за собой коренные изменения существующего земельного строя.

Таким образом, деление земель на категории, сущность которого заложена в советский период, становится традиционным методом регулирования земельных отношений в России.

1.3. Земельные отношения в современный период

Начало современной земельной реформы связано с принятием Закона «О земельной реформе» (1990). В дальнейшем ее содержание было развито и закреплено в Земельном кодексе (1991). Землеустройство явилось главным механизмом проводимых земельных преобразований. Основными мероприятиями по землеустройству периода происходящей земельной реформы были:

- формирование специального земельного фонда;
- выделение земель в ведение сельских, поселковых администраций;
- землеустроительное обеспечение приватизации земель;
- образование землепользований садоводческих, огороднических, животноводческих кооперативов;
- образование землепользований крестьянских фермерских хозяйств, ассоциаций крестьянских хозяйств, кооперативов, акционерных обществ, товариществ;
- инвентаризация земель населенных пунктов и городов;
- ценовое и налоговое зонирование земель;
- землеустроительное обеспечение рынка земли;
- формирование фондов земель.

Формирование крестьянских (фермерских) хозяйств явилось в современной России по существу первым мероприятием по аграрному преобразованию, создавшим альтернативу существовавшей до этого времени колхозно-совхозной форме хозяйствования в АПК.

Основным источником формирования земельных участков крестьянских фермерских хозяйств в первый период реформирования стал особый фонд земель. Это было первым целенаправленным землеустроительным мероприятием по земельному реформированию.

В Законе «О земельной реформе» проведение инвентаризации не предполагалось, а выделение этих земель должно было производиться на

основе составления и реализации схем землеустройства района. И тот, и другой путь требовали времени и значительных средств, поэтому фактически формирование специального фонда земель пошло путем принятия отдельного управленческого решения на основе имеющихся материалов инвентаризации земель, проведенной в начале 80-х годов, почвенных обследований, оценки земель.

К числу не рационально используемых земель относились используемые не по целевому назначению и не эффективно используемые угодья. Земли, используемые не по целевому назначению, выявлять, не было времени, для этого действительно требовалась инвентаризация. В основном фонд формировался за счет так называемых не эффективно используемых земель. Тем не менее, при реализации этих положений появились серьезные проблемы:

- во многих хозяйствах не существовал или был заброшен внутрихозяйственный учет земель, не велись книги истории полей, поэтому определить фактическую урожайность по участкам не представлялось вероятным;

- для установления факта снижения плодородия и деградации земель и их пригодности требовалось хотя бы рекогносцировочное почвенное обследование и инвентаризация земель [61, с.43].

Установленные сроки и недостаток кадров не позволили развернуть необходимые работы по обследованию и инвентаризации земель. В связи с этим управленческие решения принимались по упрощенной схеме: устанавливались хозяйства, в которых многолетняя средняя урожайность была ниже нормативной, и хозяйства, где просто продуктивность земель была низка или отмечалось многоземелье. По согласованию с хозяйствами устанавливались земли, изымаемые в специальный фонд. В дальнейшем была принята норма – до 5% земель хозяйств передавались в этот фонд. В решении данного вопроса при таком порядке возникало много субъективных недостатков:

– фонды перераспределения, особенно на первом этапе, формировались из непригодных, низкопродуктивных, неудобных земель, что сразу ставило крестьянские хозяйства, садоводов в сложное экономическое положение;

– фонды перераспределения формировались, как правило, неравномерно по территории и хозяйствам и концентрировались в пределах района в нескольких хозяйствах;

– часть земель специального фонда выделялась исходя из потребности, а не возможности (садоводство, дачное строительство).

Состояние крестьянского землепользования к 2000 году стабилизировалось, но оно сложно и двойственно. Идет довольно активно исчезновение маленьких и увеличение наиболее крупных землепользований, значительно сократился удельный вес несельскохозяйственных угодий, большинство хозяйств лесостепной и степной зон в основном имеют пашню. Фактически отсутствуют мероприятия по прекращению деградации земель, восстановлению их плодородия.

Однако все-таки землепользование крестьянских (фермерских) хозяйств стало существенной составляющей земельного фонда АПК, построив основу для мелкотоварного сельскохозяйственного производства [61, с.44].

Почти одновременно с созданием фондов специального назначения для улучшения социально-экономического положения населения и создания предпосылок к массовому формированию крестьянских фермерских хозяйств началось выделение земель в ведение сельских администраций для развития личных подсобных хозяйств. Выделение земель в ведение сельских администраций увеличило земли личных подсобных хозяйств в целом по России по общей площади в 1,8 раза, по площади сельскохозяйственных угодий и пашни – в 1,5 раза [61, с.44].

При выделении земельных участков в ведение сельских администраций была допущена серьезная землеустроительная ошибка - не было сформировано обособленное компактное землепользование. Это привело к

чересполосному, мозаичному взаиморасположению земель крупных сельскохозяйственных производителей и участков, переданных в ведение сельских администраций.

Таким образом, реального разграничения этих видов земель не произошло и стабильным данное землепользование считать нельзя.

Приватизация земель сельскохозяйственного назначения и последовавшее за ней реформирование сельскохозяйственных предприятий – самый важный этап проведенных земельных преобразований в нынешней России.

Для оперативности реализации она проводилась на основе проектов перераспределения земель, которые основывались на материалах прежде проведенных землеустроительных работ вне зависимости от срока их изготовления и пригодности. К числу главных негативных результатов данного подхода можно причислить:

- приватизацию земель, некачественных или мало эффективных для применения в сельскохозяйственном производстве;
- малый учет интересов сохраняемого или преобразуемого крупного аграрного предприятия с точки зрения формирования землепользования [53, с.235].

К 1996 г. основные мероприятия по земельной реформе, установленные в Законе «О земельной реформе», были проведены, новых задач не было поставлено из-за неясности дальнейшей политики государства. Однако необходимость в продолжении работ вытекает из потребностей землепользователей. В первую очередь следует провести мероприятия по устранению возникших в результате реформирования недостатков в системе землепользования:

- размежевание земель сельскохозяйственных предприятий и земель, переданных в ведение сельским администрациям;
- устранение чересполосицы, в первую очередь, в крестьянском землепользовании;

- проведение инвентаризации земель всех категорий;
- проведение обследовательских и оценочных работ и на их основе выведение из использования земель, деградированных и непригодных для этого по экологическим и экономическим признакам;
- проведение внутрихозяйственного землеустройства реформированных сельскохозяйственных предприятий.

Подводя итог проведенным реформам, можно сделать определенные выводы.

1. Земельная реформа была необходима, так как была вызвана серьезными проблемами управления земельными ресурсами в дореформенный период.

2. Для преобразований, продиктованных внутренними проблемами землепользования, необходимая информация была дана и подготовка в дореформенные годы произведена. Однако для реально последовавших изменений информации и организационных условий было явно недостаточно, поэтому непосредственные управленческие решения в период реформирования грешат значительными недостатками (формирование специального фонда земель, размещение и размеры крестьянских хозяйств и др.).

3. Стратегия земельных преобразований (исходя из общих задач реформирования общества) была выбрана правильно. Выделение части земель для развития новых форм землепользования и предоставления им больших прав в использовании земли, выделение земель для поддержки индивидуальных форм землепользования (личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства) должны были способствовать возникновению экономической базы дальнейшего инициативного роста мелкотоварных производств [44, с.16] .

Главной приоритетной задачей до 2020 г. становится формирование слоя средних сельскохозяйственных землевладельцев, с устойчивым и эффективным землепользованием, поэтому актуальным являются две задачи:

1. Экономическое подталкивание мельчайших и мелких земельных собственников к формированию средних землепользований путем продажи или сдачи в аренду своих земельных участков эффективным предпринимателям в сфере сельскохозяйственного производства.

2. Ограничение по максимальному размеру, как земельной собственности, так и землепользования.

В данное время состав категории земель применительно к рыночной экономики изжил себя и не обеспечивает достаточной гибкости и динамичности. А оценка земель связана именно с этим состоянием. Ставки налога дифференцируются применительно к характеру использования земли – видам разрешенного использования.

Тормозом экономического развития становятся еще две сферы управления землепользования: кадастр и землеустройство. Принятое в первые годы после активной реализации земельного реформирования правильное решение о закреплении его результатов постепенно превращается в тормоз. Направленность на оформление земельных участков привело к тому, что после упразднения Роскомзема и создание сначала Роснедвижимости, а потом Росреестра увела с первой линии актуальности проблемы активного управления земельными ресурсами. В частности, на это направлено создание единого объекта недвижимости. Земля и находящиеся на ней здания, сооружения и другие улучшения всегда были тесно связаны с земельным участком.

Постепенно эти ведомства, а особенно в последние пять лет стали на путь реализации пассивного управления земельными ресурсами.

Кадастр свелся к учету и регистрации произошедшего, оценка земель, как ранее было подчеркнуто, отражает не стремление к перспективной эффективной экономике, а опирается на факты прошедшего времени. Землеустройство из активного механизма государственного управления в плановой и переходной экономике превратилось в мероприятие по

констатации прав на земельные участки. Фактически это увело государство из сферы активной земельной политики и управления землепользованием.

Отметим черты нового земельного строя России, обеспечивающие ее развитие:

- примат эффективного землепользования относительно эффективного собственника, рыночное регулирование земельной собственности и совместное государственно-рыночное регулирование землепользования;

- формирование и поддержание преобладания устойчивого сельскохозяйственного землепользования среднего размера;

- преимущественное рыночное перераспределение земельных участков всех категорий земель и всех форм собственности на них для обеспечения эффективного собственника и эффективного землепользования;

- регулирование муниципальной и региональной земельной политики опосредовано с помощью земельного налогообложения;

- содержание кадастра (учет, регистрация и учет), обеспечивающее не столько фискальные цели, но главным образом задачи развития экономики и повышение эффективности землепользования;

- землеустройство как механизм повышения эффективности землепользования и земельных отношений, а также реализации земельной политики государства и муниципалитетов;

- земельные отношения, оформленные в виде законодательных актов, обеспечивающих государственность и единство земельного строя, борьба против отраслевого подхода к земельному законодательству.

Глава 2. Земельный фонд РФ: состояние и динамика развития

2.1. Распределение земельного фонда по категориям земель

Важнейшим механизмом правового регулирования использования земельных ресурсов является деление земель по целевому назначению на категории. Категория земель – это совокупность однородных по своему целевому или функциональному назначению земельных участков, выделенных в качестве особой группы земель в зависимости от их природного, социального и экономического значения.

Статья 7 Земельного Кодекса Российской Федерации выделяет семь категорий земель:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2017 года составила 1712519,1 тыс. га без учета внутренних морских вод и территориального моря.

На рисунке 2.1 показана информация о строении земельного фонда Российской Федерации по категориям земель по состоянию на 1 января 2017 год [14].

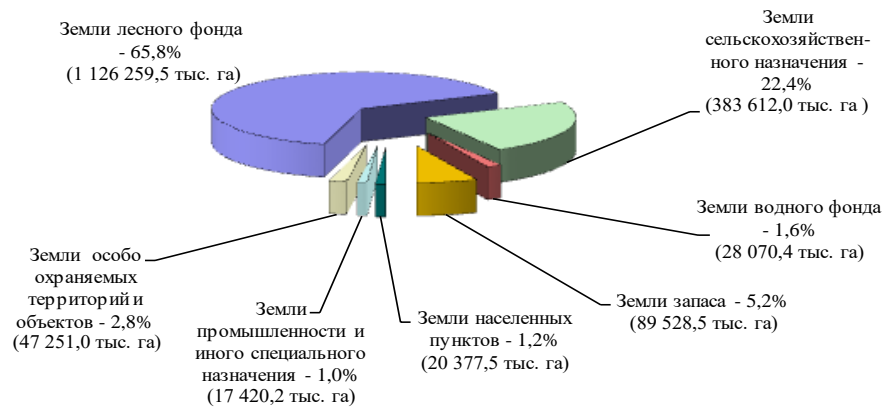


Рис.2.1. Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель (2016 г.) (данные из работы [14])

Земли принадлежат к той или иной категории исходя из их целевого назначения. Целевое назначение земель - это особое направление использования земель, функции земель в общественных отношениях: средство производства, база для развития промышленности, место проживания людей и расположения всех существующих природных объектов [25, с.46].

В земельном правоотношении целевое назначение земельного участка, определяемое принадлежностью его к категории земель, следует рассматривать как способ правового воздействия в отношении участников земельных правоотношений. Впервые такой подход к исследованию юридической природы целевого назначения был предложен Л.Е. Бандориним, который полагает, что целевое назначение сочетает в себе общее позитивное обязывание (как правило) и конкретный запрет. В качестве примера Л.Е. Бандорин приводит земли населенных пунктов, которые в соответствии с земельным законодательством используются для целей застройки и развития населенных пунктов, что и следует рассматривать как общее позитивное обязывание или дозволение. Этому корреспондирует установление отдельных конкретных запретов, например запрета захоронения отходов на землях населенных пунктов.

Однако правовой режим земель «внутри» категорий зависит не только от целевого назначения, но также и от установленного разрешенного использования. В силу ст. 37 Градостроительного кодекса РФ применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. То есть виды и условия разрешенного использования предусматриваются для каждой категории отдельно. Разрешенное использование земельного участка - это использование его с учетом целевого назначения и установленных законом ограничений и обременений.

Следовательно, понятие «разрешенное использование земли» по своему содержанию имеет сложную юридическую структуру, включающую, с одной стороны, правомочие, поскольку землепользователь использует участок, с другой - комплекс обязанностей по соблюдению требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, а также обязательство использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту [36, с.10].

Кроме того, за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием предусмотрена административная ответственность в соответствии с ч. 1 ст. 8.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

Законодатель, регулируя, по сути, одно и то же земельное отношение посредством закрепления прав лица, использующего земельный участок, установления его обязанностей и санкции за их неисполнение, применяет различные подходы к определению содержания земельного правоотношения и соотношения между целевым назначением и разрешенным использованием земельного участка. Применительно к определению круга прав собственника земельного участка целевое назначение и разрешенное использование

объединены соединительным союзом «и», обязанность собственника определяется исключительно через соответствие использования целевому назначению, санкция может наступать как при одновременном нарушении целевого назначения и разрешенного использования, так и при нарушении одного либо другого.

При анализе деления земель на категории по целевому назначению возникает закономерный вопрос о соотношении юридического значения принадлежности земельного участка к категории земель и целевого назначения. В юридической литературе по этому вопросу высказывались различные суждения. По мнению М.Г. Звягинцева, термин «целевое назначение» по смыслу, придаваемому ему законом, является тождественным понятием по отношению к термину «категории земель». В.А. Буров полагает, что «категории земель» и «целевое назначение земель» соотносятся как форма и содержание. В том смысле, что принадлежность к категории земель определяет целевое назначение земельного участка, последнее утверждение является бесспорным. Однако анализ правового регулирования земельных отношений свидетельствует о том, что юридическое значение принадлежности земельного участка к категории земель шире, нежели определение его целевого назначения.

А.К. Голиченков указывает, что целевое назначение земель является критерием подразделения земель в Российской Федерации на категории земель. Действительно, изначально целевое назначение земель, определяемое исходя из природно-экономических характеристик земель, а также сложившейся системы использования земель, являлось критерием деления земель на категории. Однако разграничение земель на категории и придание этому юридического значения диалектически изменило причину и следствие: уже принадлежность земельного участка к категории определяет его целевое назначение [43, с.6].

Отличительным признаком нормативного правового регулирования земельных отношений является его дифференциация по критерию вида

земель. Первичное разделение земель осуществляется по их целевому назначению, в результате чего возникает родовый объект правового регулирования - категория земель. Для каждой категории земель устанавливаются специальные правила поведения (нормы), призванные отразить природно-экономические свойства объекта правового регулирования, а также достичь определенных целей в сфере использования и охраны соответствующих земель. Наглядным проявлением этого подхода является структура ЗК РФ, заключительные разделы которого определяют правовой режим отдельных категорий земель.

Так как существуют определенные категории земельных участков с целевым назначением и видами разрешенного использования, возникает необходимость зонирования территорий.

Государственной Думой РФ 9 декабря 2014 года в первом чтении был принят проект Федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к «территориальному зонированию».

Территориальное зонирование является сравнительно новым институтом для Российской Федерации и в условиях изменения современной правовой действительности требует углубленного исследования. Необходимо выяснить соотношение институтов деления земель на категории и зонирования территорий и установить возможность определения правового режима земель с помощью только территориального зонирования, как это предусматривает указанный законопроект [53, с.6].

Впервые о зонировании как о правовом институте стали говорить в первой трети XX в. Принято считать, что зонирование зародилось в США, где отсутствие четких правил застройки земельных участков в конце XIX - начале XX вв. привело к возникновению противоречий между интересами отдельного собственника участка и проживающих в непосредственной близости от него граждан.

Анализ земельного законодательства России позволяет сделать вывод о том, что территориальное зонирование как институт в земельном праве появляется только с введением в действие ГрК РФ 1998 г.

В земельном законодательстве царской России нормы о зонировании отсутствовали, а Земельный кодекс РСФСР 1922 г. установил только понятие городских земель, границы их территорий. Нормы кодекса предусматривали также право городских советов составлять планы и правила застройки городских территорий. Земельные кодексы РСФСР 1971 и 1991 гг.6 содержали только нормы о разделении земель на категории, а также о выделении в категории земель поселений определенных видов земель. В советском земельном законодательстве отсутствовали понятия «вид разрешенного использования» и «правовой режим земель». Советское земельное законодательство определяло правила использования и охраны для земельных участков, входящих в категорию.

Появление территориального зонирования в его современном понимании является следствием изменений, произошедших в правовом регулировании градостроительной деятельности в результате реформы, проводимой на рубеже XX—XXI вв. Смысл указанной реформы заключается в том, что Градостроительный и Земельный кодексы РФ устанавливают определенные правила использования и охраны земель для конкретных земельных участков определенного целевого использования, как это делал Земельный кодекс РСФСР, выделяя в составе категории земель поселений так называемые «субкатегории» со своим правовым режимом [53, с.7].

Зонирование, таким образом, выступает инструментом градостроительной деятельности и устанавливает правовой режим застройки земельных участков, а также использования зданий и сооружений, находящихся на земельном участке, даже если этот участок не относится к категории земель населенных пунктов.

На сегодняшний день среди ученых юристов нет единого подхода к понятию территориального зонирования. Исходя из анализа юридической и

правовой литературы, можно выделить несколько подходов к рассматриваемому понятию.

1. А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова, Н.Н. Мельников полагают, что понятие «территориальное зонирование» является общим по отношению к понятию «градостроительное зонирование». Градостроительное зонирование — это частный случай, один из видов территориального зонирования. Эти авторы полагают, институт территориального зонирования является межотраслевым. «В настоящий момент в законодательстве упоминается более десяти различных, мало связанных друг с другом видов зонирования, в том числе ценовое зонирование, экономическое зонирование, строительное зонирование, функциональное зонирование, экологическое зонирование нескольких видов (например, зонирование Байкальской природной территории или функциональное зонирование в национальных парках)».

2. По мнению профессора О.И. Красова, понятие «градостроительное зонирование» по своему объему шире понятия «зонирование». Он полагает, что отличие территориального зонирования от градостроительного состоит в том, что в Земельном кодексе РФ предусмотрено, что территориальное зонирование осуществляется только в отношении одной категории земель, а именно, земель населенных пунктов. Но так как интересы строительных компаний не ограничиваются застройкой только этой категории земель, то градостроительное зонирование было распространено и на некоторые другие категории земель. Ч. 2 ст. 31 ГрК РФ допускается подготовка правил землепользования и застройки (т. е. осуществления градостроительного зонирования) также применительно и территориям, находящимся вне границ поселений, когда планируется их застройка. О. И. Красов верно указывает, что ЗК РФ предусматривал территориальное зонирование только применительно к категории земель населенных пунктов, а ГрК РФ расширил данные положения ЗК [56, с.170].

3. Л.Е. Бандорин высказывает точку зрения, согласно которой понятие территориального зонирования синонимично понятию градостроительного

зонирования, поскольку данные понятия обозначают один и тот же процесс определения разрешенного использования земельных участков.

Таким образом, государство обязано гарантировать создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, соблюдение гарантий прав участников земельных отношений; обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия; сохранение статуса особо охраняемых природных территорий.

2.2. Распределение земельного фонда по формам собственности

В соответствии с действующим законодательством земля в России может находиться в следующих формах собственности: «в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». На праве частной собственности земля может принадлежать гражданам и юридическим лицам.

В государственной собственности остаются земли, не переданные в собственность граждан, юридических лиц, муниципальных образований. Фонд государственных земель состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Муниципальной собственностью являются земли, принадлежащие на праве собственности различным муниципальным образованиям, в большинстве своем городским и сельским поселениям.

По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами на 1 января 2017 года в частной собственности находилось 133171,0 тыс. га земель, что составило 7,8% земельного фонда страны. Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 114065,2 тыс. га, или 6,7%, в собственности

юридических лиц находилось 19105,8 тыс. га, или 1,1% земельного фонда России. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1579348,1 тыс. га, или 92,2% от площади земельного фонда страны (рисунок 2.2) [14].

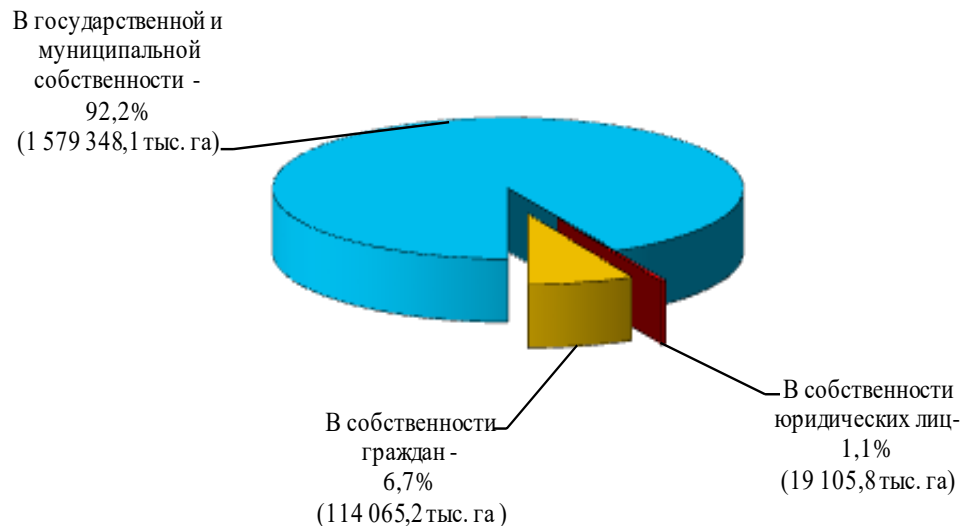


Рис. 2.2 Структура земель Российской Федерации по формам собственности (2016 год) (данные из работы [14]).

В структуре собственности на землю в Российской Федерации за 2016 год произошли следующие изменения: наблюдалось сокращение площади земель, находившихся в собственности граждан (на 1233,2 тыс. га), и увеличение собственности юридических лиц (на 983,8 тыс. га), а также государственной и муниципальной собственности (на 249,4 тыс. га). Изменения в значительной степени касались земельных участков, находящихся на праве общей (долевой или совместной) собственности граждан (уменьшение составило 2204,4 тыс. га).

Структура частной собственности по категориям приведена на рисунке 2.3.

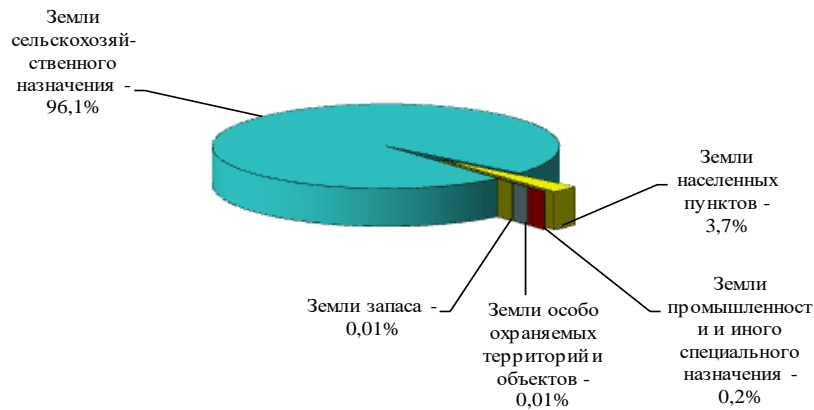


Рис.2.3. Структура земель, находящихся в частной собственности по категориям земель (данные из работы [14])

В составе агротехнической структуры земель следует выделять размерную структуру объектов земельных отношений, которая характеризуется следующими сведениями об их количественных характеристиках и хозяйственном положении [14].

1. Общее количество всех объектов земельных отношений.
2. Количество в отдельности земельных полей, земельных участков и частей земельных участков.
3. Удельный вес количества земельных полей, земельных участков и частей земельных участков в общем количестве объектов земельных отношений.
4. Среднее количество земельных участков и частей земельных участков в общем количестве земельных полей.
5. Общая площадь всех объектов земельных отношений.
6. Общая площадь объектов по каждому виду их деления.
7. Средняя площадь объекта (отношение общей площади к общему количеству объектов).
8. Средние площади земельных полей, земельных участков и частей земельных участков.
9. Местоположение земельных полей, земельных участков и частей земельных участков.

10. Структура (состав) угодий.

Количественная агротехническая характеристика земельных полей, земельных участков и частей земельных участков может дополняться их характеристикой:

- 1) по видам общественного использования - собственности, владения, аренды, пользования и т.п.;
- 2) видам пользователей (субъекты землепользования: физические и юридические лица, корпорации, государство с наемным трудом или иным);
- 3) отношению среднего количества объектов земельных отношений к общему количеству работников-специалистов из сферы управления и распоряжения земельными ресурсами [41, с.12].

Такие сведения значительно облегчают изучение изменений в структуре объектов земельной собственности (в соотношениях государственной федеральной, субъектов федерации и муниципальной, коллективных хозяйств и фермерских хозяйств, заложенных и незаложенных в банках земель); изменения в структуре землевладения, землепользования и аренды внутри коллективных, фермерских и государственных хозяйств; сравнительной эффективности землепользования по хозяйствам с различными формами собственности.

В ходе углубления проводимой в РФ радикальной земельной реформы изменяется в отрицательную сторону структура объектов земельных отношений, все больше встречается трудностей, являющихся последствиями самой реформы.

Так, возрастает общее количество объектов земельных отношений вследствие дробления полей и роста количества земельных участков и частей земельных участков. В государственном земельном кадастре России на начало 2017 г. содержатся отдельные инвентаризационные сведения о более чем 50 млн. объектов земельной собственности и земельных отношений, которые обозначены как отдельные «земельные участки». Однако их полной инвентаризации еще не проведено ни в одном регионе [41, с.13].

Поэтому сколько реально существует в стране всего земельных объектов (земельных полей, земельных участков, частей земельных участков), сколько еще подлежит инвентаризации остается неизвестным. Соответствующая информация, имеющаяся в других министерствах и ведомствах, также далеко не полна, поэтому необходима новая, причем федеральная комплексная инвентаризация земельных участков на местности. Правительство в 2002 г. вынуждено было принять отдельную программу государственного учета земельных объектов, которая содержалась в федеральной целевой программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости». Программа была рассчитана на 6 лет. Но на сегодня она выполнена лишь на треть.

Информация о количестве таких объектов земельных отношений, как «части земельных участков», сегодня отсутствует. Также отсутствует и прогноз изменения их количества. По таким реально существующим, но отсутствующим в земельном законодательстве РФ, объектам земельных отношений, как «земельные поля», информация об их количестве сегодня также отсутствует. Также отсутствует и прогноз изменения их количества.

Рост количества земельных участков и частей земельных участков будет работать на понижение оперативности и эффективности принятия управленческих решений по их использованию.

Требуется провести работы по инвентаризации земель всех форм собственности, по выявлению фактически используемых, но не учтенных ранее земельных участков и всех правообладателей и пользователей земельных участков, по оформлению надлежащих правоустанавливающих документов и постановке выявленных объектов на государственный кадастровый учет, по картографическому обеспечению работ, по созданию информационно-технических комплексов и соответствующих региональных программ [36, с.12].

Требуется провести работы по оценке земельных участков в виде экономических характеристик с целью формирования обоснованной налогооблагаемой базы учитывающей особенности рентных отношений и развитие рынка земли, по организации порядка возмещения убытков собственникам, землевладельцам и арендаторам земельных участков.

Необходимо провести также разграничение государственной собственности на землю и уточнение сведений о землях и границах между РФ, 85 субъектами РФ и входящими в них муниципальными образованиями, а также работы по нормированию, зонированию и природно-сельскохозяйственному районированию земель.

Затраты на земельную реформу с переходом к частной собственности на землю огромны, они уже составили свыше 10 трлн. руб.

В земельном законодательстве России понятие размерная структура объектов земельных отношений отсутствует.

Статистика РФ дает информацию по размерам и динамике землевладения и землепользования, но не дает никакой информации по количеству и размерам земельных массивов, земельных полей и земельных участков, а также по динамике их изменений.

В ходе углубления проводимой в стране радикальной земельной реформы изменяется в отрицательную сторону структура объектов земельных отношений.

Для целей изменения структуры земельной собственности необходимо определиться со стратегией земельной реформы. Последняя сводится к выбору одной или совокупности долговременных целей развития земельных отношений в обществе в целом, в экономике в целом или отдельной ее сфере, которые принимаются за главные цели развития и для достижения которых составляются программы действий управляющих обществом систем. Классическая экономическая теория для решения своих задач специально вводила целевые предельно абстрактные понятия, которые можно принимать

за идеальные аналогии широко употребляемого в неоклассической экономической теории понятия «стратегия» [31, с.36].

Общественная собственность, в том числе на землю, есть понятие, проецированное на абстрактную бесконечно удаленную точку или цель исторического процесса развития, которой как совокупной интегральной единой цели, в общем и целом должны подчиняться все другие стратегические и тактические цели развития. Стратегия земельной реформы, как и стратегия развития земельных отношений, с точки зрения классической экономической теории должна быть производной от этой абстрактной, бесконечной и недостижимой до конца цели исторического развития.

Содержание понятия стратегия складывается из учета объективных тенденций экономического развития и учета складывающихся политических отношений, т.е. из экономики и политики. В современном мире невозможно реализовать экономическую стратегию без учета политики.

Выбор структуры форм земельной собственности и выбор ведущей формы земельной собственности является основой выбора стратегии земельной реформы.

Субъективно люди, политические партии, государственные деятели вольны, свободны в выборе тех или иных производительных сил (ПС) и производственных отношений (ПО), в том числе, форм собственности (ФС). Однако объективно они не свободны, поскольку существует связь между ПС и ФС ограничивающая выбор определенными историческими формами. Для того чтобы не потерять плодов цивилизации, люди вынуждены изменять все унаследованные общественные формы в тот момент, когда способ их экономических отношений не соответствует приобретённым ПС. Формы собственности, при которых люди производят, потребляют, совершают обмен, являются преходящими [31, с.37].

Земельная собственность, как и другая собственность на средства производства, развивается, переходя из одной формы в другую, т.е. при различных экономических отношениях. Позиция, согласно которой форма

собственности якобы не имеет экономического значения для эффективности и развития производства является неправомерной. Получается, с ними можно делать что угодно: сегодня национализировать, завтра приватизировать; сегодня создать федеральную собственность, завтра вместо нее территориальную; сегодня ликвидировать крупные предприятия и на их месте создать мелкие, завтра поступить наоборот.

Масштабы приватизации средств производства, в том числе земельной собственности, зависят от того, что принимается за конечную общественную цель приватизации или структурное состояние общества, которое желают получить. Ушедший в прошлое классический капитализм предполагал как минимум доминирование частной собственности граждан. Современный капитализм (в классической теории и терминологии государственно-монополистический, в неоклассической, так называемое постиндустриальное общество), несмотря на множественность его мировых вариаций, предполагает доминирование государственно-муниципальной и коллективной (кооперативной) форм собственности [25, с.51].

С точки зрения чистой экономической теории суть проблемы реформы должна сводиться к правильному выбору структуры форм (собственности, хозяйств, государственного вмешательства и др.).

По теории самыми передовыми, современными считаться могут не те формы, при которых сегодня реально получают наилучшие производственные показатели (объемы, продуктивность, прибыльность).

Последнего можно достичь и при устаревшей экономической организации. Например, европейские и американские сельскохозяйственные фермы демонстрируют наилучшие в мире показатели производства, но по своей структуре они не являются самыми передовыми. Причина их высоких показателей кроется совсем в другом, - в высочайших уровнях дотирования и субсидирования, по существу в тех самых «крупных капиталовложениях в сельское хозяйство», которые в СССР начали осуществляться лишь в 1970-е гг. Это система государственных субсидий, или бюджетная поддержка.

Заявленная на сегодня перед ВТО российская позиция внутренней поддержки сельского хозяйства составляет примерно 16 млрд. долл., что соответствует среднему уровню поддержки в России в базисный период 1991-1993 гг. и что несколько ниже соответствующей цифры Советского Союза в 1990 г. По государственному бюджету России в 2017 г. выделено на поддержку всего АПК страны примерно 200 млрд. руб., что соответствует примерно 35 млрд. долл. На 1 га сельхозугодий у нас поддержка получается примерно в 20 долл., тогда как в странах Европейского союза она составляет в среднем свыше 600 долл., т.е. в более чем в 30 раз выше.

Земельная собственность накладывает свой отпечаток на социально-экономическую форму общества [25, с.52].

По ней в мире масштабы обобществления больше, чем по другим средствам производства.

Об этом говорят рост в мире аренды земли, более сильное ограничение прав собственников и рост государственной и муниципальной собственности. Современный капитализм вполне способен обходиться и без частной собственности на землю. Для эффективного капиталистического (коллективного, фермерского, корпоративного и др.) хозяйствования на земле вполне достаточно введения институтов простой аренды и продажи прав аренды государственной земельной собственности. Современный капитализм не обязательно предполагает существование и даже муниципальной собственности на землю. Даже в случае, если общество по каким-либо причинам вдруг отказывается от монополии единой государственной земельной собственности, государство обязано определить и установить границу допустимого разгосударствления. Одновременно необходимо совершенствовать управление остающейся государственной собственностью. В России в сельском хозяйстве, как и в промышленности в 1990-е гг. в основу концепции приватизации был положен тезис о недопустимости прямого участия государства в хозяйственной деятельности. Этот тезис был взят из арсенала теоретиков свободного предпринимательства

(фритредерства) первой половины XIX в. Он уже в то время противоречил практике жизни. В XXI в. ограниченность природных ресурсов планеты начнет сказываться еще больше. При таком условии обобществление земли в форме огосударствления собственности в XXI в. должно идти интенсивнее, чем в XX в. Общественное движение земли в форме аренды дважды экономичнее движения в форме купли-продажи, поскольку значительно берегается как индивидуальный капитал хозяйственников, так и национальный капитал страны. Поэтому приватизация земли для России сегодня является движением не вперед, а назад.

В исторически трудных условиях России абсолютная рента непременно должна оставаться в полном распоряжении государства. Последнее как собственник природных ресурсов имеет преимущественное право на присвоение всей величины абсолютной ренты. Это будет способствовать и разрешению в определенной части федеративно-территориальных противоречий, поскольку значительная часть ренты (а абсолютная рента вся) принадлежит обществу и только обществу в целом без различий в его делении по национальным или территориальным признакам. Эта часть ренты может перераспределяться между территориями страны в зависимости только от федеральной государственной целесообразности и независимо от того, являются ли они рентоносящими или не являются таковыми.

Стратегия развития земельных отношений складывается из стратегии земельной реформы и стратегии экономического роста.

В последние годы в стране и мире прослеживается тенденция доминирования математических методов, подходов, концепций в целом к определению стратегии и развития, и стратегии реформы, и стратегии экономического роста. С точки зрения экономической теории задать одни числовые параметры и получить другие числовые результаты далеко не достаточно. Классическая экономическая теория требует учитывать и совершенствовать другой подход - предпосылки социально-экономической структуры общества [24, с.41].

Выбираются три конкретные страны мира, все с высокими темпами развития, но со значительно различающимися социально-экономическими структурами: две с противоположно различающимися структурами и одна с признаками (чертами) промежуточной структуры, относящимися к обеим странам. Прогнозируются сценарии их развития на длительные сроки. И здесь важно определить на 10-20-30 лет вперед тенденции изменения их социально-экономической структуры и тенденции роста (в первую очередь, по ВВП). Затем сравниваются существующая сегодня социально-экономическая структура России с двумя социально-экономическими структурами - сегодня существующей и будущей (через 10-20-30 лет) - каждой из выбранных для анализа трех стран. Важно определить, в какую сторону будет эволюционировать та страна, у которой структура сегодня схожа с нашей. Эволюция в сторону большего обобществления будет говорить, что стратегия реформы в нашей стране должна строиться с учетом структуры именно этой страны, а не второй или третьей.

Изменения социально-экономической структуры общества, любые (радикальные, умеренные, незначительные) всегда требуют дополнительных затрат ресурсов для экономики (финансовых, материальных, трудовых и других), что в условиях их ограниченности в каждой стране мира выступает нежелательным явлением. С точки зрения экономии ресурсов любые изменения социально-экономической структуры общества, не говоря уже о радикальных, крайне нежелательны, и в государственном управлении следует стараться их избегать. Поэтому важно вычленив среди стран успешно развивающихся, страну с социально-экономической структурой, схожей сегодня с российской, а также страну с ее будущей (через 10-20-30 лет) социально-экономической структурой, схожей с существующей сегодня структурой в России. В рамках этих двух найденных структур можно намечать на будущее изменения социально-экономической структуры своей страны, т.е. определять стратегию реформы. Только после этого правомерно

применение математических методов определения экономического роста, необходимых исходных, промежуточных и конечных результатов.

Этот подход вытекает из предпосылок и выводов классической экономической теории. Он опирается на анализ передовых, прогрессивных тенденций мирового развития, в том числе в формах собственности на землю и земельных отношениях.

Выбор той или иной структуры форм земельной собственности и выбор на роль ведущей той или иной формы земельной собственности является основой выбора и стратегии исторического экономического развития, и стратегии реформы, и стратегии экономического роста [9, с.167].

Анализ закономерностей развития земельного рынка России, складывающейся общественно-экономической структуры земель приводит к неутешительным выводам о результатах развития земельной реформы, к выводу о необходимости разработки и перехода к другой ее концепции. Об этом говорят происходящие изменения в структуре сделок с земельными участками в общественно-экономической структуре приватизированных земель, а также прогноз их состояния к 2020 г.

Таким образом, в России необходимо постепенно изменять структуру форм земельной собственности. Основным направлением должен стать переход на путь укрепления и расширения государственной и муниципальной земельной собственности. Различные формы аренды должны стать основными формами экономической реализации этих форм собственности. Все это вместе должно стать главным направлением коррекции земельной реформы, одним из условий обеспечения национальной продовольственной безопасности, прямо связанной с общей безопасностью России, будет работать на снижение рисков дестабилизации и в сфере федерализма страны, на укрепление его экономических и политических основ.

2.3. Динамика изменения земельного фонда РФ

Проведем анализ изменения состояния земельного фонда Российской Федерации за период с 2000 по 2016 гг.

В 2000 году земли сельскохозяйственного назначения составляли 406,0 млн. га. На 1 января 2017 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 383,6 млн. га. В абсолютном соотношении за 16 лет произошло сокращение данной категории земель на 22,4 млн. га (рис.2.3). В целом по стране наблюдается ежегодное сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения (прил.1).

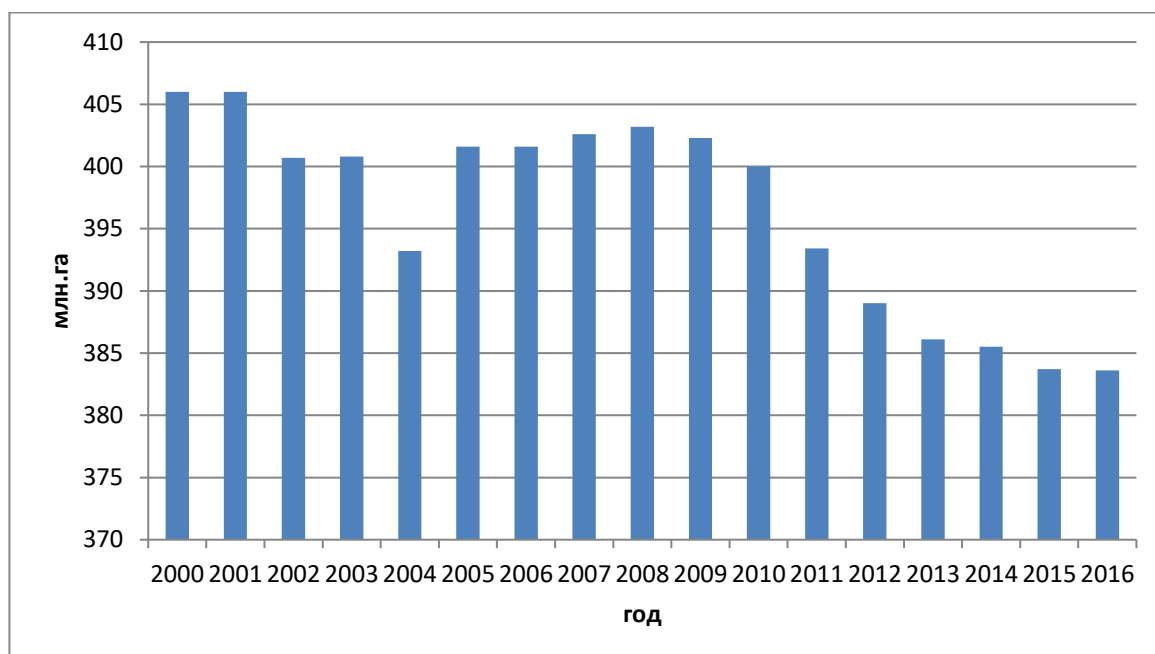


Рис.2.3. Динамика площади земель сельскохозяйственного назначения с 2000-2016 гг. (составлено по данным [14])

Площадь земель населенных пунктов в стране характеризуется обратной динамикой по сравнению с категорией земель сельскохозяйственного назначения (рис.2.4). С 2000 года по 2016 год произошло увеличение площади земель, занятой городами, поселками и прочими населенными пунктами на 1,6 млн. га.

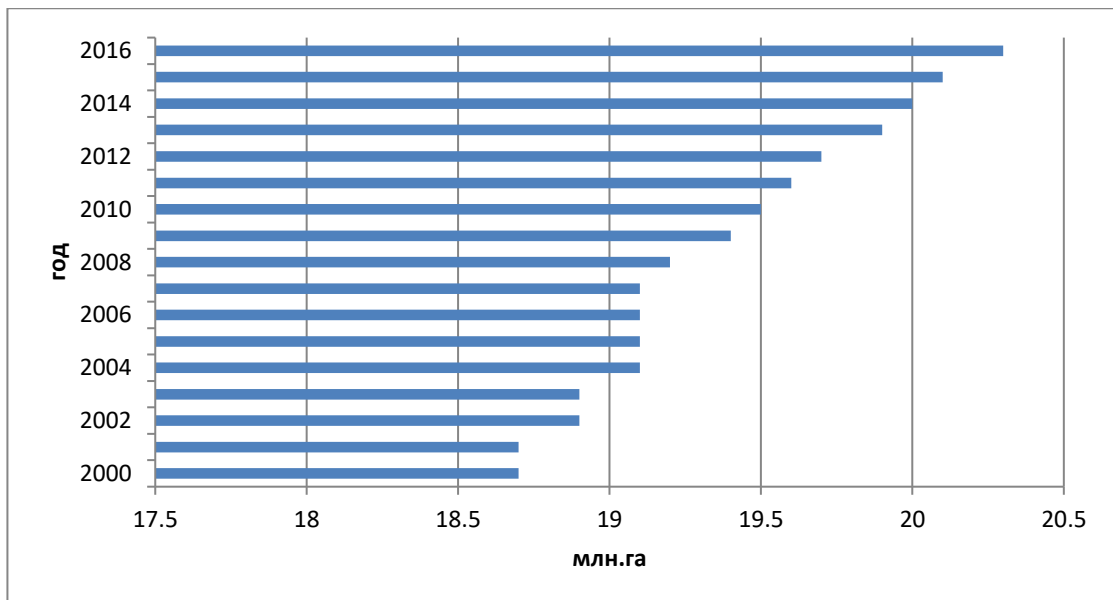


Рис.2.4. Динамика площади земель населенных пунктов с 2000 – 2016 гг. (данные из работы [14])

Площадь земель промышленности и иного несельскохозяйственного назначения – с 2000 года постепенно уменьшалась, но с 2011 года, снова стала увеличиваться и в 2016 составила 17,4 млн. га.

Большую площадь насчитывают земли лесного фонда – более половины земель РФ: в 2000 году – 1096,8 млн. га, в 2016 году их площадь составила 1126,2 млн. га. Это одна из категорий земель, в абсолютных показателях площадь, которой прибавилась более всего (в том числе за счет забрасывания земель сельскохозяйственного назначения).

За 16 лет увеличилась площадь земель, занятая особо охраняемыми природными территориями на 15,2 млн. га. В структуре земельного фонда страны они занимают в настоящее время 47,2 млн. га.

Почти не претерпели изменения земли водного фонда, площадь их увеличилась незначительно (с 27,8 млн. га до 28,0 млн. га).

На 21,7 млн. га сократилась площадь земель запаса гражданам.

Рассмотрим динамику земельного фонда РФ более подробно.

2.3.1 Динамика сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей.

Изучая мнения ряда ученых в отношении понятия «земли сельскохозяйственного назначения», мы пришли к выводу, что принципиальных различий в подходах к определению данной категории всё же нет, однако имеют место некоторые уточняющие моменты. В лаконичной форме трактовки учёных обобщены и представлены в таблице 2.3.

Таблица 2.3

Научные подходы к определению понятия «земли сельскохозяйственного назначения» (по данным из работы [20])

Автор	Суть определения
И. А. Минаков, Л. А. Сабетова, Н. И. Добрынин, А. А. Никитенко, Н. Я. Коваленко	Относят к данной категории земли колхозов, совхозов, подсобных, учебно-опытных хозяйств и других землепользователей, которые используются для сельскохозяйственных целей: пашня, залежь, сады, виноградники, сенокосы и пастбища.
Н. Т. Назаренко	Относит только сельскохозяйственные угодья, с которых получают (или будут получать) продукцию: пашня, сады, виноградники, ягодники (многолетние насаждения), сенокосы и пастбища.
Р. А. Алборов, С. Р. Концевая	Включают сельскохозяйственные угодья - земельные активы, приносящие экономическую выгоду от их хозяйственного использования.
С. М. Дегтярева	Включает земельные участки, предоставленные различным сельскохозяйственным организациям и гражданам для ведения крестьянского (фермерского) или личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса сельскохозяйственных животных.

Таким образом, под землями сельскохозяйственного назначения следует понимать земли, находящиеся за границами населенных пунктов, предоставленные физическим и юридическим лицам для производства сельскохозяйственной продукции с целью получения экономической (или иной) выгоды, при условии рационального землепользования и сохранения плодородия почвы.

Руководствуясь положениями ряда федеральных законов и методическими рекомендациями Федеральной службы земельного кадастра, представим классификацию земель сельскохозяйственного назначения (рисунок 2.5).

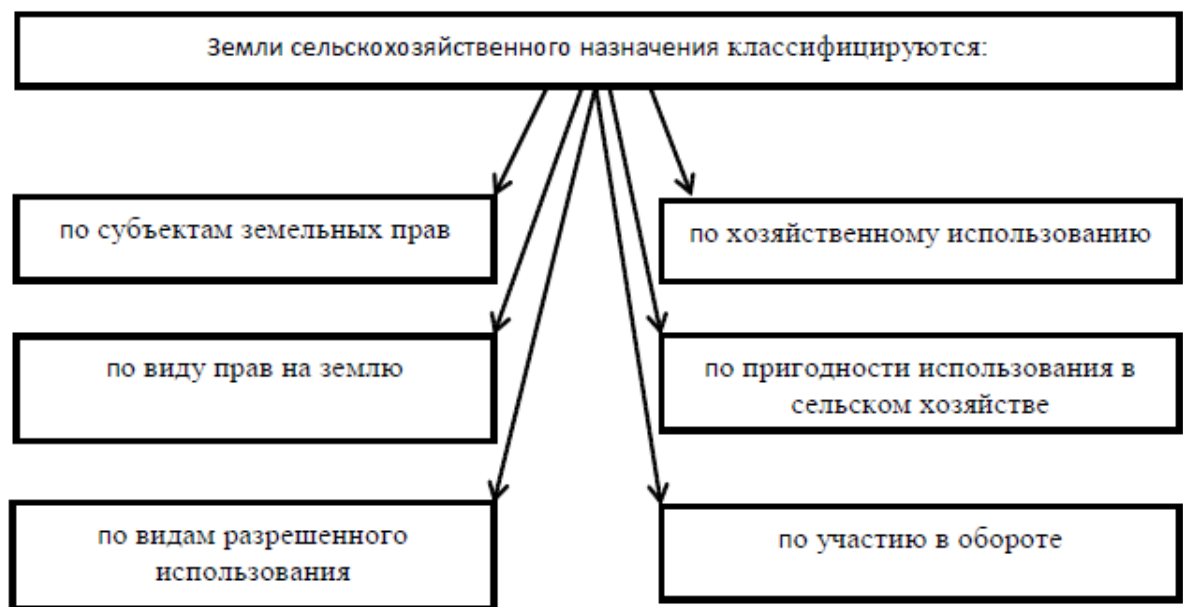


Рис.2.5. Классификация земель сельскохозяйственного назначения
(данные из работы [27])

Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв [25, с.59].

Что касается определения «земли сельскохозяйственного назначения», то при его формулировании необходимо учитывать, во-первых, требования к

обеспечению продовольственной безопасности и удовлетворению потребительского спроса на основные виды сельскохозяйственной продукции, во-вторых, потребности предпринимателей в получении высоких доходов от своей деятельности. В связи с чем, расширяя содержание категории «земли сельскохозяйственного использования», подчеркнём, что к ним относятся земельные участки (из земель иных категорий), расположенные в черте населенного пункта и используемые гражданами для производства сельскохозяйственной продукции.[36, с.13].

Согласно таблице, можно констатировать, что (практически) все авторы ведут речь об использовании (в той или иной мере) сельскохозяйственных угодий, состав которых в полном объеме определён Земельным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что земли в сельском хозяйстве используются для производства аграрной продукции и выделяются в самостоятельную категорию. При этом следует различать основные понятия: «земли сельскохозяйственного назначения»; «земли сельскохозяйственного использования»; «сельскохозяйственные угодья».

На 1 января 2017 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 383,6 млн. га. В сравнении с предшествующим годом площадь этой категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 126 тыс. га.

С 2000 сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения произошло почти во всех субъектах Российской Федерации.

К 2017 году земли в категории земель сельскохозяйственного назначения при общей площади 383,6 млн. га распределились следующим образом (табл.2.4).

Таблица 2.4

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям
(2016 год) (по данным из работы [14])

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (тыс. га)	В процентах от категории
1	Сельскохозяйственные угодья, в том числе:	197 739,3	51,6
1.1	пашня	116 213,7	58,8
1.2	залежь	4 354,3	2,2
1.3	многолетние насаждения	1 223,7	0,6
1.4	сенокосы	18 723,5	9,5
1.5	пастбища	57 224,1	28,9
2	Лесные площади	24 693,9	6,4
3	Земли под лесными насаждениями	19 232,4	5,0
4	Земли под дорогами	2 294,8	0,6
5	Земли застройки	1 099,3	0,3
6	Земли под водой	13 133,4	3,4
7	Другие земли	125 418,9	32,7
<i>Итого</i>		<i>383 612,0</i>	<i>100,0</i>

Сельскохозяйственные угодья составили 197,7 млн. га (51,6%), лесные площади – 24,7 млн. га (6,4%), лесные насаждения, не входящие в лесной фонд – 19,2 млн. га (5,0%), земли под дорогами – 2,2 млн. га (0,6%), земли застройки – 1,1 млн. га (0,3%), земли под водой – 13,1 млн. га (3,4%), другие земли – 125,4 млн. га (32,7%).

Изучение динамики площади сельскохозяйственных угодий в границах РФ за период с 2000 по 2016 гг. показало увеличение площади сельскохозяйственных угодий на 951, 4 тыс. га (табл.2.5).

Динамика площади сельскохозяйственных угодий в границах
Российской Федерации за период с 2000 по 2016 гг. (тыс. га)

(по данным работы [14])

Год	Сельскохозяйственные угодья (с землями личного пользования), всего	в том числе		
		пашня (с землями личного пользования)	сенокосы и пастбища (с землями личного пользования)	залежь
2000	221088,8	124373,8	90923,4	3927,2
2001	221003,6	123859,6	91143,0	4143,3
2002	220896,2	123464,4	91351,4	4245,0
2003	220832,6	122558,4	91903,6	4556,3
2004	220729,7	122146,0	92023,7	4750,2
2005	220 679,0	121 780,9	92 098,8	4 998,9
2006	220 632,7	121 573,9	92 117,1	5 144,3
2007	220 567,9	121 573,5	92 094,5	5 105,7
2008	220 491,6	121 648,9	92 052,0	4 998,0
2009	220 461,6	121 648,7	92 053,0	4 965,2
2010	220396,3	121433,9	92059,5	5103,3
2011	220272,1	121444,9	92028,3	4996,9
2012	220220,8	121459,6	91996,7	4960,2
2013	220204,0	121473,1	91965,1	4955,1
2014	220205,8	121489,9	91967,0	4922,1
2015	222 066,3	122 752,6	92501,9	4 910,9
2016	222 040,2	122 706,6	92 509,0	4923,6

В целом по Российской Федерации наблюдалось ежегодное сокращение площади сельскохозяйственных угодий, за период 2000–2013 гг. Площадь земель, используемых под пашню, за 16 лет сократилась более чем на 1667,2 тыс. га.

Сокращение земель сельскохозяйственного назначения и, в частности, посевных площадей, связано не только с их подверженностью различным процессам деградации, о чем было сказано выше, но и с нерациональным их

использованием, в частности, выделением для несельскохозяйственных нужд.

Таким образом, проводимая в стране земельная реформа, значительно повлияла на структуру земельного фонда Российской Федерации. В Российской Федерации сложилась тенденция сокращения земель сельскохозяйственного назначения. Также наблюдается уменьшение площади, занятой землями запаса. В остальных категориях земельного фонда отмечается положительная динамика.

2.3.2 Земли населенных пунктов

Начиная с 2000 года земли населенных пунктов увеличились на 1,6 млн. га.

По состоянию на 1 января 2017 года площадь земель, отнесенных к данной категории, в целом по России составила 20,3 млн. га. Увеличение площади на 50,1 тыс. га. в сравнении с предшествующим годом отражает результаты проведенных работ по инвентаризации земель, а также по упорядочению, установлению и утверждению границ городских и сельских населенных пунктов. Большая доля площадей отражена по категории земель населенных пунктов в соответствии с распоряжениями (постановлениями) органов власти субъектов Российской Федерации о включении земельных участков в границы населенных пунктов с целью их расширения и развития при формировании территорий муниципальных образований. Наибольшее увеличение площади земель населенных пунктов в 2016 году отмечено в Красноярском крае – на 7,5 тыс. га, Краснодарском крае – на 7,2 тыс. га, Республике Башкортостан – на 6,7 тыс. га, Республике Татарстан – на 3,1 тыс. га, Чувашской Республике – на 2,7 тыс. га, Свердловской области – на 2,1 тыс. га, Нижегородской области – на 1,8 тыс. га. В тоже время отмечено и уменьшение данных земель. Наибольшее уменьшение наблюдалось в Иркутской области (на 1,9 тыс. га, перевод земель в категорию земель промышленности и иного специального назначения).

2.3.3 Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения

В данную категорию включены земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач.

Общая площадь земель рассматриваемой категории в 2016 году составила 17,4 млн. га.

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач подразделяются на семь групп (рисунок 2.7).

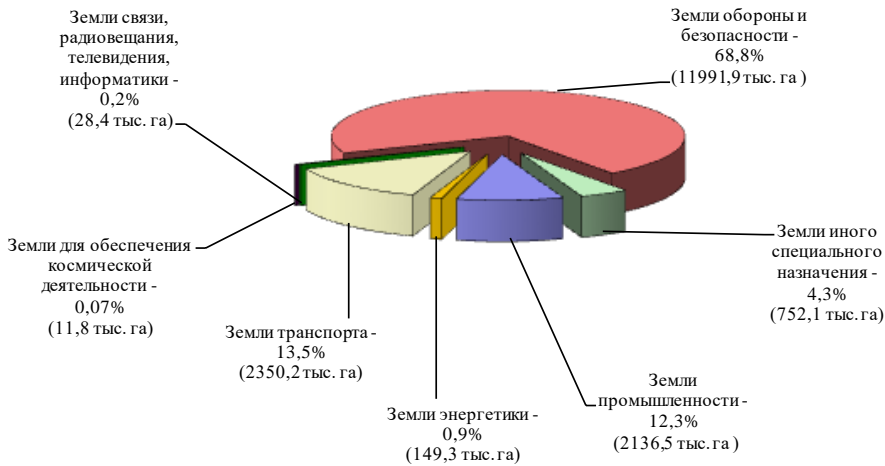


Рис. 2.7. Структура земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения (2016 год) (данные из работы [14])

С 2000 – 2010 гг. наблюдалось уменьшение земель промышленности, однако с 2011 года площадь земель промышленности вновь стала увеличиваться (рис.2.8)

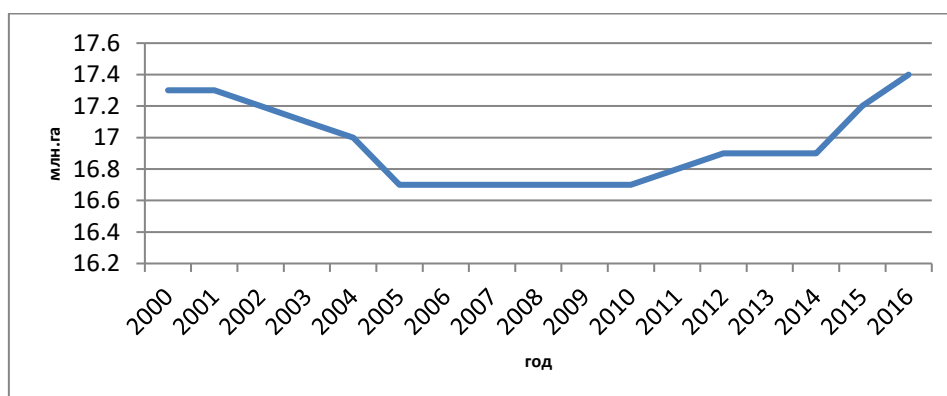


Рис.2.8. Динамика площади земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения с 2000-2016 гг.

(данные из работы [13, 14])

Наиболее заметное увеличение земель данной категории произошло в Центральном, Уральском, Сибирском федеральных округах, так как именно здесь сосредоточен главный экономический потенциал страны.

В структуре угодий, вошедших в состав данной категории, лесопокрываемые земли, сельскохозяйственные угодья.

Сельскохозяйственные угодья, расположенные в полосе отвода железных дорог, могут предоставляться в виде служебных наделов для огородничества и выпаса скота.

2.3.4 Земли особо охраняемых территорий и объектов

В соответствии с действующим законодательством к особо охраняемым территориям относятся земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

Общая площадь земель (земельных участков), учтенных в государственном кадастре недвижимости в рассматриваемой категории, в 2016 году составила 47,2 млн. га (рисунок 2.9).

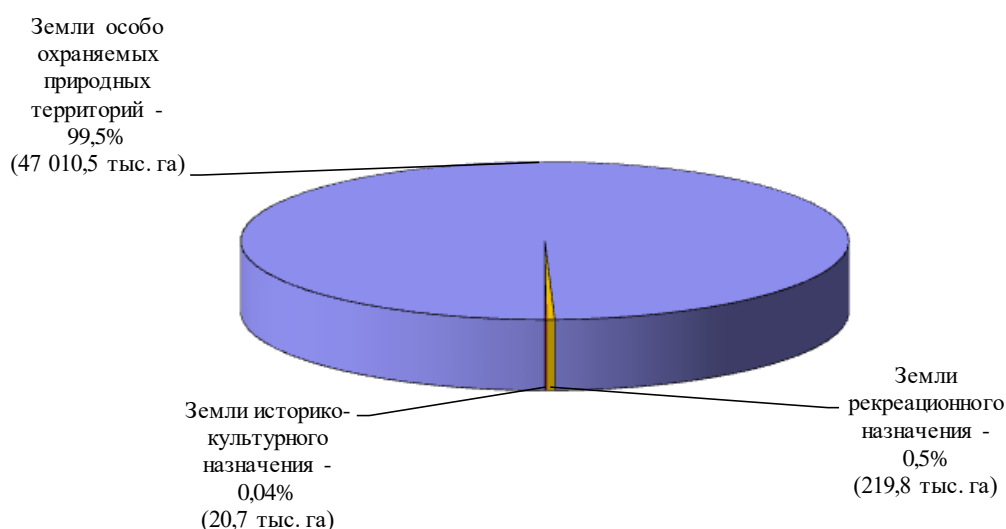


Рис. 2.9. Структура земель особо охраняемых территорий и объектов в 2016 году (данные из работы [14])

Эта категория земель была впервые введена в 1990 году после принятия Земельного Кодекса. Ранее эти земли учитывались в категории земель промышленности. Поскольку категория земель особо охраняемых территорий и объектов изымается полностью или частично из хозяйственного пользования и гражданского оборота, для сохранения, это вызывает неуклонный рост в течение всех 16 лет. С 2000 года общая территория земель особо охраняемых территорий и объектов увеличилась на 15,2 млн. га. Рост категории этих земель был вызван созданием новых заповедников и национальных парков, а также отводом земель других категорий в заповедники, национальные парки и другие объекты особо охраняемых территорий.

2.3.5 Земли лесного фонда

В соответствии с Земельным кодексом к данной категории относят лесные и нелесные земли. Лесные земли представлены участками, покрытыми лесной растительностью, и участками, не покрытыми лесной

растительностью, но предназначенными для ее восстановления (вырубки, гари, участки, занятые питомниками и т. п.). К нелесным землям отнесены земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, и др.)

В 2016 году площадь земель лесного фонда составила 1126,2 млн. га.

С 2000 года площадь земель лесного фонда увеличилась на 29,4 млн. га

(рис. 2.10)

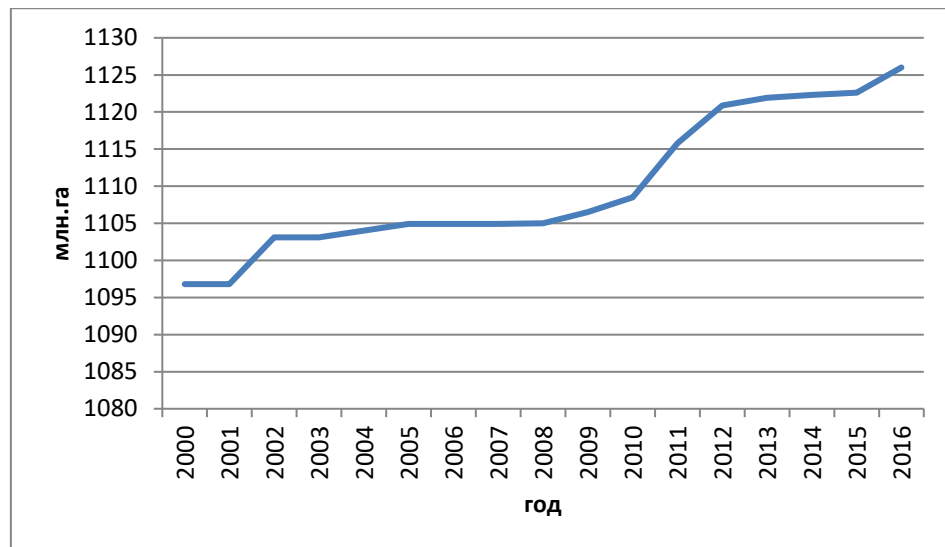


Рис.2.10. Динамика земель лесного фонда с 2000 – 2016 гг.

(данные из работы [13])

Причина этого роста заключается в том, что лесные участки, находящиеся в пользовании сельскохозяйственных предприятий переводились в категорию земель лесного фонда, путем исполнения лесного и земельного законодательства. Пополняли лесной фонд также и заросшие лесом сельскохозяйственные угодья, которые были изъяты из состава земель сельскохозяйственного назначения. Осуществлялся возврат земель лесного фонда, предоставленных для нужд промышленности. На основании пересмотра границ населённых пунктов происходило включение в земли лесного фонда участков леса, располагавшихся ранее в черте поселений.

Значительный прирост земель лесного фонда произошел в Приволжском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

2.3.6 Земли водного фонда

Согласно Земельному кодексу к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на них.

В 2016 г. площадь категории земель водного фонда составила 28,0 млн. га. [13].

С 2000 года (27,8 млн. га) площадь этих земель существенно не менялась. В настоящее время значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий.

2.3.7 Земли запаса

Землями запаса являются земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам. Таким образом, земли запаса – это неиспользуемые земли. Площадь категории земель запаса в Российской Федерации в 2016 году составила 89,5 млн. га.

В 2016 году всего в Российской Федерации из категории земель запаса переведено 187,4 тыс. га земель, в том числе в категорию земель сельскохозяйственного назначения – 140,4 тыс. га (в Еврейской автономной области переведено 81,4 тыс. га, Республике Карелия – 12,4 тыс. га), в категорию земель лесного фонда – 1,5 тыс. га (в Приморском крае переведено 0,9 тыс. га), в категорию земель промышленности, транспорта, связи и иного назначения – 24,0 тыс. га (в Сахалинской области переведено 6,7 тыс. га, Ханты-Мансийском автономном округе – 4,3 тыс. га), в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов – 1,4 тыс. га (в Сахалинской области переведено 0,9 тыс. га)[13].

Если смотреть динамику данной категории земель с 2000 года, то земли данной категории уменьшились на 21,7 млн. га (рис.2.11).

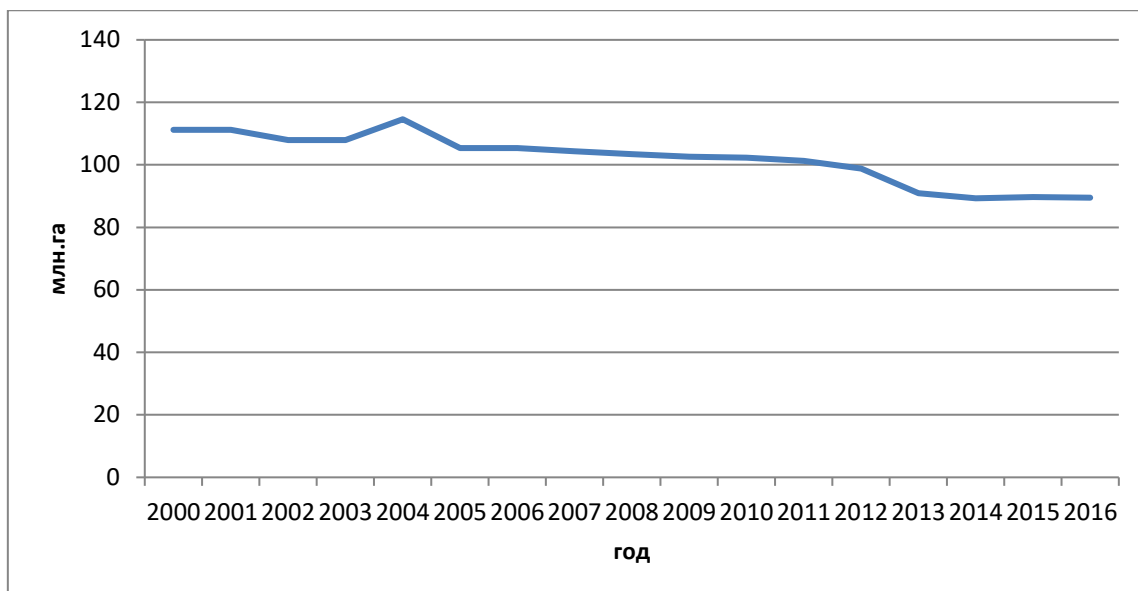


Рис.2.11. Динамика площади земель запаса с 2000-2016 гг.

(данные из работы [14], [40])

Сокращение площади категории земель запаса происходило и в результате перевода земель в категорию земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, можно сделать вывод, что с 2000 года изменения произошли во всех категориях земель РФ. В большей степени изменения произошли в категориях земель сельскохозяйственного назначения, землях населённых пунктов, землях особо охраняемых территорий и объектов, землях лесного фонда и запаса.

Проанализировав данные видно, что имеется негативная тенденция сокращения земель сельскохозяйственного назначения. При этом площадь земель населенных пунктов увеличивается с каждым годом, так как для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения предоставляются значительные площади.

Причинами сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения является зачисление их в фонд перераспределения, отвод земель под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи. Значительная часть земель сельскохозяйственного назначения передавались лесохозяйственным предприятиям для целей лесоразведения.

2.4 Изменение структуры земельного фонда Белгородской области

Рассмотрим изменение структуры земельного фонда в Белгородской области.

Белгородская область – это субъект Российской Федерации, который входит в состав Центрального федерального округа и включает 3 городских округа и 19 муниципальных районов, состоящих из 260 сельских и 25 городских поселений.

Земельные ресурсы Белгородской области выступают одним из главных источников эффективного развития региона. Наличие качественных земель в области способствует ее экономическому развитию.

В ходе выполнения исследования нами проведен анализ современного состояния земельного фонда Белгородской области и динамики его структуры с 2000 по 2017 гг.

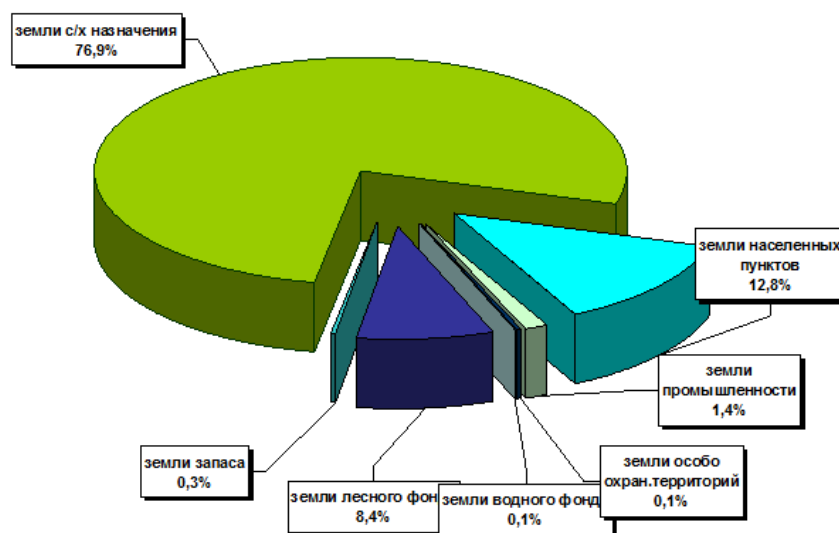


Рис.2.12. Распределение земельного фонда Белгородской области по категориям на 1 января 2018 (данные из работы [16])

Предпринятое исследование основано на анализе официальных статистических данных Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области.

По состоянию на 1 января 2018 года площадь земельного фонда Белгородской области составляла 2713,4 тыс. га (рис. 2.12).

Общая площадь земельного фонда региона не изменялась за период с 2000 по 2018 гг. Это естественно, т.к. административные границы области за указанное время не претерпевали существенных изменений.

В прил.2 представлена динамика распределения земельного фонда Белгородской области по категориям земель за анализируемый период.

Анализ данных показал, что изменения в распределении земель по категориям за 17-летний период особенно коснулись трех категорий земель – земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов и земель запаса.

Причиной сокращения площади земли сельскохозяйственного назначения с 2000 по 2010 годы в Белгородской области является передача в ведение сельских администраций приусадебных земель, а также выделение других участков сельскохозяйственного назначения для развития личных подсобных хозяйств, садоводства, огородничества, жилищного и дачного строительства.

В 2011 году по сравнению с 2010 годом отмечено увеличение площади земель сельскохозяйственного назначения на 86,6 тыс. га. (это связано с переводом в нее земель запаса).

В течение 2012 года переводы земель из одной категории в другую затронули категории земель сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности и иного специального назначения, а также земель запаса.

Но с 2012 по 2017 гг. отмечается уменьшение земель данной категории на 8,8 тыс. га. Часть земель данной категории было переведено в земли промышленности и иного специального назначения, под строительство и расширение промышленных предприятий и объектов, часть – в земли особо охраняемых территорий и объектов в целях организации сельского туризма и спортивного рыболовства.

В целом, с 2000-2017 гг. площадь земель сельскохозяйственного назначения увеличилась на 2,2%.

Площадь земель населенных пунктов в Белгородской области за изучаемое время возросла на 31,6 тыс. га. В 2000 году она составляла 317,2 тыс. га, а в 2017 году – 348,8. Главной причиной данного процесса является формирование индивидуального жилищного строительства в регионе, под которое исключаются земельные участки из категории земель сельскохозяйственного направления. Также проводятся работы по уточнению пределов населенных пунктов, происходит резервирование территорий для их развития, составление и ратификация генеральных планов формирования территорий населенных пунктов.

Площадь категории земель запаса на протяжении 17 лет уменьшалась. В 2000 году они занимали 122,6 тыс. га и по последним данным их площадь в 2017 г. составляет 7,3 тыс. га (0,3% общей площади земельного фонда Белгородской области).

Из земель запаса большая часть земель этой категории была переведена в земли сельскохозяйственного назначения и в земли населённых пунктов.

Заметим, что другие категории земель земельного фонда на территории Белгородской области за весь рассматриваемый период претерпели небольшие модификации.

Например, на 2,3 тыс. га произошел рост площади земель промышленности и иного специального назначения, в 2017 году они составили 37,5 тыс. га. В 2017 году лесные площади составили 227,7 тыс. га (8,4% общей площади земельного фонда) и превысили данный показатель 2000 года на 12,6 тыс. га. Вероятно, увеличение степени лесистости, определено зарастанием лесами сенокосных и пастбищных угодий по балочным склонами и речным долинам, тем не менее, данный аспект требует провести особые исследования.

С 2010 года, согласно Распоряжению Правительства Белгородской области от 25 января 2010 года № 35-рп «Об утверждении концепции Проекта озеленения и ландшафтного обустройства территории Белгородской области «Зеленая столица», на территории региона высаживаются лесные

насаждения на землях сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов, а в будущем данные земли будут отданы в земли лесного фонда.

Земли особо охраняемых природных территорий в 2000 году составляли 2,3 тыс. га, а к 2017 году – 2,8 тыс. га; тем не менее, в структуре земельного фонда области их часть остается незначительной, только – 0,1%.

Как было замечено выше, значительную часть территории Белгородской области занимают земли сельскохозяйственного назначения, площадь которых на 1 января 2018 года составила 2087,1 тыс. га.

В таблице 2.7 показан состав земель сельскохозяйственного назначения Белгородской области по угодьям.

В составе земель сельскохозяйственного назначения преобладают сельскохозяйственные угодья, площадь которых составляет 1894,8 тыс. га (90,71897%), лесные земли, покрытые и непокрытые лесами, занимают – 10,2 тыс. га (0,5 %), земли под лесными насаждениями, не входящими в лесной фонд составляют 72,3 тыс. га (3,5%).

Таблица 2.7

Распределение земель сельскохозяйственного назначения
Белгородской области по угодьям (2017 г.)
(по данным из работы [16])

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (тыс. га)	В процентах от категории
1	Сельскохозяйственные угодья	1894,8	90,7
2	Лесные земли	10,2	0,5
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	72,3	3,5
4	Земли под дорогами	19,1	0,9
5	Земли застройки	12,5	0,6
6	Земли под водой, в т.ч. болотами	35,8	1,7
7	Нарушенные земли	0,6	0,1
8	Другие земли	41,1	2,0
	Итого	2087,1	100,0

Часть земель, занятых водными объектами, в том числе: болотами, составляет 35,8 тыс. га (1,7%), дорогами – 19,1 тыс. га (0,9%), под постройками – 12,5 тыс. га (0,6%), нарушенными землями - 0,6 тыс. га (0,1%), прочими землями – 41,1 тыс. га (2,0%).

В течение 2017 года в составе земель сельскохозяйственного назначения продолжал складываться фонд перераспределения земель. За отчетное время общая площадь земель категории, не предоставленных в употребление и включенных в состав земель фонда перераспределения, снизилась на 4,0 тыс. га и на отчетную дату составила 237,7 тыс. га. Снижение общей площади земель фонда перераспределения в значительной степени вызвано с включением земель в черту населенных пунктов. Из фонда перераспределения были предоставлены земли юридическому лицу для сельскохозяйственного производства и для размещения военного городка.

Проведем анализ динамики площади сельскохозяйственных угодий Белгородской области с 2000 по 2017 годы (табл. 2.8).

Таблица 2.8

Динамика площади сельскохозяйственных угодий в границах Белгородской области за период с 2000 по 2017 годы, тыс. га
(по данным из работ [15, 16])

Год	Сельскохозяйственные угодья	в том числе		
		пашня	сенокосы и пастбища	залежь
2000	2145,2	1654,7	455,6	0,1
2005	2143,8	1653,3	456,7	0,1
2010	2140,3	1651,0	455,1	-
2011	2139,3	1649,7	455,3	-
2012	2139,3	1649,7	455,3	-
2013	2138,8	1649,3	455,2	-
2014	2136,7	1647,4	455,4	-
2015	2136,1	1646,9	455,3	-
2016	2136,0	1646,8	455,3	-
2017	2134,3	1645,2	455,1	-

Как видно из таблицы 2.8, в 2017 году общая площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земельного фонда Белгородской области составила 2134,3 тыс. га (78,7% от общей площади земель). С 2000 года произошло сокращение площади, занимаемой данной категорией земель, на 10,9 тыс. га.

Как показано в таблице, площадь пашни также сокращалась с 2000 года на 9,5 тыс. га, и составила в 2017 году 1645,2 тыс. га (77,1% от общей площади сельхозугодий).

Нужно отметить, что данный показатель указывает о значительной степени распаханности территории. Белгородская область хорошо освоена в сельскохозяйственном плане и располагает высоким земельно-ресурсным потенциалом. Во многом это определено природно-климатическими условиями региона, а также равнинностью рельефа поверхности.

Как подмечает А.Ш. Хусаинов, «в социально-экономическом формировании Белгородской области земли сельскохозяйственного назначения играют существенную роль. Они выступают как важнейшее средство производства в сельском хозяйстве, обладают особым правовым режимом и подлежат специальной охране, направленной на сохранение их площади, предупреждение формирования негативных процессов и увеличение плодородия почв».

Таким образом, в динамике строения земельного фонда Белгородской области за 2000-2017 гг. обнаружены следующие тенденции и закономерности: значительную часть территории региона занимают земли сельскохозяйственного назначения – 2087,1 тыс. га (76,9% общей площади земельного фонда области). С 2000 года по 2010 их площадь уменьшалась, достигнув минимума в 2010 году, в 2011 году земли сельскохозяйственного назначения уже составляли 2098,1 га., в связи с переводом одной категории земли в другую. Однако, с 2012 года, площадь этих земель вновь стала уменьшаться.

На втором месте – земли городских и сельских населенных пунктов. На них приходится приблизительно 348,8 тыс. га земли. С 2000 года наблюдается их стабильный рост. Третье место по площади занимают земли лесного фонда – 227,7 тыс. га (8,4%). Площадь других категорий земельного фонда региона за 17 лет практически не менялась и составляет в совокупности 1,8% общей площади земельного фонда Белгородской области.

Подводя итог, заметим, что мониторингу земель сельскохозяйственного назначения в регионе должно уделяться особое внимание, так как эффективное применение этих земель является залогом удачного развития всего агропромышленного комплекса и экономики Белгородской области в целом.

Глава 3. Совершенствование механизма государственного регулирования земельных отношений

3.1. Качественное состояние Земельного фонда РФ

Земельные отношения – особая сфера производственных отношений общества, возникающих между людьми в процессе владения, пользования и распоряжения землей как всеобщим условием сельскохозяйственного труда и средством производства. Они являются определяющими во всей системе земельных преобразований, так как во все периоды были носителями актуальных и противоречивых проблем общества. Вопросы землевладения и землепользования остаются не менее актуальными и на нынешнем этапе развития экономики России.

Проводимые в стране с 1990 г. земельные реформы не обеспечили соответствующего решения данных вопросов. Несмотря на появившееся многообразие форм собственности и форм хозяйствования на земле, сельское хозяйство продолжает оставаться в кризисном состоянии.

Введение частной земельной собственности и новых форм хозяйствования на земле поставило много новых вопросов по управлению земельными ресурсами России. Директивные методы регулирования, сформировавшиеся за годы преимущественно административных методов управления экономикой, в современных условиях оказались малоэффективными и постепенно себя исчерпали. Не следует забывать, что земля и другие природные ресурсы являются исключительно собственностью её многонационального народа, но как пространственный базис и как средство производства она может быть объектом собственности государства, отдельного индивидуума или коллектива людей [36, с.14].

Нужен механизм государственного регулирования и пресечения негативных явлений (латифундия, спекуляция землей и др.). Этот механизм должен включать строго целевое использование земель, ограничение

максимальных размеров земельных участков, передаваемых в собственность, и строжайшую ответственность за нарушение земельного законодательства. К сожалению, в нашей стране продолжает усиливаться деградация земельных ресурсов: сокращение продуктивных сельхозугодий, эрозионные процессы, дегумификация, дисбаланс гумуса и питательных элементов, переуплотнение почвенного профиля, сокращение мощности гумусового горизонта, подкисление, переувлажнение, засоление и т. д. (рисунок 3.1).

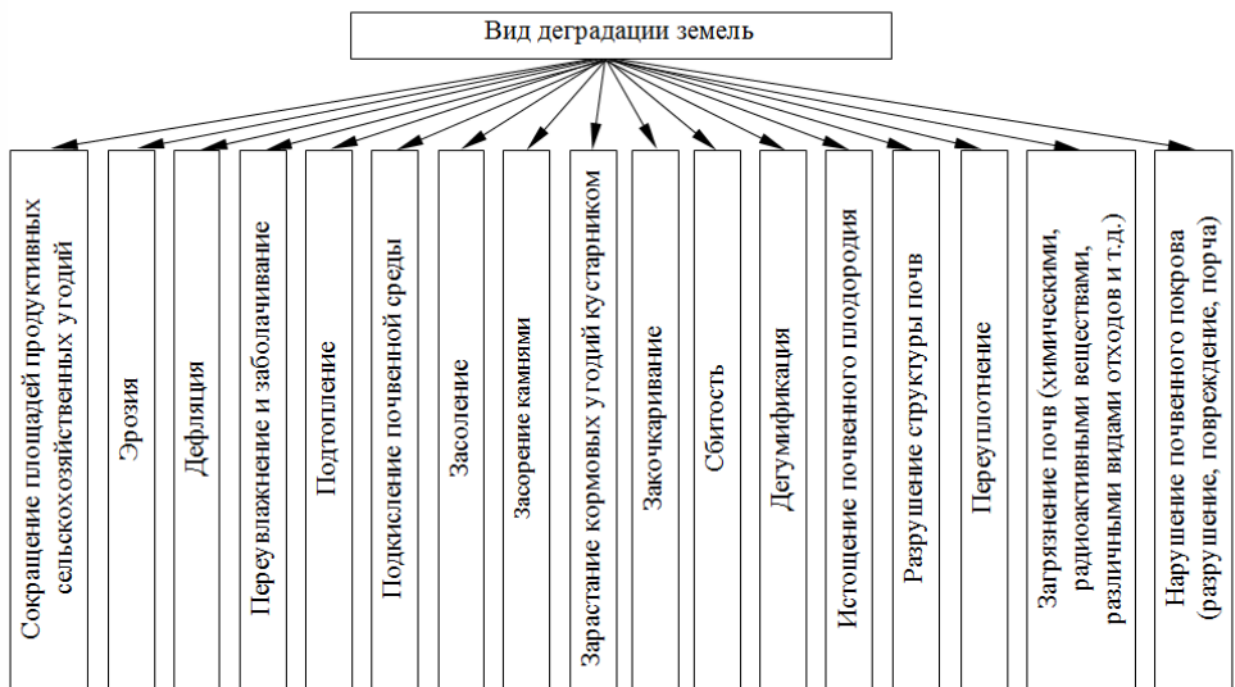


Рис. 3.1. Основные виды деградации земель сельскохозяйственного назначения (данные из работы [38])

Одним из основных и опасных видов деградации земель сельскохозяйственного назначения является сокращение площадей продуктивных сельскохозяйственных угодий. Именно он способствует выбытию огромных площадей из сельскохозяйственного оборота. В последние годы этот вид деградации развивается стремительными темпами и наносит значительный урон, как сельскому хозяйству, так и в целом обществу.

Например, в Белгородской области за последние годы произошло сокращение площадей сельхозугодий на 10,9 тыс. га (рис.3.2).

Таблица 3.1

Динамика сельскохозяйственных угодий с 2001-2017 гг (тыс. га)

(по данным из работы [16])

	2000	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего земель	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,7	2713,4
Сельскохозяйственные угодья	2145,2	2143,8	2139,3	2139,3	2138,8	2136,7	2136,1	2136,0	2134,3

Представим данные таблицы в виде диаграммы (рис.3.2)

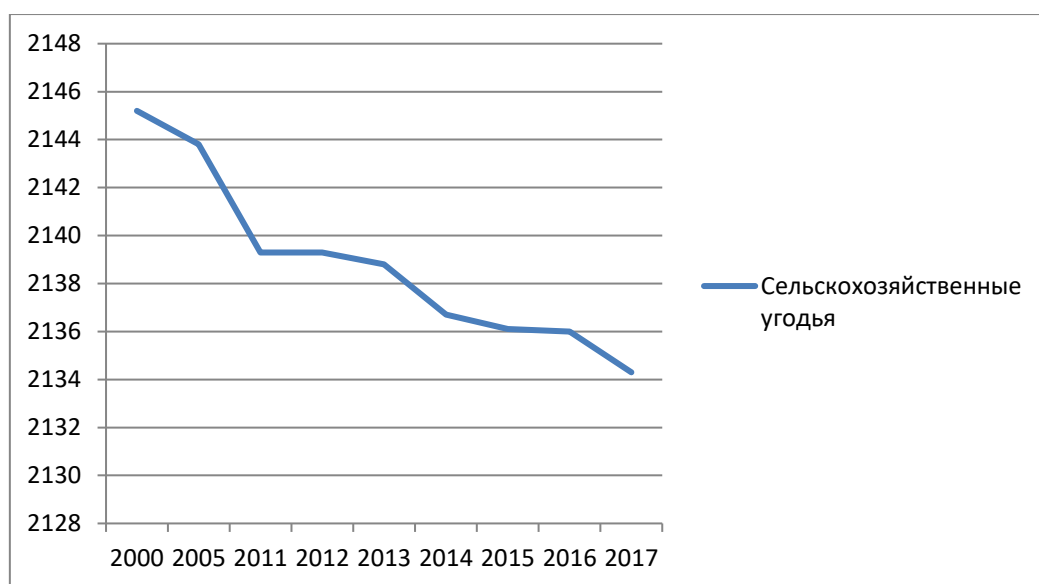


Рис.3.2. Динамика изменения площадей сельскохозяйственных угодий Белгородской области с 2000- 2017 гг. (данные из работы [14]).

В процессе земельной реформы работы по мелиорации земель резко сократились и в 2017 году площадь орошаемых земель уменьшилась до 29,3 тыс. га, а осушенных – до 11,9 тыс. га (таблица 3.2).

Таблица 3.2

Динамика мелиорированных земель в Белгородской области

С 1990 – 2017 гг. (данные из работы [40])

Показатель	1990	2017
Наличие орошаемых земель	88,4	29,3
Наличие осушенных земель	16,8	11,9

Основную долю орошаемых земель (90 %) занимает пашня. На всех орошаемых землях отсутствует осушительная коллекторно-дренажная сеть. Более половины из них нуждается в проведении работ по улучшению технического состояния мелиоративных систем.

В результате нарушения режимов орошения произошло вторичное засоление почв. Нередки подобные случаи и в Предуралье. Площадь осушенных земель за 17-летний период (с 2000 по 2017 гг.) сократилась на 1,2 тыс. га [43, с.8]

Среди осушенных земель преобладают сенокосы и пастбища.

Сокращение площади орошаемых и осушаемых земель, ухудшение состояния привели к резкому снижению их продуктивности, что сильно снижает устойчивость всего сельскохозяйственного производства. В Белгородской области площадь эрозионно-опасных сельскохозяйственных угодий составляет 551,7 тыс. га, т.е. 68,8% сельскохозяйственных угодий.

Дефляция развита на территории Белгородской области слабее, однако 780,1 тыс. га являются дефляционно опасными, а 3 тыс. га - подвержено дефляции (ветровой эрозии). Таким образом, 36,5% сельскохозяйственных угодий опасны с позиции развития ветровой эрозии. Описанные процессы деградации почв осложняют хозяйственное их использование и снижают продуктивность.

Активно развивающиеся овражно-балочные системы на территории Белгородской области создают сильно расчлененный рельеф и увеличивают уклоны земной поверхности, что приводит к активизации плоскостного смыва и линейного размыва. Необходимо отметить, что ежегодно водами на склонах крутизной 3–5° смывается до 300–450 тонн почвы, из них 20% смывается и выносится оврагами. Сегодня 60 % сельхозугодий области поражено эрозией. В среднем на одно хозяйство приходится до 10 действующих оврагов. А в некоторых хозяйствах юго-востока области их число достигает 50–100 и более.

В процессе эрозии почв не только сокращаются площадь продуктивных земель и запасы питательных веществ в них, ухудшаются агрофизические, агрохимические и микробиологические свойства почвы, гидрологический режим и водный баланс территории. В результате снижения водопогложительных и водоудерживающих свойств эродированных почв, нарушения требований противоэрозионной организации территории и агротехники 60–70 % осадков стекает с водосборов в гидрографическую сеть и не принимает участия в формировании урожая. А каждые 100 куб. м потерянного поверхностного стока воды – это 1 ц недополученного зерна.

За последние десятилетия созданы условия, ущемляющие права сельскохозяйственных товаропроизводителей. В основном они связаны с использованием огромных площадей сельскохозяйственных угодий. В связи с этим высказывается точка зрения, в соответствии с которой собственники инженерных сетей и коммуникаций (линии электропередач, трубопроводы и газопроводы) обязаны выплачивать компенсационные платежи сельскохозяйственным предприятиям за создание определенных неудобств в процессе использования их земель [43, с.9].

Анализ качественного состояния земельного фонда показал, что как государственная форма земельной собственности, так и частное землевладение сами по себе обеспечить охрану и эффективное использование земель не могут. Необходима особая, четко сформулированная государственная политика, на основе которой должна строиться вся система земельных отношений.

3.2. Перспективы развития землепользования в РФ

Как уже отмечалось, Россия находится среди стран, наиболее обеспеченных земельными ресурсами, но нельзя игнорировать тот факт, что при значительных размерах страны количество земельных угодий невелико:

доля посевных площадей от общей площади составляет не более 7% и имеет тенденцию к сокращению: так, если в 2005 г. этот показатель составлял 7,6%, то в 2016 г. он сократился до 7,3%. Кроме этого, по данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации 190 млн. га земель (т.е. 85% от общего объема) подвергаются деградации в виде: водной и ветровой эрозии (около 65 млн. га), переувлажнения и заболачивания (23 млн. га), засоления (38 млн. га), зарастания кустарником и мелкоколесьем (16 млн. га). Помимо этого, 12 млн. га земель приходится на каменистые почвы, 34 млн. га – на кислые и 10 млн. га – на опустыненные в сильной степени. Воздействие человека на почвы в последнее время достигает критических масштабов. На сегодняшний день примерно 33% глобальных почвенных ресурсов деградировано вследствие эрозии, уплотнения и засоления, вымывания органических и питательных веществ, подкисления, загрязнения и других процессов, связанных с нестабильной практикой управления земельными ресурсами.

По прогнозам Food and Agriculture Organization (FAO) общая площадь пахотных и плодородных земель на душу населения в 2050 г. будет составлять только четверть от уровня 1960 г. Мировой опыт свидетельствует, что основными причинами деградации почв являются:

- перевыпас (35%) – чрезмерная эксплуатация пастбищ, оказывающая отрицательное влияние на естественный растительный покров;
- сведение лесов (30%) – массовое сведение лесов, являющуюся одной из наиболее важных экологических проблем современности (в настоящее время общая площадь лесов на планете составляет около 42 млн. кв. км, но она ежегодно уменьшается на 2%);
- чрезмерная эксплуатация растительного покрова (7%);
- сельскохозяйственная деятельность (27%);
- промышленное производство (1%).

Начиная с 2000 г. и до 2007 г. посевные площади сельскохозяйственных культур ежегодно сокращались. Начиная с 2008 г. и

вплоть до 2017 г. размер посевных площадей стал несколько увеличиваться при среднем темпе роста 100,3%; абсолютное увеличение составило 1602 тыс. га, однако, следует отметить, что на рост размера площадей в 2014 г. связано с вхождением в состав Российской Федерации полуострова Крым.

Изменилась и структура посевных площадей. Наибольшее изменение площадей произошло в посевах кормовых культур и технических культур.

Сокращение земель сельскохозяйственного назначения и, в частности, посевных площадей, связано не только с их подверженностью различным процессам деградации, о чем было сказано выше, но и с нерациональным их использованием, в частности, выделения для несельскохозяйственных нужд.

В соответствии со статьей 79 Земельного кодекса Российской Федерации очень ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья могут быть включены в перечень земель, применение которых для прочих целей запрещается. Тем не менее, в то же время, Земельным кодексом Российской Федерации не запрещается изъятие из земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственных угодий, если они обладают плохим качеством согласно кадастровой стоимости для несельскохозяйственных целей, таких как строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения, расширение и строительство населенных пунктов и др. В связи с этим имеется тенденция ежегодного урезания площади земель сельскохозяйственного назначения.

В 2016 г., согласно данным Росреестра, в результате перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий общая площадь сельскохозяйственных земель уменьшилась на 274,9 тыс. га, в том числе в 2016 г. было переведено:

- 163,1 тыс. га - в земли лесного фонда в ходе проведения мероприятий по передаче массивов, покрытых лесом, от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов;

- наибольшее сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения отмечено на территории Кировской области (95,4 тыс. га) в связи

с их непригодностью для использования в сельскохозяйственном производстве;

- 45,7 тыс. га были переведены в земли населенных пунктов; наибольшее сокращение отмечено на территории Республики Башкортостан (7,1 тыс. га), Краснодарского края (6,4 тыс. га), Чувашской Республики (4,3 тыс. га);

- 5,5 тыс. га переведены в земли особо охраняемых территорий; наибольшее сокращение отмечено на территории Приморского края (5 тыс. га);

- 56 тыс. га - в земли промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения; наибольшее сокращение отмечено на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (10,3 тыс. га), Саратовской (10 тыс. га), Тульской (2,7 тыс. га) и Кемеровской областей (3,7 тыс. га);

- 4,4 тыс. га - в земли запаса - Калужская область (3,6 тыс. га) [14].

Таким образом, в ходе анализа процессов перевода земель сельскохозяйственного назначения за 2016 г. по сравнению с 2015 г. их площадь уменьшилась на 126,3 тыс. га.

Следует отметить, что действующее законодательство не обеспечивает защиту земель сельскохозяйственного назначения, используемых для сельскохозяйственного производства. В частности, допускается включение таких земель, в том числе особо ценных, в границы населенных пунктов, а также размещение на таких землях объектов транспорта, энергетики и связи.

Основанием для перевода земель являются акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции по вопросам использования и охраны земель. Значительная часть решений принимается органами государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации.

По данным, представленным субъектами Российской Федерации, в 2016 г. органами государственной власти в субъектах было принято более 4

тыс. решений, на основании которых осуществлялся перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства. При этом общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, переведенных в земли иных категорий на основании решений субъектов Российской Федерации, составила 94,961 тыс. га, из них сельскохозяйственных угодий - более 30 тыс. га (преимущественно пашня - 14 тыс. га) (рис.3).



Рис.3.3. Площади переведенных земель сельскохозяйственного назначения на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации в земли иных категорий в 2016 г.

(данные из работы [14])

Кроме прямого перевода земель существуют и другие причины сокращения сельскохозяйственных земель, одна из которых это глобальная и нерешенная до сих пор проблема сокращения пахотных земель в результате их «захвата» лесами, представляющие собой или остатки лесов, ранее отданных в употребление сельскохозяйственным организациям, или, чаще, просто заброшенные сельскохозяйственные угодья, в той или иной степени заросшие лесом. Площадь таких лесов постепенно увеличивается по мере вымирания сельского хозяйства, особенно в Нечерноземье. Именно эти

территории в наибольшей степени страдают от пожаров из-за обилия травяных палов на заброшенных сельскохозяйственных землях, а в условиях постоянного выжигания сухой травы восстановление таких почв становится практически невозможным.

Проблема травяных палов известна давно (а именно они являются основной причиной сокращения площадей земель, пройденных пожарами), причиной возникновения которых являются две основные причины: первая из них – климатическая (в основном, грозы), а вторая – человеческий фактор.

Причиной возникновения 93% пожаров являются, так называемые, контролируемые выжигания сухой травы, как на собственных участках, так и на участках сельскохозяйственных предприятий), при этом однозначных запретов на выжигание сухой травянистой растительности в нашей стране нет, как нет и всеобъемлющей системы охраны сельских территорий от огня. Огромные площади земель в пределах лесной зоны России, выбывшие из сельскохозяйственного использования и полностью заброшенные, не зарастают полноценным лесом именно из-за того, что молодые деревья регулярно уничтожаются травяными палами. В общей сложности палы сухой травы уничтожают поросль деревьев и кустарников на площади в несколько миллионов гектаров в год (в основном на брошенных сельскохозяйственных землях) – это в десятки раз больше ежегодной площади искусственного восстановления леса на вырубках и гарях.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что процесс изменения величины и структуры земель сельскохозяйственного назначения носит случайный и неуправляемый характер, вследствие чего анализ и систематизация статистических данных служат важным инструментом для разработки мероприятий государственной политики, направленных на улучшение использования земельных ресурсов, повышения целевого использования земель, создания территориальных условий для функционирования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производства, развития и совершенствования законодательства.

3.3 Практические рекомендации по совершенствованию механизма государственного регулирования земельных отношений

Земля находится в настоящее время в таком состоянии, которое требует не только усиления внимания со стороны государства, но и больших финансовых и материально-технических ресурсов, ибо земельные потери могут быть ликвидированы только с помощью крупных инвестиций долгосрочного и текущего характера. В противном случае тенденция к уменьшению площадей ценных угодий и потере продуктивных земель в стране будет продолжаться.

В условиях рынка регулирование земельных отношений должно способствовать: территориальной стабилизации общества на основе создания в стране многообразных форм собственности и хозяйствования; охране земель от деградации; включению земли как ресурса в активный экономический оборот. Осуществление этих стратегических целей будет обеспечивать следующие направления: введение действенных правовых ограничений и экономических санкций за возможные негативные последствия купли-продажи земли; распределение земельного фонда России на земли федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной собственности, земли юридических и физических лиц; введение платности землепользования; развитие государственной кадастровой службы России; развитие системы земельных банков; разработка региональных программ земельных преобразований с конкретными целями, задачами, этапами осуществления и источниками финансирования.

Экономическое направление регулирования земельных отношений должно предусматривать введение комплекса платежей, направленных на целесообразное применение и охрану земель. Можно ввести следующие системы платежей:

- за исключение земель из сельскохозяйственного оборота для несельскохозяйственных целей (строительство дорог и др. объектов);
 - за нерациональное применение земель, которое способствует ухудшению качественных характеристик земель;
 - за нецелевое применение земель сельскохозяйственного назначения;
- за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения;
- пени за несвоевременное внесение платежей за землю.

Эффективным методом экономического стимулирования является предоставление финансовой и кредитной поддержки предприятий, эффективно осуществляющих землеохранные мероприятия независимо от форм собственности. Предоставление льготных кредитов сроком на 5–10 лет хотя бы на сумму, обеспечивающую приобретение дополнительной техники и семян многолетних трав, позволит вовлечь в оборот дополнительные площади пашни и улучшить кормовые угодья, тем самым увеличить объёмы производства сельскохозяйственной продукции. При этом кредиты могут быть выделены в виде прямых поставок техники, семян и удобрений под согласованную программу улучшения использования земель.

Для совершенствования механизма государственного регулирования земельных отношений необходимо развивать правовое направление: ужесточение порядка изъятия земель из сельскохозяйственного оборота; установление и совершенствование норм рационального использования земель сельскохозяйственного назначения; создание полноценной нормативно-правовой и информационной базы для осуществления контроля за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения (рисунок 3.3).



Рис. 3.4. Направления государственного регулирования земельных отношений (данные из работы [51])

Вопросам контроля над использованием и охраной земель необходимо уделять особое внимание. Это определено тем, что в процессе начавшегося земельного оборота возникли факты всевозможных злоупотреблений при совершении сделок с земельными участками, уклонения от оформления или переоформления прав на землю, от платы земельного налога, сохраняется значительный уровень незаконного предоставления и отчуждения земель, их загрязнения, захламления и полной деградации. Для организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения нужно разрабатывать проекты внутрихозяйственного землеустройства. В данных проектах в особенности нуждаются хозяйства, находящиеся в сложных природных условиях (в районах эрозии, мелиоративной неустроенности, со сложной экологической обстановкой).

В настоящее время эти работы государством почти не финансируются. Их переложили на плечи сельскохозяйственных предприятий, которые не обладают средствами и по этой причине нерационально применяют землю.

Вследствие этого, государство в самое ближайшее время должно принять решение по проблемам финансирования землеустроительных работ.

Вывод. Государственное регулирование земельных отношений и земельная политика в России должны содействовать решению трех взаимосвязанных задач: увеличению результативности использования и охраны земельных ресурсов страны; сохранение и совершенствование экологического состояния территорий; создание экономических, правовых и организационных предпосылок для функционирования всех форм собственности, владения и пользования землей и форм хозяйствования на ней.

Меры решения первоочередных задач в период экономического кризиса обязаны быть связаны с мерами по решению долгосрочных проблем общества. Механизм регулирования земельных отношений должен отвечать вытекающим требованиям:

- 1) обеспечение равных стартовых возможностей по реализации воспроизводственного процесса для всех субъектов земельных отношений;
- 2) применение земельной ренты в качестве основы для создания системы экономических регуляторов, взаимодействие рентных регуляторов с прочими экономическими рычагами;
- 3) равенство всевозможных социальных групп населения в осуществлении прав земельной собственности и разных форм землепользования;
- 4) стимулирование рационального использования земельных ресурсов;
- 5) увеличение мер по защите земель от деградации.

Заключение

По результатам дипломного исследования были сделаны следующие выводы:

1. Земельные отношения представляют собой систему отношений, появляющихся в процессе владения, пользования, распоряжения и управления земельными ресурсами. Они всегда отвечают способу производства и трансформируются под воздействием развития производительных сил и производственных отношений.

Анализируя исторический опыт реформирования земельных отношений как результат развития разных форм собственности, можно прийти к выводу, что интересы собственника земли, будь то государство или частное лицо, всегда вступают в противоречие с интересами субъекта, использующего эту землю для сельскохозяйственного производства. В результате реформаторских преобразований государственная монополия на землю трансформировалась в федеральную, муниципальную и частную собственность.

2. Сравнивая структуру земельного фонда РФ 2000 и 2016 гг., можно сделать вывод о том, что изменения произошли во всех категориях земель. В большей степени изменения произошли в категориях земель сельскохозяйственного назначения, землях населённых пунктов, землях особо охраняемых территорий и объектов, землях лесного фонда и запаса.

Имеется негативная тенденция сокращения земель сельскохозяйственного назначения. При этом площадь земель населенных пунктов увеличивается с каждым годом, так как для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения предоставляются значительные площади.

Причинами сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения является зачисление их в фонд перераспределения, отвод земель под строительство новых и расширение территорий уже действующих

предприятий промышленности, транспорта и связи. Значительная часть земель сельскохозяйственного назначения передавалась лесохозяйственным предприятиям для целей лесоразведения.

Особого внимания заслуживает факт сокращения площади пашни - главным образом за счет неиспользования продуктивных земель и зарастания их кустарником, мелколесьем и лесом. Одной из причин вывода угодий из разряда продуктивных является их деградация из-за нерационального применения и влияния негативных процессов, получивших широкое развитие в связи с резким сокращением мероприятий по защите ценных земель от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания и др.

3. В Белгородской области динамика структуры земельного фонда характеризуется снижением доли земель сельскохозяйственного назначения с 2000 года до 2010 года, резким увеличением в 2011 году и последующим падением с 2012 – 2017 гг. Это связано с переводом земель из одной категории в другую. В целом площадь земель данной категории с 2000-2017 увеличилась на 2,2%

Постоянно увеличиваются площади, занятые землями населенных пунктов, лесного фонда. Площадь остальных категорий земельного фонда региона за анализируемый период почти не изменялась и составляет в совокупности 1,8% общей площади земельного фонда Белгородской области.

Негативным в Белгородской области является факт количественной и качественной деградации сельскохозяйственных земель.

4. При рассмотрении перспектив развития земельного фонда Российской Федерации выявлены следующие тенденции:

- отмечается снижение доли в структуре земельного фонда страны таких категорий, как земли сельскохозяйственного назначения и земли запаса;

- доля земель населенных пунктов и земель лесного фонда увеличивается;

- доля земель водного фонда остается стабильной;

- доля земель промышленности и иного специального назначения и земель особо охраняемых природных территорий в стране увеличивается.

5. Основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются:

– создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

– обеспечение охраны природы и окружающей среды, в т. ч. охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

– сохранение и повышение качественного состояния земель;

– сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алимов З.А. Исследование правового режима земель в доктрине земельного права России и стран постсоциалистического пространства / З.А. Алимов // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. - 2015. - № 1. - С. 123-130.
2. Ашиткова Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании / Т. В. Ашиткова // Российская юстиция. - 2016. - № 7. - С. 60-63
3. Бандорин Л.Е. О перераспределении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области земельных отношений / Л. Е. Бандорин // Экологическое право. - 2016. - № 6. - С. 8-14
4. Барсукова Г.Н. Земельные отношения: исторический опыт и современные проблемы: монография / Г.Н. Барсукова, К.А. Юрченко, Н.М. Радчевский. – Краснодар: КубГАУ, 2013. – 200 с.
5. Бойко Д.О. Опыт регулирования использования земель в Голландии и возможности его применения в России / Д. О. Бойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2016. - № 5. - С. 18-25.
6. Болтанова Е.С. Место законодательства субъектов Российской Федерации в системе земельного законодательства / Е. С. Болтанова // Юрист. - 2016. - № 10. - С. 23-27.
7. Будников Н.А. Понятие и правовая природа государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения / Н. А. Будников, Ю. А. Плотникова // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 9. - С. 167-169
8. Вахаев Х. М. Х. Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка / Х. М. Х. Вахаев. - СПб., 2016. - 404 с.
9. Волкова Т.В. Необходимость межотраслевого подхода к исследованию отношений в сфере управления земельными ресурсами и

защиты прав на землю / Т. В. Волкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2016. - № 5. - С. 167-170

10. Волосова Н.Ю. «Битва за землю»: а будут ли победители? Некоторые правовые аспекты проблемы / Н. Ю. Волосова // Вопросы российского и международного права. - 2016. - № 2. - С. 20-34

11. Вопросы практики применения земельного законодательства [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 21 апреля 2016 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. – М., 2016. - 32 с.

12. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография / Е. А. Галиновская. - М., 2016. - 270 с.

13. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году [Эл. ресурс] // Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

14. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 году [Эл. ресурс] // Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

15. Дегтярь А.В. Экология Белогорья в цифрах: / А.В. Дегтярь, О.И. Григорьева, Р.Ю. Татаринцев. – Белгород: КОНСТАНТА, 2016. – 122 с.

16. Доклад о состоянии и использовании земель Белгородской области за 2017 год, под редакцией и формированием заместителя руководителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области. Червоненко В.В. - Белгород: Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области, 2018. – 85 с.

17. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2015 году. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. - 196 с.

18. Евсегнеев В.А. Некоторые проблемы совершенствования норм земельного законодательства и повышения их эффективности / В. А. Евсегнеев // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 4. - С. 8-14

19. Елисеев В.С. О разнообразии объектов земельных отношений по российскому законодательству / В. С. Елисеев // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 6. - С. 4-11

20. Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: библиодосье к парламентским слушаниям, 29 ноября 2016 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам. – М., 2016. - 32 с.

21. Зюбина А.Ф. О совершенствовании законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения / А. Ф. Зюбина // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 10. - С. 15-18

22. Ибрагимов К.Х. Аксиологические и экологические аспекты эффективности действующего земельного законодательства России / К. Х. Ибрагимов, Ф. К. Ибрагимова // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 7. - С. 104-111

23. Ибрагимов К.Х. Конституционно-правовые основы реформирования земельных отношений в современной России / К. Х. Ибрагимов, Ф. К. Ибрагимова // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 9. - С. 9-14

24. Какнаев В.И. Охрана земель сельскохозяйственного назначения как комплексная правовая категория / В. И. Какнаев // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 4. - С. 121-127

25. Карпенко Л.П. Теоретико-правовые основы реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской

Федерации и органов местного самоуправления в сфере земельных отношений / Л. П. Карпенко // Пробелы в российском законодательстве. - 2016. - № 5. - С. 228-232

26. Карпова М.И. Путеводитель по Земельному кодексу: практ. пособие / М. И. Карпова. - М., 2017. - 255 с.

27. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный): новая ред.: с учетом Фед. законов № 217-ФЗ, 224-ФЗ, 234-ФЗ / под ред. С. А. Боголюбова. - М., 2016. - 757 с.

28. Короткова О.И. Проблемы понимания процедуры формирования земельных участков и последующее исправление ошибок / О. И. Короткова // Градостроительное право. - 2016. - № 2. - С. 41-44

29. Кухтин П.В. Основы государственной стратегии управления земельными ресурсами: монография / П. В. Кухтин. - М., 2016. - 161 с.

30. Липски С.А. Землеустроительное обеспечение как необходимое условие замены института категорий земель территориальным зонированием / С. А. Липски // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - № 11. - С. 18-23

31. Липски С.А. К 15-летию принятия Федерального закона «О землеустройстве»: краткий анализ внесенных изменений и перспективы / С. А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2016. - № 3. - С. 8-14

32. Майборода В.А. Отмена деления земель на категории как сущностное изменение доктрины земельного права России / В. А. Майборода // Правовые вопросы недвижимости. - 2016. - № 1. - С. 27-30

33. Мисник Г.А. Нетипичные объекты земельных прав в свете изменений земельного законодательства / Г. А. Мисник // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 2. - С. 4-8

34. Музафарова Л.А. Исторические аспекты развития земельных отношений в России / Л.А. Музафарова // Вестник Казанского ГАУ. - № 4. - 2014. - С.60-63.

35. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений / Н. Г. Нарышева // Экологическое право. - 2016. - № 3 (спец. вып.). - С. 35-41

36. Нигматуллина Э.Ф. Нормообразующие факторы, влияющие на осуществление прав на земельные участки / Э. Ф. Нигматуллина. - Казань, 2016. - 493 с.

37. О совершенствовании законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: библиодосье к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации, 24 июня 2016 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. - М., 2016. - 36 с.

38. Огарков А.П. Концептуальные подходы к решению проблем ввода в оборот заброшенных сельскохозяйственных земель / А. П. Огарков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2017. - № 1. - С. 25-28

39. Орлов П.П. Правовое регулирование земельных отношений в государствах - членах Европейского Союза / П. П. Орлов // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. - 2016. - № 2. - С. 54-58

40. Пашута А.О. Исследование состава и структуры земельного фонда российской федерации / А.О. Пашута // Микроэкономика. - 2017. - № 6. - С. 10-16.

41. Пинская М.Р. Государственный и муниципальный контроль за использованием земель сельхозназначения / М. Р. Пинская, А. В. Тихонова // Практика муниципального управления. - 2016. - № 3. - С. 45-51 41

42. Плотникова Ю.А. Некоторые аспекты использования земель сельскохозяйственного назначения на современном этапе в Российской Федерации / Ю. А. Плотникова // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 7. - С. 44-48

43. Проблемы совершенствования земельного и экологического законодательства в условиях модернизации права : материалы Всерос. науч.-практ. конф. 19 февр. 2016 г. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Карел. фил. - Петрозаводск, 2016. - 142 с.

44. Ревин В.П. Уголовная ответственность за незаконные сделки с землей (опыт регламентации в странах СНГ и Европейского Союза) / В. П. Ревин, В.В. Ревина // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. - 2016. - № 3. - С. 84-91

45. Рогатнев Ю.М. Новый этап развития землепользования и земельных отношений в пореформенный период / Ю.М. Рогатнев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2017. - № 1. - С. 12-19

46. Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики / О. А. Романова // Lex Russica. - 2016. - №6. - С. 132-145.

47. Романова Е. К. Состояние и динамика развития земельного фонда РФ / Е.К. Романова // Инновационная экономика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, октябрь 2016 г.). — Казань: Бук, 2016. — С. 6-10.

48. Румянцев Ф.П. К вопросу о правовых понятиях земельного оборота и оборотоспособности земельных участков сельскохозяйственного назначения / Ф. П. Румянцев, М. Ю. Нацвалова // Государство и право. - 2016. - № 7. - С. 31-39

49. Румянцев Ф.П. О механизме реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию в части введения в оборот неиспользуемых земель / Ф. П. Румянцев // Проблемы совершенствования земельного и экологического законодательства в условиях модернизации права : материалы Всерос. науч.-практ. конф. 19 февр. 2016 г. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Карел. фил. - Петрозаводск, 2016. - С. 83-87

50. Совершенствование земельного законодательства в целях повышения эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 24

марта 2016 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам. - М., 2016. - 29 с.

51. Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Соколова. - М., 2016. - 30 с.

52. Стамкулов А.С. Право землепользования для ведения личного подсобного хозяйства / А.С. Стамкулов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. - 1986. - № 3. - С. 42-49.

53. Сулин М. Основы земельных отношений и землеустройства. - СПб., Проспект науки, 2015. – 320 с.

54. Трофимова В.А. Исторические парадигмы становления земельных отношений в России / В.А. Трофимова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2017. - № 8. – С.233-236.

55. Умеренко Ю.А. Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе / Ю.А. Умеренко // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - № 7. - С. 90-105

56. Устюкова В.В. Проблемы применения нового порядка изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения в связи с их неиспользованием / В. В. Устюкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2016. - № 5. - С. 155-159

57. Хлыстун В.Н. Каким быть новому закону о землеустройстве? / В. Н. Хлыстун // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2016. - № 11. - С. 5-9

58. Хусьянова С.Г. О состоянии законности в сфере земельных отношений / С. Г. Хусьянова, М. Ю. Кагамлык // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - № 2. - С. 90-95

59. Чмыхало Е.Ю. Государственная политика Российской Федерации в сфере охраны и использования земель: правовые аспекты: монография /Е. Ю. Чмыхало. - Саратов, 2016. - 207 с.

60. Чмыхало Е.Ю. Об эффективном использовании земель: проблемы правоприменения / Е.Ю. Чмыхало // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2016. - № 5. - С. 170-176

61. Шагайда Н.И. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика / Шагайда Н.И. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 332 с.

62. Шеломенцев В.Н. Земельно-правовое устройство Российской Федерации / В.Н. Шеломенцев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2016. - № 6. - С. 43-46

63. Шишов Д.А. Парадоксы государственной политики российской федерации по управлению земельным фондом государства / Д.А. Шишов // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. - 2016. - № 43. - С. 299-303.

64. Ялбулганов А.А. Землеустройство в Российской Федерации: вопросы правового регулирования / А.А. Ялбулганов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2016. - № 12. - С. 3-13

Приложение 1

Динамика распределения земель Российской Федерации по категориям (млн. га) с 2000 – 2016 гг.

(данные из работы [13, 14])

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Земли сельскохозяйственного назначения	406,0	406,0	400,7	400,8	393,2	401,6	401,6	402,6	403,2	402,3	400,0	393,4	389,0	386,1	386,5	385,5	383,6
Земли населенных пунктов	18,7	18,7	18,9	18,9	19,1	19,1	19,1	19,1	19,2	19,4	19,5	19,6	19,7	19,9	20,0	20,1	20,3
Земли промышленности, энергетики транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	17,3	17,3	17,2	17,1	17,0	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,8	16,9	16,9	16,9	17,2	17,4
Земли особо охраняемых территорий и объектов	32,0	32,0	34,2	34,2	34,2	34,2	34,2	34,2	34,4	34,4	34,8	34,9	36,5	46,1	46,8	47,0	47,2
Земли лесного фонда	1096,8	1096,8	1103,1	1103,1	1104,0	1104,9	1104,9	1104,9	1105,0	1106,5	1108,5	1115,8	1120,9	1121,9	1122,3	1122,6	1126,2
Земли водного фонда	27,8	27,8	27,8	27,8	27,7	27,9	27,9	27,9	27,9	27,9	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0
Земли запаса	111,2	111,2	107,9	107,9	114,6	105,4	105,4	104,4	103,4	102,6	102,3	101,3	98,8	90,9	89,3	89,7	89,5
Итого земель:	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,9	1709,8

Структура земельного фонда Белгородской области по категориям земель за период
с 2000 по 2017 гг.

КАТЕГОРИИ ЗЕМЕЛЬ	2000	2005	2010	2011	2012	2015	2016	2017
	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА	ТЫС. ГА
БЕЛГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ В ЦЕЛОМ	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4	2713,4
ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕНН ОГО НАЗНАЧЕНИЯ	2018,8	2013,9	2011,5	2098,1	2095,9	2094,8	2091,5	2087,1
ЗЕМЛИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ	317,2	325,8	336,4	339,7	341,9	342,0	345,0	348,8
ЗЕМЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ	35,2	35,7	35,6	35,7	36,0	36,9	37,0	37,5
ЗЕМЛИ ЛЕСНОГО ФОНДА	215,1	215,0	215,0	227,7	227,7	227,7	227,7	227,7
ЗЕМЛИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,7	2,8
ЗЕМЛИ ВОДНОГО ФОНДА	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
ЗЕМЛИ ЗАПАСА	122,6	118,4	110,3	7,6	7,3	7,3	7,3	7,3