

## **О ФОРМИРОВАНИИ РАЦИОНАЛЬНОГО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В УРАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ**

**Желясков А.Л., Несват А.П., Калиев А.Ж.**

**Пермская государственная сельскохозяйственная академия, г. Пермь,  
Оренбургский государственный аграрный университет, г. Оренбург,  
Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

Главным достижением современной земельной реформы является передача земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность, что привело к снижению государственного контроля над производством продукции сельского хозяйства. В то же время данное положение Конституции РФ носило формальный характер.

Земли, выделенные на паи (доли) на долгосрочной и безвозмездной основе, находились в общей долевой собственности. Так, по состоянию на конец 2011 года в Пермском крае 1524,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий находятся в частной собственности. Из них только 445,8 тыс. га или 29,2% оформлено или находится в стадии оформления. Из указанных площадей примерно 50 % имеют кадастровый номер и их границы определены на местности. Остальные имеют условный кадастровый номер, а границы не установлены. В составе земель сельскохозяйственного назначения 1078,6 тыс. га числятся в долевой собственности граждан, причем на 80,6 % площадей собственник не установлен. А если добавить, что по разным оценкам удельный вес необрабатываемых сельскохозяйственных угодий в районах Пермского края составляет от 30 до 50 %, то становится понятна картина, возникшая в учете и использовании сельскохозяйственных угодий.

По данным министерства сельского хозяйства пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области, по состоянию на начало 2013 года, в области насчитывается 356,1 тыс. земельных долей, на площади 7,3 млн. га. По оперативным данным ведутся или уже проведены землеустроительные работы по 238 тыс. долям, общей площадью 4,8 млн. га или 66,7 % от общей площади паевых земель области. Из них на государственный кадастровый учет поставлено 208 тыс. долей, на площади 4,3 млн. га или 58,4 % от общей площади паевых земель области. В управлении «Росрегистрация» право общей долевой собственности на земельные участки зарегистрировано по 155 тыс. долям, общей площадью 3,17 млн. га или 43,4 % от общей площади паевых земель области. Количество не востребованных земельных долей в области составляет более 68,5 тыс. долей на площади 1,3 млн. га.

В настоящее время, практически, не ведется учет качественных характеристик сельскохозяйственных земель, а также большие сомнения вызывает их качество. Бессистемность формирования сельскохозяйственных организаций и предприятий связана с отсутствием схем и проектов землеустройства. Что привело к нарушению правового режима использования земель (особенно земельных долей), дробности землепользований, созданию пространственных недос-

татков. Несоответствие размеров по площади вызывает следующие проблемы – использование землепользований не по целевому назначению и низкой рентабельности хозяйственной деятельности. Возросшее количество обращений по оспариванию границ землепользований на местности, не позволяет государству гарантировать права земельной собственности. Сюда же следует отнести потерю достоверной информации о качественном состоянии землепользований. Исходя из этого - невозможность функционирования цивилизованного земельного рынка и т.д. В результате складывается сложная и неэффективная система земельных отношений в сельском хозяйстве, связанная как с использованием земель, так и с их оборотом. Разрушение территориального функционирования прежней системы землепользования создало дисбаланс в организационно-территориальной структуре современного сельскохозяйственного землепользования. У подавляющего большинства основных сельскохозяйственных товаропроизводителей землепользование как индивидуальный и юридически территориально оформленный земельно-имущественный комплекс и как объект земельного и имущественного права практически отсутствует. Эти документы находятся в длительной стадии оформления или не готовятся вообще. На территориях сельскохозяйственных предприятий не выделены земельные массивы, передаваемые в аренду в счет земельных долей и соответствующие невостребованным земельным долям, что приводит к обезличиванию в использовании таких земель и скупке земли, неподконтрольной органам местного управления. Зачастую неясно кто и с какой целью проводит скупку земельных долей в том или ином районе. Сегодня определить количество необрабатываемых земель на территории Уральского региона можно только на основании косвенных показателей. Потому что сельскохозяйственные организации не предоставляют данные, какие площади за ними числятся.

Анализируя данные статистического управления необходимо отметить, что посевные площади числящиеся за сельскохозяйственными предприятиями обрабатывается не полностью. Часто удельный вес той или иной культуры, в структуре посевных площадей, не соответствует зональным рекомендациям.

В связи с этим необходима разработка мероприятий, направленных на реальный учет использования земель сельскохозяйственного назначения, формирование устойчивой, сбалансированной системы землепользований, оптимизацию их размеров по земельной площади, устранению имеющихся недостатков в их расположении.

Мероприятия по упорядочению сложившейся к настоящему времени системы сельскохозяйственного землепользования должны основываться на анализе:

- динамики и тенденций изменения организационно-правовых форм хозяйствования и форм собственности на землю;
- условий эксплуатации хозяйственных объектов;
- недостатков в использовании природного и производственного потенциала земли;

- соответствия размеров земельных участков их размерам и нормам, установленным для конкретных видов сельскохозяйственной деятельности и правилам землепользования;

- существующей землеустроительной и иной проектной документации, вне зависимости от сроков ее составления.

Целесообразность упорядочения системы землепользований определяется необходимостью устранения причин, влияющих на организацию рационального использования земель и их охрану, а также необходимостью создания территориальных условий, исключающих их отрицательное влияние на производственную деятельность хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве.

При решении вопросов совершенствования системы землепользований необходимо исходить из принципа, что каждое землепользование должно быть единым объектом, имеющим присущие ему характеристики: местоположение, целевое назначение, разрешенное использование, границы, площадь, ограничения в использовании, обременения правами иных лиц (сервитуты), право выступать в качестве объекта оборота земель сельскохозяйственного назначения и иные характеристики.

Предложения по совершенствованию системы землепользований сельскохозяйственного назначения должны предусматривать меры по возможности изменения ими организационно-правовых форм и размеров (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование), проведению работ по упорядочению правового статуса использования земель и форм их использования, передаче сельскохозяйственным организациям в собственность несельскохозяйственных угодий.

Предложения по устранению недостатков землепользований должны предусматривать меры по улучшению территориальных условий функционирования хозяйствующих субъектов путем устранения нерациональных размеров земельных участков, чересполосицы, дальнотемелья, изломанности оптимальному размещению границ землепользований. Большое значение имеет разработка мер по совершенствованию норм предоставления земельных участков в части установления их предельных размеров (максимальных и минимальных) в соответствии с планируемой специализацией и обеспечением рентабельности отраслей сельского хозяйства и видов продукции.

В настоящее время активизировались и ведутся работы по передаче невостребованных и неиспользуемых земель в муниципальную собственность. Основанием для передачи служит проект межевания, утвержденный общим собранием дольщиков. Однако содержание проекта межевания, предлагаемого Росреестром, далеко от идеального. В нем, как и в межевом плане больше уделено внимания технической стороне вопроса, нежели экономической и организационной. Не рассмотрены вопросы систематизации землепользований. Реализация таких проектов позволит решить юридические и технические вопросы. Однако экономические, пространственные, организационные, социальные вопросы остались за рамками этого проекта. При составлении проектов уже возникают проблемы с чересполосными земельными участками, участками, далекими от оптимальных размеров, вкрапленными участками и т.д. На основании

проекта межевания муниципалитеты не получают достоверной информации о качественном состоянии передаваемых им земель. Отсюда и проблемы с дальнейшим распоряжением этими землями.

В целях ускорения процесса упорядочения, системы землепользования земель сельскохозяйственного назначения необходимо разработать соответствующие нормативно-методические документы. Эти документы должны обеспечивать не только технические условия, но и требования проведения землеустроительных работ, связанных с перераспределением земель сельскохозяйственного назначения. Прежде всего, они должны быть направлены на организацию территории, формирование землепользований, создающие условия оптимизации сельскохозяйственного производства.

Необходимость комплексного решения проблем, связанных с совершенствованием организации системы землепользований, выполнением кадастровых и землеустроительных работ на землях сельскохозяйственного назначения, обусловлена рядом причин:

- необходимостью определения основных направлений и приоритетов государственной политики в области использования земель сельскохозяйственного назначения, которые должны стать ориентиром государства (субъекта, муниципального образования) на развитие аграрно-промышленного комплекса путем включения земельного потенциала в активный экономический и хозяйственный оборот;

- масштабностью, сложностью и многообразием проблем, в сфере земельных отношений, управления землями сельскохозяйственного назначения, организации их рационального использования и охраны, что требует наличия полной кадастровой информации и комплекса землеустроительных мероприятий. Это требует действий взаимоувязанных по конкретным целям, ресурсам, срокам реализации и исполнителям;

- необходимостью выполнения в рамках единого документа крупных по объему и требующих длительных сроков реализации инвестиционного, нормативно-правового, научно-технического, и иного обеспечения, совершенствования государственного управления землепользованиями в единой системе;

- реализацией закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» при передаче неиспользуемых и невостребованных сельскохозяйственных угодий в муниципальную собственность, сложностью связанной с выявлением, установлением на местности и юридическим оформлением невостребованных и неиспользуемых земель;

- потребностью в координации усилий в области проведения кадастровых и землеустроительных работ со стороны органов государственной власти различных уровней, негосударственных организаций, юридических и физических лиц, занимающихся сельскохозяйственным производством на землях сельскохозяйственного назначения.

Решение указанных выше проблем должно быть регламентировано специальной целевой программой проведения землеустройства и ведения кадастра на землях сельскохозяйственного назначения.

Наличие и реализация такой целевой программы даст возможность существенно улучшить организацию землепользований, позволит в плановом порядке проводить организацию проведения комплекса землеустроительных работ, а также обеспечить их нормативное правовое, ресурсное, научно-техническое, информационное кадровое и иное сопровождение. Программа позволит обеспечить проведение всего комплекса работ по землеустройству и кадастру. Программа должна строиться на основополагающем принципе, что Российское государство остается единственным суверенным собственником земель сельскохозяйственного назначения, которое может передать ее в собственность или аренду юридическим и физическим лицам для сельскохозяйственного производства на основе обязательной регистрации и выдачи необходимых правовых документов, установленных в порядке землеустройства ограничений и обременении в использовании конкретных земельных участков. Это позволит:

- обеспечить в составе проектов организации землепользований практическую реализацию рентных и ипотечных, кредитных отношений при использовании земли всех форм собственности;

- провести консервацию части наиболее деградированных, заросших и неиспользуемых продуктивных земель;

- создать (восстановить) службу страны по управлению землями сельскохозяйственного назначения, которая будет нести ответственность перед государством за профессиональное проведение кадастровых и землеустроительных работ;

- наполнить содержание кадастра полный, достоверной и своевременной информацией, вести реальный мониторинг, контроль за использованием и охраной земель в агропромышленном комплексе.

Целями указанной программы должны являться: разработка и реализация комплекса взаимоувязанных организационных, правовых, финансовых, научно-технических и иных мер, направленных на совершенствование и развитие землеустроительного и кадастрового обеспечения земель сельскохозяйственного назначения, повышение эффективности использования земель, создание условий для увеличения инвестиционного и производительного потенциала земель, превращение их в самостоятельный фактор экономического роста сельскохозяйственного производства.

Программы должны быть составлены в едином комплексе, начиная от государственной и заканчивая программой на уровне сельского муниципального района.

Основными задачами государственной программы должны быть следующие:

- определение основных направлений государственной политики в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения;

- определение основных направлений в развитии отдельных видов землеустроительных работ на землях сельскохозяйственного назначения;

- создание и совершенствование законодательной базы, определяющей экономические, экологические и правовые механизмы регулирования опти-

мального сельскохозяйственного землепользования на землях сельскохозяйственного назначения;

- разработка предложений по составу и содержанию первоочередных землеустроительных работ, установлению сроков и этапов реализации программных мероприятий;

- разработка механизмов реализации целевой программы;

Представляется, что важен прогноз, конечные цели и эффективность результатов реализации целевой программы.

Целевая программа должна определить главные направления развития системы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения, исходя из общих и частных задач земельной политики Российской Федерации, синтезировать экономические, межотраслевые и отраслевые требования к землеустройству и кадастру, учесть региональные и местные условия и состояние земель сельскохозяйственного назначения, а также общественные и частные интересы собственников земли и землепользователей.

#### *Список литературы*

1. *Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Оренбургской области в 2012 году – Оренбург: Управление федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Оренбургской области, 2012.*