

**Министерство сельского хозяйства Российской Федерации**  
**ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству»**

**ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ВВОДА В ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ  
НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)**

**Монография**  
**под общей редакцией**  
**академика РАН С.Н. Волкова**

**Москва – 2020**

**УДК 330.111.4:332:631.15**

**ББК 20.18**

**3 52**

**Авторы:** С.Н. Волков, Е.В. Черкашина, Д.А. Шаповалов, Е.С. Киевская, П.В. Клюшин, В.В. Пименов, В.Н. Семочкин, А.В. Федоринов, С.И. Скубиев, С.В. Савинова, К.И. Черкашин, П.П. Лепехин, Р.С. Широков.

**Рецензенты:**

**Папаскири Тимур Валикович** – д. э. н., к. с.-х. н., декан факультета землеустройства, профессор кафедры землеустройства ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству».

**Белобров Виктор Петрович** – д. с.-х. н., профессор, главный научный сотрудник ФГБНУ «Почвенный институт им. В.В. Докучаева», Межинститутский отдел по изучению черноземных почв.

**3 52 Землеустроительное обеспечение ввода в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации (Теория и практика).** Монография / Под общей редакцией академика РАН С.Н. Волкова. – Москва, 2020. – 484 с.

**ISBN 978-5-9215-0486-8**

**Монография написана при финансовой поддержке гранта Минобрнауки России (соглашение № 05.607.21.0302).**

Монография подготовлена сотрудниками ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» под общей редакцией доктора экономических наук, профессора, академика РАН С.Н. Волкова по результатам собственных научных исследований, анализа литературных источников по проблемам ввода в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации, и рекомендована к изданию Научно-техническим советом Университета (Протокол НТС ГУЗ от 20.02.2020 г. № 4).

Монография посвящает вопросы рационального сельскохозяйственного землепользования заброшенных сельскохозяйственных угодий, состояния и использования сельскохозяйственных угодий России, проблемы больших площадей ценных заброшенных земель. В данной работе представлены конкретные предложения по вовлечению неиспользуемых земель в эффективный сельскохозяйственный оборот.

Монография рассчитана для бакалавров, студентов, магистров, аспирантов, преподавателей, ученых и специалистов в области землеустройства, кадастров и мониторинга земель, сельского хозяйства, экологии, а также для всех тех, кто интересуется проблемой сохранения земельных ресурсов России и окружающей среды. Она может быть интересна и более широкому кругу читателей.

В монографии содержится 70 таблиц и 139 рисунков, 151 использованный источник литературы, глоссарий и 88 приложений.

ISBN 978-5-9215-0486-8

УДК 330.111.4:332:631.15  
ББК 20.18

© Государственный университет по землеустройству, 2020  
© Коллектив авторов, 2020

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	6
1 АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	15
1.1 Место земель сельскохозяйственного назначения в земельном фонде. Причина уменьшения доли земель сельскохозяйственного назначения в общей структуре земельного фонда Российской Федерации .....	15
1.2 Анализ динамики использования земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности и видам угодий .....	20
1.3 Анализ качественного (культуртехнического, почвенного, геоботанического и т.п.) состояния сельскохозяйственных угодий и проблемы их неиспользования .....	22
1.4 Характеристика современного состава, площади и распределения неиспользуемых земель на территории Российской Федерации.....	29
1.5 Нормативное правовое обеспечение выявления неиспользуемых земель и ввода их в активный сельскохозяйственный оборот.....	39
2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОСВОЕНИЮ ЗЕМЕЛЬ И ИХ ВОВЛЕЧЕНИЮ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ .....	45
2.1 Обоснование необходимости осуществления системы мероприятий по вовлечению в активный сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения .....	45
2.2 Классификация неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения .....	50
2.3 Методы и показатели оценки эффективности проведения мероприятий по освоению неиспользуемых земель.....	78
2.4 Нормативное правовое регулирование введения неиспользованных сельскохозяйственных земель в оборот .....	86
3 ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫЯВЛЕНИЯ И ВОВЛЕЧЕНИЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ .....	89
3.1 Инвентаризация земель как основа формирования информационной базы землеустроительных мероприятий по выявлению и вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.....	94
3.2 Зонирование земель сельскохозяйственного назначения по пригодности для использования в сельском хозяйстве как инструмент, определяющий необходимость вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель .....	99

3.3 Цели и задачи проектов землеустройства, определяющих приоритетные направления и управленческие решения по освоению неиспользуемых земель .....	103
3.4 Способы и методы освоения неиспользуемых земель и вовлечения их в сельскохозяйственный оборот.....	111
3.5 Содержание и методы оптимизации состава, объемов и очередности мероприятий по освоению неиспользуемых земель и их вовлечения в сельскохозяйственный оборот .....	118
3.6 Состав и содержание землеустроительных работ по выявлению неиспользуемых земель и вводу их в активный сельскохозяйственный оборот.....	133
3.7 Особенности инвентаризации по выявлению неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков.....	144
3.8 Планирование и организация рационального использования и охраны неиспользуемых земель, вводимых в сельскохозяйственный оборот .....	148
3.9 Технологии и способы восстановления и использования земель, выбывших из сельскохозяйственного оборота .....	152
4 АПРОБАЦИЯ МЕТОДИКИ ВЫЯВЛЕНИЯ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАБОТ (МЕРОПРИЯТИЙ) ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ИХ ВЫБЫТИЯ ИЗ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБОРОТА В СМОЛЕНСКОЙ ОБЛАСТИ .....	183
4.1 Подходы и методы обоснования необходимости вовлечения в активное сельскохозяйственное использование выбывших из оборота земель в Центральном федеральном округе и Смоленской области.....	183
4.1 Анализ состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения в Смоленской области.....	190
4.1 Актуализация планово-картографического материала по муниципальным районам Смоленской области с целью выявления неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения .....	207
4.1 Содержание и результаты инвентаризации земель по выявлению неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения муниципальных образований Смоленской области.....	223
5 ДИСТАНЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ С ПОМОЩЬЮ БЕСПИЛОТНЫХ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ (БПЛА) .....	226
5.1 Эффективность и перспективы применения беспилотных летательных аппаратов .....	226

5.2	Характеристика беспилотных комплексов по их применению при создании картографического материала для выявления неиспользуемых земель .....	235
5.3	Экспериментальные проекты по применению БПЛА в системе информационного обеспечения управления земельными ресурсами ....	245
6	<b>МЕТОДЫ ОБОСНОВАНИЯ, НОРМАТИВЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАЗРАБОТКИ РАБОЧИХ ПРОЕКТОВ ПО ОСВОЕНИЮ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ.....</b>	<b>288</b>
6.1	Обоснование критериев и показателей оценки эффективности вовлечения земельных участков в сельскохозяйственный оборот.....	288
6.2	Предложения по показателям оценки эффективности вовлечения земельных участков в сельскохозяйственный оборот.....	291
6.3	Классификация видов оценки эффективности рабочих проектов по освоению земель .....	296
6.4	Анализ рисков в рабочих проектах освоения и улучшения земель .....	302
6.5	Процедура оценки эффективности рабочих проектов освоения земель.....	306
6.6	Влияние результатов осуществления рабочих проектов освоения неиспользуемых земель на поток реальных денег .....	310
6.7	Определение бюджетной эффективности рабочих проектов освоения неиспользуемых земель и вовлечения их в сельскохозяйственный оборот ...	312
	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>315</b>
	<b>ГЛОССАРИЙ.....</b>	<b>322</b>
	<b>СПИСОК ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>355</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	



## ВВЕДЕНИЕ

Земля всегда занимала важное место среди других ресурсов, используемых в общественном производстве, особенно в сельском хозяйстве. Общемировые запасы сельскохозяйственных угодий составляют порядка 5 млрд га (из них пашня – 1,4 млрд га). В Российской Федерации находится 9,5% мировой пашни.

Россия занимает первое место в мире по площадям земель и находится в пятерке лидирующих стран по площади пашни и природным ресурсам, имея необходимые природные условия для обеспечения продовольственной безопасности страны. Однако по эффективности использования земельных ресурсов, по продуктивности пашни в 2–3 раза отстает от стран с сопоставимыми площадями (США, Китай) и от среднего мирового уровня. Согласно официальным источникам в настоящее время в России выведено из оборота и не используется от 30 до 50 млн га пашни. Она переведена в залежь и трансформируется под влиянием естественных и антропогенных процессов: почвообразования, саморазвития почв, зарастания лесом, задернения, залужения, заболачивания и др.

В течение 1965–1987 гг. в России (РСФСР) поддерживались стабильные площади пахотных угодий, составлявшие 133–134 млн га. Площади чистых паров в этот период колебались от 7 до 14,5 млн га. Вся остальная площадь пашни засеивалась сельскохозяйственными культурами. Посевные площади колебались от 120 до 126 млн га. Площади пашни в ряде регионов России превышали экологически допустимые нормы. Чрезвычайно высокий процент распашки на обширных земледельческих территориях России имел явно негативные экологические последствия. Площади естественных кормовых угодий были оттеснены на маргинальные земли, был резко нарушен баланс гумуса, ухудшен водный режим почв. Обширные площади, подверженные процессам деградации, особенно водной и ветровой эрозии, постепенно становились малопродуктивными для пашни. В результате деградации пахотных угодий на значительных территориях и вовлечения в пашню преимущественно малоплодородных земель общий уровень плодородия почв пашни снижался, несмотря на значительные усилия государства по его поддержанию и увеличению (известкование, гипсование, орошение, осушение, внесение минеральных и органических удобрений и т. д.).

Курс на расширение пашни отражает экстенсивный характер аграрной политики, технологическую отсталость. Ведущие ученые-аграрники неоднократно высказывали мнение, что площади пашни в стране следует сократить за счет малопродуктивных земель и сосредоточить имеющиеся ресурсы на оставшихся более плодородных землях, где эти ресурсы дадут большую отдачу.

Реформирование аграрного сектора России после распада СССР привело к трансформации крупных сельскохозяйственных предприятий (колхозы, совхозы, межхозяйственные предприятия) и образованию многоукладной

экономики – развитию частных сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) и личных хозяйств населения. Перезакрепление пахотных угодий не подкреплялось материально-техническим обеспечением, свободными кредитными, инвестиционными и бюджетными ресурсами. В результате многие сельскохозяйственные организации начали резко снижать посевные площади из-за нехватки горюче-смазочных материалов, техники и свободных денежных средств.

Стихийно сложившиеся взаимоотношения в системе АПК, в частности диспропорции ценообразования (опережающий рост цен на продукцию промышленных отраслей, обеспечивающих аграрный сектор материально-техническими ресурсами, по сравнению с ценами на сельскохозяйственную продукцию), обусловили убыточность земледелия и невозможность рентабельного производства продукции растениеводства на значительных площадях. В результате в аграрном секторе страны с 1992 г. сложилась и сохраняется устойчивая тенденция вывода из оборота пашни ранее засеваемых земель. Среднегодовой темп сокращения посевных площадей составил 2,4 млн га, но за 2002–2006 гг. снизился до 1,7 млн га в год. Можно прогнозировать, что при сложившейся в стране политике в отношении аграрного сектора произойдет дальнейшее сокращение посевных площадей, которое за пятилетку составит еще 9–12 млн га, с одновременным ухудшением фитосанитарного состояния агроценозов.

***Выход из сельскохозяйственного оборота земель в таких масштабах имеет негативные социальные и экономические последствия, среди которых:***

- уменьшение площади пахотных земель на душу населения, и, как следствие, уменьшение валового сбора сельскохозяйственной продукции; потери «вложенного труда» (в мероприятия по повышению плодородия почв и мелиорацию вложены огромные финансовые средства);
- сокращение сельского населения, приобретающее характер социального опустынивания.

С другой стороны, из сельскохозяйственного оборота частично выпадают почвы, использование которых в настоящее время экономически не выгодно (мелкоконтурные, удаленные от населенных пунктов, потенциально низкоплодородные, сильнодеградированные). В определенных случаях выход деградированных почв в залежь приводит к восстановлению естественного плодородия почв, их экологических функций, улучшению состояния экосистем, повышению устойчивости к техногенным воздействиям, восстановлению биоразнообразия, а также жизненно важных для человека функций (санитарных, водорегулирующих и др.).

В целом, необрабатываемые почвы по ряду показателей начинают приближаться к аналогичным целинным почвам, хотя ущерб, нанесенный им при некоторых процессах деградации (в первую очередь – эрозионных процессах) не устраняется в течение обозримого периода времени. При всей неоднозначности экологических и экономических последствий продолжающееся

сокращение площадей пашни и посевных площадей происходит спонтанно. Если этот процесс не будет задержан и переведен на научную основу, то он может привести в ближайшие годы к нарушению всей инфраструктуры села, разрушению продовольственной базы страны, создать дополнительную угрозу ее национальной безопасности.

Оптимизация площадей пашни и посевных площадей не только по количеству, но и по качеству земель потребует больших усилий и материально-финансовых затрат уже сейчас. Каждый год промедления с решением данной проблемы потребует все больших вложений и может привести к труднообратимым последствиям. Для решения этой задачи необходимо безотлагательное проведение инвентаризации залежных земель, агроэкологической оценки, ранжирования и трансформации их в те или иные угодья в соответствии с почвенно-климатическими и ландшафтными условиями. В данном отношении имеются самые необходимые научные разработки, позволяющие создать методические руководства по проведению проектно-исследовательских работ. Также потребуются расширение исследовательских работ по развитию научного обеспечения указанных задач.

Проблема сокращения пашни и названных последствий является частью проблемы неэффективного использования земельных ресурсов в целом. В настоящее время использование земельно-ресурсного потенциала России, особенно пашни, находится в кризисном состоянии. Имея 10% продуктивных земель мира, доля России в производстве сельскохозяйственной продукции составляет всего лишь около 2%. На земельные ресурсы России началось мирное по форме, но агрессивное по существу наступление по их перераспределению.

Отсутствие государственного контроля за состоянием земельных ресурсов, разрушение земельной, агрохимической, фитосанитарной и прочих служб, экстенсивный характер хозяйствования привели к угрожающей деградации почвенного покрова, относящей ее в разряд важнейших социально-экономических и экологических проблем, создающих угрозу национальной безопасности России. По расчетам специалистов, суммарный ежегодный недобор растениеводческой продукции из-за ухудшения использования земли составляет не менее 120 млн т в зерновом эквиваленте, или порядка 350 (а теперь и более) млрд руб. в год.

Создание эффективной и динамичной системы управления земельными ресурсами – главная современная стратегическая задача. Сохранившаяся с советских времен система, при которой к управлению землей имели отношение несколько министерств и ведомств, должна быть упразднена. В большинстве стран мира существует, как правило, один правительственный орган, который несет полную ответственность за управление земельными ресурсами. Только один орган управления может занимать нейтральную позицию – беспристрастно и сбалансировано учитывать одновременно интересы государства и всех заинтересованных сторон. Разделение и распыление вопросов государственного управления земельными ресурсами, ведения государственного земельного кадастра, землеустройства и государственного контроля за



использованием и охраной земель между многими министерствами и ведомствами отрицательно сказывается на использовании и охране земель страны, влечет за собой неконтролируемую деградацию земель, тормозит переход к системе экологически безопасного землевладения и землепользования, создает существенные трудности в достижении продовольственной безопасности страны.

Россия имеет высокую обеспеченность земельными ресурсами. В нашей стране на 1 человека приходится около 12 га территории, в том числе 1,3 га сельскохозяйственных угодий, из них свыше 0,8 га пашни, в то время как в среднем по миру на одного человека приходится 0,14 га пашни. Обладая колоссальными земельными ресурсами, имея, по-прежнему, земли больше, чем любая другая страна Европы, Азии и Америки, Россия не осознает и не использует своего геополитического преимущества, земельно-хозяйственного потенциала, стоит на пути земельных междоусобиц, на экономическом перепутье, не имеет четко ориентированной земельной политики и не обозначила контуров будущего земельного строя. Поэтому «земельный вопрос» остается первым и главным в политике, экономике и социальной сфере Российской Федерации в нынешнем столетии.

В тоже время за последние пять лет площадь сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации сократилась на 2,2 млн га (без учета Республики Крым). Это произошло, частично, за счет отвода земель для несельскохозяйственных целей. Кроме этого, только в 2001-2015 гг. для несельскохозяйственных нужд было отведено 595,3 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, энергетики и иных объектов специального назначения – 201,0 тыс. га; для развития населенных пунктов – 162,4 тыс. га; для других нужд – 231,9 тыс. га.

За период с 1990 по 2016 гг. площадь залежи в Российской Федерации увеличилась с 347,2 тыс. до 4,9 млн га. Основная причина такого положения заключается в прекращении деятельности значительного числа сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств из-за отсутствия финансовых, трудовых и материальных ресурсов по поддержанию пашни в надлежащем качественном состоянии и по ее обработке.

Одновременно с сокращением площади пахотных земель в Российской Федерации стало происходить уменьшение площадей посевов сельскохозяйственных культур, площадей орошаемых и осушаемых земель и рост площадей под мелиорированными землями, находящимися в неудовлетворительном состоянии. В тоже время площадь всех сельскохозяйственных угодий России на 01.01.2018 г. составили 222012,6 млн га. Если же проследить по составу, то на пашню приходится 60,54%, на кормовые угодья – 36,66%, тогда как под многолетними насаждениями всего 0,94%, что крайне недостаточно для обеспечения населения страны своими ягодами и фруктами.

Большую роль в решении продовольственной безопасности должны сыграть мелиорированные земли. Так, во всех категориях земель числится 11,33 млн га мелиорированных площадей, из них в неудовлетворительном состоянии находится 3,73 млн га (33,0%). В стадии мелиоративного строительства и восстанов-

ления плодородия почв в целом по Российской Федерации на 1 января 2016 года находилось 418,7 тыс. га сельскохозяйственных угодий. ***В то же время, в составе земель сельскохозяйственного назначения имеются и следующие резервы (земельные участки), пригодные для более интенсивного использования или включения в сельскохозяйственный оборот:***

- неиспользуемые сельскохозяйственные угодья – 42,5 млн га;
- невостребованные земельные доли – 17,2 млн га пашни;
- земли фонда перераспределения – 43,7 млн га, в том числе 11,9 млн га сельскохозяйственных угодий; из них 3,5 млн га пашни;
- сельскохозяйственные угодья, находящиеся в других категориях земель – 24,4 млн га, в том числе 6,2 млн га пашни;
- земли обанкротившихся сельскохозяйственных организаций – 15,9 млн га.

Всего насчитывалось 111,9 млн га (21,5% площади, используемой в сельскохозяйственном производстве) этих земель, а ориентировочное число земельных участков, которые подлежат вовлечению в сельскохозяйственный оборот, равняется 9,7 млн единиц. Из вышеизложенного видно, что в нашей стране имеются большие резервы для решения продовольственной безопасности Российской Федерации, тем более что еще столетие назад она обеспечивала продовольствием полмира. Так, только на экспорт Россия поставляла на 30% зерна больше, чем вместе взятые такие зерновые страны, такие как США, Канада и Аргентина. В настоящее время в России постепенно начинает возрождаться сельское хозяйство, в том числе и фермерский сектор, и в скором времени даст возможность восстановить продовольственную мощь и стать мировым лидером в этой сфере. За последние 10 лет посевные площади возросли на 9 млн га, а за последние 5 лет посевные площади увеличились на 126%, или среднегодовой рост составил 907 тыс. га.

Если же рассмотреть структуру производства сельскохозяйственной продукции, то сельскохозяйственные организации производят 89,0% сахарной свеклы, 72,7% зерна и 70,3% семян подсолнечника. Доля крестьянских (фермерских) хозяйств в суммарном производстве зерна в России достигает 26,3%, семян подсолнечника – 29,3%, овощей – 15,1%. А в производстве картофеля и других овощей основной вклад вносят подсобные хозяйства населения страны – 77,6%, 67,0%, соответственно.

Необходимо отметить и положительный момент. Так, в последние годы, как с фермерским сектором, так и в целом по использованию сельскохозяйственных угодий в стране наметилась устойчивая положительная тенденция. По итогам 2015 г. сельское хозяйство стало лидирующим сектором по росту производства – производство сельхозпродукции увеличилось на 3,5%. Аналогичная ситуация сохранилась и в 2016 г.

Объемы импорта продовольствия в Россию за время действия продовольственного эмбарго в 2014–2016 гг. снизились в 3 раза – с 60 до 20 млрд долларов. За 10 лет Россия увеличила экспорт сельхозпродукции в 6 раз – с 3 млрд долларов в 2005 г. до 20 млрд по итогам 2015 г.

По итогам 2016 г. сбор урожая зерновых и зернобобовых культур составил 119,1 млн тонн, что на 13,7% больше 2015 года (104,8 млн тонн). В том числе впервые в истории России собрано 73,3 млн тонн пшеницы. Это крупнейший урожай зерновых за 38 лет – больше урожай был только в 1978 г., который составил 127 млн тонн, что стало рекордом за всю историю страны.

В 2016 г. Россия вышла на первое место в мире по экспорту пшеницы (в сельскохозяйственном году с 1 июля 2015 по 30 июня 2016 г. российский экспорт составил 24-25 млн тонн). Таким образом, впервые за последние 50 лет Российская Федерация сместила с первого места по экспорту пшеницы США. За 15 лет, с начала 2000-х гг. доля нашей страны на мировом рынке пшеницы выросла в четыре раза, с 4% до 16%.

Важную роль в обеспечении продовольственной безопасности страны играет масштаб продовольственных потерь. По оценкам Росстата, ежегодно потери картофеля составляют около 6–7% произведенного объема, овощей и бахчевых – около 3–3,5%, зерна – около 1%. В странах Европы и в Российской Федерации, по данным ФАО, основными факторами потерь продовольствия являются: потери на стадии уборки (около 11%), на стадии потребления (10%), на стадии переработки и упаковки (4%).

Вместе с тем, всего из 57,46 млн земельных участков, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости (по состоянию на 01.01.2016 г.), в обороте, в целом по Российской Федерации, находится только 4,89 млн ед. или 8,5% от их общего числа с колебаниями по федеральным округам – от 1% (Приволжский федеральный округ) до 14% (Южный федеральный округ). Примерно половина земельных участков, находящихся в обороте, относится к землям сельскохозяйственного назначения, что свидетельствует о неустойчивости сельскохозяйственного землепользования.

Кроме этого, Росреестром в 2016 г. зарегистрировано общее число обращений к сервису автоматизированной информационной системы Фонда данных государственной кадастровой оценки земель, равное 6424657, а число заявлений, поступивших в Комиссии по рассмотрению спора о результатах определения кадастровой стоимости при территориальных органах Росреестра составило 57849 единиц по 123682 земельным участкам, что больше чем в 2015 г. почти в два раза. В 2016 г. «Call»-центром было принято также 4,5 млн телефонных обращений по земельным вопросам.

*Таким образом, в качестве объекта земельных отношений в АПК Российской Федерации выступает территория, превышающая 520 млн га с числом земельных участков, достигающих 59,29 млн ед., а в качестве субъектов земельных отношений выступает более 40 млн собственников земли, землевладельцев и землепользователей, занимающихся сельским хозяйством и проживающих в сельской местности.*

**Рекомендации.** Для дальнейшего развития земельных отношений в нашей стране, обеспечивающих сохранение и охрану экологической среды, необходимо использовать *три основных механизма: правовой, организационный и финансовый (экономический).*

**Правовой механизм.** В качестве основного правового механизма, необходимого для качественного улучшения земельных отношений, способствующих сохранению почвенного покрова и охране окружающей природной среды необходимо:

- разработать и принять новую редакцию федерального закона «О землеустройстве»;
- внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации;
- внести дополнения в Федеральный закон «О кадастровой деятельности», определив в качестве обязательной процедуру постановки земельного участка на кадастровый учёт;
- обеспечить правовое сопровождение решения проблемы земельных долей и неэффективно используемых земель сельскохозяйственного назначения;
- разработать и принять закон «Об охране почв».

**Организационный механизм.** Важнейшим организационным механизмом должно быть формирование в стране федеральной земельной службы, основной целью которой должна стать разработка и реализация государственной концепции использования земельных ресурсов, мониторинга использования земель, ведения кадастра недвижимости на все земли страны.

**Финансово-экономический механизм.** Финансирование природоохранных мероприятий, связанных с использованием и охраной земельных ресурсов может осуществляться за счёт финансирования обязательных проектов землеустройства на территорию сельскохозяйственных предприятий.

Наряду с разработкой проектов землеустройства необходимо проведение природоохранных мероприятий с учетом результатов мониторинга земель. Эти работы следует проводить за счёт средств самих землепользователей или с привлечением муниципальных субсидий.

Наилучшим источником финансирования может служить федеральная целевая программа по охране и восстановлению почв Российской Федерации или за счёт средств, выделенных на разработку и реализацию Генеральной схемы использования земель Российской Федерации, разработку которой необходимо инициировать в ближайшее время.

**Совершенствование методики государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения.** Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения является одной из наиболее трудных практических задач с точки зрения методологии оценки, так как существующая методика недостаточно проработана, порой противоречива, а иногда и не выполнима. Также оценщики сталкиваются с проблемой обеспечения достаточности и достоверности исходной информации по количественным и качественным характеристикам объектов оценки, а также неразвитостью и информационной непрозрачностью рынка.

**Срочно устранить отсутствие необходимых информационных ресурсов о земле при проведении работ по определению направлений развития сельскохозяйственного производства.** Практически на всех объектах проектирования в сельской местности отсутствует доброкачественная плановая

картографическая основа в бумажном или цифровом видах, что требует сведения всех ортофотопланов (планшетов) и создания нового планово-картографического материала в электронном виде для проведения землеустроительных работ. Это необходимо как для применения точных расчетов, так и для возможного использования при землеустроительном проектировании картометрического метода. Практика показала, например, что подготовка плановой картографической основы для установления сельскохозяйственных регламентов и выделения особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий занимает в среднем 2-4 человеко-дня на 1000 га земель в зависимости от масштаба карт и контурности угодий, качества исходного планово-картографического материала. В большинстве случаев (около 50%) в муниципальных районах и (около 80% в сельских населенных пунктах) не были установлены границы этих объектов землеустройства, что потребовало межевания земель.

***Ожидаемые результаты реализации мероприятий. В результате реализации намеченных мероприятий по совершенствованию управления земельными ресурсами и землеустройства в Российской Федерации будут проведены землеустроительные работы, обеспечивающие:***

- установление границ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, что даст возможность определить сферу деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в области управления земельными ресурсами и вовлечения земель в экономику регионов;
- разграничение государственной собственности на землю;
- вовлечение в сельскохозяйственный оборот не менее 30 млн га неиспользуемых земель;
- организацию рационального использования и охрану земель, находящихся в федеральной собственности; собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности;
- завершение земельной реформы на 383,7 млн га земель сельскохозяйственного назначения;
- развитие рынка земель сельскохозяйственного назначения с включением в оборот не менее 5 млн земельных участков;
- обоснованное предоставление и изъятие земельных участков, перевод земель из одной категории в другую, резервирование земельных участков, консервацию деградированных земель;
- постановку земельных участков в сельской местности на кадастровый учет, что позволит оптимизировать налогооблагаемую базу и за счёт этого увеличить поступление земельного налога, не менее чем на 30%, а также привлечь дополнительные инвестиции в АПК под залог земельных участков в объёме не менее 50 млрд руб. в год;
- использование земель по целевому назначению;
- установление ограничений, обременений и сервитутов в использовании земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- повышение эффективности использования и охрану сельскохозяйственных угодий;
- организацию рационального использования земель в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

*В результате осуществления намеченных землеустроительных мероприятий существенно увеличится гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения, будут созданы условия для реализации земельными собственниками своих прав, сократится число земельных споров и судебных разбирательств по отводу земельных участков, возрастут объёмы инвестиций в развитие агропромышленного комплекса страны, будет предотвращен самовольный захват земель, организовано их рациональное использование и охрана.*

Данная монография написана в соответствии с программой научных исследований ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» по вопросам землеустроительных действий, эффективного землепользования сельскохозяйственных угодий с учетом охранных мероприятий и вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

В написании монографии принимали участие преподаватели и сотрудники ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству»: **Черкашина Елена Вячеславовна**, доктор экономических наук, профессор; **Шаповалов Дмитрий Анатольевич**, доктор технических наук, профессор; **Киевская Елена Сергеевна**, кандидат экономических наук, доцент; **Клюшин Павел Владимирович**, доктор сельскохозяйственных наук, профессор; **Пименов Владимир Владимирович**, кандидат экономических наук, профессор; **Семочкин Виталий Николаевич**, кандидат экономических наук, профессор; **Федоринов Александр Васильевич**, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент; **Скубиев Сергей Иванович**, кандидат экономических наук; **Савинова Светлана Викторовна**, кандидат географических наук, доцент; **Черкашин Кирилл Игоревич**, кандидат экономических наук; **Лепехин Павел Павлович**, кандидат географических наук; **Широков Рой Сергеевич**, аспирант.

**Академик РАН, ректор ФГБОУ ВО ГУЗ С.Н. Волков**

**Научное издание**

**Авторский коллектив:**

Сергей Николаевич Волков  
Елена Вячеславовна Черкашина  
Дмитрий Анатольевич Шаповалов  
Елена Сергеевна Киевская  
Павел Владимирович Ключин  
Владимир Владимирович Пименов  
Виталий Николаевич Семочкин  
Александр Васильевич Федоринов  
Сергей Иванович Скубиев  
Кирилл Игоревич Черкашин  
Светлана Викторовна Савинова  
Павел Павлович Лепехин  
Рой Сергеевич Широков

**ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ВВОДА В ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ  
НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)**

**Монография  
под общей редакцией  
академика РАН С.Н. Волкова**

**Редакционно-издательский отдел ГУЗ**

Сдано в производство 03.03.2020. Подписано в печать 12.03.2020.  
Формат 70x100 /16. 500 экз. Объем 30,25 п. л.

---

Отдел оперативной полиграфии ГУЗ.  
105064. г. Москва, ул. Казакова, 15