

НАУКА  
И ОБЩЕСТВО

РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

© 2019 г. В.Н. Хлыстун

*Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия*

*E-mail: vkhlystun@yandex.ru*

Поступила в редакцию 15.01.2019 г.

Поступила после доработки 13.02.2019 г.

Принята к публикации 16.03.2019 г.

Статья посвящена результатам и последствиям земельной и аграрной реформ в России и определению основных направлений совершенствования земельной политики. Динамика структуры собственности, соотношение форм хозяйствования и состава землепользования сельскохозяйственных организаций свидетельствуют о незавершённости земельных преобразований. Оценка современной земельной политики государства говорит о её неопределённости по ряду важнейших позиций и о неадекватности системы управления земельными ресурсами требованиям социально-экономического развития страны. Её неэффективность повлекла за собой отсутствие информации о составе и качестве земельного потенциала, ускоряющуюся деградацию сельскохозяйственных земель, криминализацию земельных отношений, незащищённость мелкого агробизнеса, беспрецедентный рост латифундий и другие негативные тенденции.

Доля участков сельскохозяйственных земель, поставленных на кадастровый учёт, составляет немногим более 20%, не установлены границы административно-территориальных единиц, что порождает множество земельных споров и несоблюдение прав сельхозтоваропроизводителей. Разрушение институтов прогнозирования и планирования использования и охраны земель, землеустройства, мониторинга, рабочего проектирования улучшения земель, противозерозионной организации территории привели к опустыниванию значительных площадей, развитию водной и ветровой эрозии, засолению почв и другим негативным процессам. Для улучшения сложившейся ситуации предлагается реализация системы неотложных мер.

*Ключевые слова:* земельные отношения, агропромышленный комплекс, сельскохозяйственные земли, регулирование, земельная политика, управление земельными ресурсами, деградация почв.

DOI: <https://doi.org/10.31857/S0869-5873897669-677>

Один из главных факторов последовательного развития агропромышленного комплекса — организация рационального использования земельных ресурсов, которая тесно связана и во многом определяется земельными отношениями. Их реформирование, начатое в 1990-е годы, продолжается до сих пор. Однако незавершённость преоб-

разований создаёт множество экономических и социальных проблем не только в сфере АПК, но и в экономике в целом.

В начале реформирования земельных отношений Закон РСФСР "О земельной реформе", принятый в ноябре 1990 г., определил следующие цели преобразований:

- создание многоукладной аграрной экономики;
- развитие многообразия форм собственности на землю;
- повышение эффективности использования земель;
- развитие институтов эффективного регулирования земельных отношений;
- создание условий для перераспределения земель, адекватного потребностям экономики.

К сожалению, каждая из этих целей не утратила значимости и сегодня. Земельная и аграрная реформы дали и ряд позитивных результа-



ХЛЫСТУН Виктор Николаевич — академик РАН, профессор кафедры экономики недвижимости ГУЗа.

Таблица 1. Структура собственности на земли сельскохозяйственного назначения

Форма собственности	На 01.01.2006 г.		На 01.01.2018 г.		В 2018 г. относительно 2006 г.
	млн га	%	млн га	%	
В собственности граждан	120,7	30,1	108,5	28,3	90%
В собственности юридических лиц	5,0	1,2	19,2	5,0	Увеличение в 3,8 раза
В государственной и муниципальной собственности	275,8	68,7	255,5	66,7	95,4%
Всего	401,5	100	383,2	100	—

тов: формирование (хотя и не в полном объёме) необходимой законодательной базы регулирования земельных отношений в большинстве субъектов РФ; введение реального многообразия форм собственности на землю и хозяйствования; создание конкурентной среды, стимулирующей прогрессивное развитие АПК; медленное и с существенными издержками, но всё-таки поступательное развитие земельного рынка; повышение эффективности использования земель во многих регионах, сельскохозяйственных предприятиях и крестьянских (фермерских) хозяйствах (последовательный рост урожайности и др.); начало процессов преобразования земельных участков в активы и вовлечение их в финансовый оборот (земельная ипотека); порождение класса эффективных собственников земельных участков.

Тем не менее говорить об успешности реформ не позволяет множество их негативных последствий, одна часть которых стала продолжением дореформенных трудностей, а другая спровоцировала ошибки и непоследовательность проводимых преобразований [1]. Рассмотрим основные проблемы в сфере земельных отношений, неразрешённость которых вызывает сложности в социально-экономическом развитии АПК.

**Отсутствие внятной земельной политики государства.** Сегодня в стране нет официального документа, который определял бы принципы, содержание и векторы развития земельных отношений. Нет чёткой позиции по ряду важнейших вопросов:

- следует ли продолжить процесс приватизации земли, или нужно законсервировать сложившуюся структуру собственности, или необходимо осуществить национализацию всех или части сельскохозяйственных земель;
- намерено ли государство влиять на структуру землевладения, какой она должна выглядеть в перспективе, получит ли дальнейшее развитие малый и средний бизнес, будет ли государство мириться с развитием латифундий и др.;
- как государство намерено выстраивать эффективную систему регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами;

- намерено ли государство развивать институты земельного рынка и каковы его приоритеты в сфере оборота земель;

- будет ли государство активно или пассивно влиять на процессы ускоряющейся деградации сельскохозяйственных земель?

В утверждённых распоряжением Правительства РФ "Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы" [2] нет ответов на эти вопросы, главную позицию в документе занимает переход от деления земельного фонда на категории земель к классификации по видам разрешённого использования. Цели и задачи земельной политики определены обобщённо, не установлены приоритеты государства, инструменты реализации.

Не определяет суть государственной земельной политики и принятый Правительством РФ в ноябре 2018 г. "План мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений" [3], в котором приведён лишь перечень подлежащих разработке законопроектов и других нормативных правовых актов. А пока мы имеем структуру собственности на землю, которая, на наш взгляд, далека от оптимальной (табл. 1). В собственности государства и муниципальных образований остаётся 66,7% всех сельскохозяйственных земель, и за последние 12 лет эта доля уменьшилась лишь на 2% [4]. Необходимо отметить, что именно на этих землях имеют место наибольшая бесхозяйственность, деградация, закустаривание, заболачивание и другие негативные процессы. Доля земель, находящихся в собственности граждан, начиная с 2010 г. сокращается, за 12 лет она уменьшилась на 12,2 млн га, или на 10%, а собственность юридических лиц, хотя и увеличилась, но составляет только 5% площади всех сельскохозяйственных земель.

Не вызывает оптимизма динамика распределения земель по формам хозяйствования (табл. 2). Приведённые данные свидетельствуют, что структура землепользования за последние 12 лет почти не изменилась. Серьёзную тревогу вызывает тен-

**Таблица 2.** Динамика распределения сельскохозяйственных земель по формам хозяйствования (по всем видам собственности)

Форма собственности	2006		2018		В 2018 г. в % к 2006 г.
	млн га	%	млн га	%	
Сельскохозяйственные организации	410,3	91,0	414,7	91,4	+ 0,4
Крестьянские (фермерские) хозяйства	26,0	5,8	26,2	5,7	- 0,1
Индивидуальные предприниматели	3,4	0,8	3,3	0,7	- 0,1
Личные подсобные хозяйства и другие хозяйства граждан	9,7	2,2	8,0	1,8	- 0,4
Некоммерческие организации граждан	1,2	0,3	1,6	0,4	+ 0,1
Всего	450,6	100	453,8	100	—

денция к сокращению площади земель у малого бизнеса, хотя объём производства в крестьянских (фермерских) хозяйствах за последние 5 лет увеличился почти на 40%. Фермерские хозяйства произвели в 2017 г. 29,1% зерна, 11,6% сахарной свёклы, 31,5% подсолнечника при их доле в землепользовании всего 5,7% [5, 6].

В таблицах 1 и 2 приведены данные Росреестра. Они очень отличаются от данных Минсельхоза России, особенно от данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. Так, по сведениям Росреестра, в 2016 г. в России было 259,2 тыс. фермерских хозяйств, а по переписи – 136,7 тыс. Их общая площадь по Росреестру – 18,5 млн га, по переписи – 37,9 млн га. Значительные расхождения присутствуют по большинству важнейших показателей, что говорит об абсолютной неадекватности информационного обеспечения управления земельными ресурсами.

Растёт площадь сверхкрупных землевладений. По данным консалтинговой компании BEFL [7], в 2017 г. 55 крупнейших компаний располагали 12,6 млн га, а 5 самых крупных из них – 3,2 млн га, в том числе Продимекс и Агрокультура – 790 тыс. га, Мираторг – 676 тыс. га, Русагро – 675 тыс. га, Агрокомплекс им. Н.И. Ткачёва – 644 тыс. га, Волго-Дон Агроинвест – 452 тыс. га. Сверхкрупные землевладения продолжают стремительно расти. За последний год площадь владений Мираторга увеличилась на 82 тыс. га, Агрокомплекса – на 188 тыс. га, Русагро – на 81 тыс. га. Понимая опасность роста латифундий, все развитые страны оказывают этому процессу жёсткое противодействие. В нашей же стране, напротив, государство предоставляет крупнейшим агрохолдингам львиную долю субсидий на развитие агробизнеса.

Вызывает вопросы и складывающаяся структура землепользования сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, установленная по данным последнего отчёта Росреестра

по состоянию на 01.01.2018 г. (табл. 3). Доля собственных земель у сельскохозяйственных организаций составляет лишь 3,8%, аренда земли из общей собственности и принадлежащей государству – 53,5%. У малого бизнеса собственных земель – 33,7%, на праве аренды – 64,2%. В бесплатном пользовании у организаций – более 38%, в неправомерном пользовании – 4,5%, или 14,5 млн га (что вообще беспрецедентно). У малого бизнеса только в легитимном пользовании 2,7%, то есть соотношение бесплатных земель составляет, по сути, 10:1, что свидетельствует о явных предпочтениях местных властей в бесплатном предоставлении земель крупному бизнесу, хотя по справедливости это соотношение могло бы быть если и не обратным, то равным.

Особая тема – это судьба земельных долей, которые введены как институт уравнительного распределения сельскохозяйственных земель в процессе их приватизации. В идеологии реформы их функционированию отводился только переходный период (1,5–2 года), в течение которого они должны были трансформироваться или в земельные участки, или в доли капитала корпоративных структур. Однако они продолжают существовать и стали ощутимым тормозом для дальнейшего развития системы землевладения и землепользования, поскольку постоянно становятся причиной неопределённости принадлежности земель и множества иных проблем. За 1998–2016 гг. (более поздней информации нет) их общая площадь сократилась с 115,4 до 86,2 млн га (на 25,3%) [4], но процесс идёт крайне медленно и государством никак не стимулируется. Все приведённые данные свидетельствуют или об отсутствии целенаправленной земельной политики, или о её несоответствии принципам и целям справедливого распределения и организации рационального использования земельных ресурсов России.

**Таблица 3.** Изменение структуры землепользования по формам собственности

Форма собственности	Сельхоз-организации, %		Крестьянские хозяйства и индивидуальные предприниматели, %		В 2018 г. относительно 2006 г.	
	2006	2018	2006	2018	Сельхоз-организации	Крестьянские (фермерские) хозяйства
Частная собственность	3,1	3,8	53,0	33,7	122,6	86%
Земли из общей собственности	54,6	15,0	23,6	25,3	27,4	107%
Аренда государственных и муниципальных земель	9,1	38,5	18,9	38,9	увеличение в 4,2 раза	увеличение в 2,2 раза
Пользование государственными и муниципальными землями	32,4	38,1	5,4	2,1	117,6	38,9%
Пользование без предоставления земельного участка	0,8	4,5	–	–	увеличение в 5,6 раза	–
Всего	100	100	100	100	–	–

**Неадекватность информации о количестве, структуре и динамике состояния земельных ресурсов страны.** Разрушение систем земельного кадастра, сельскохозяйственной картографии, землеустройства, мониторинга земель и других инструментов информационного обеспечения управления земельными ресурсами привело к отсутствию или неадекватности сведений о земле, необходимых для принятия обоснованных управленческих решений по организации её рационального использования.

Очевидно, что без установления точных границ административно-территориальных образований невозможно определить их легитимную юрисдикцию в сфере регулирования земельных отношений, установить точную площадь земель в их ведении. Данные таблицы 4 показывают, что на всех уровнях доля разграниченных земель невелика, а значит, и характеристики земельных фондов не являются точными.

Ещё хуже дело обстоит с разграничением земель сельскохозяйственного назначения, нахо-

дящихся в государственной и муниципальной собственности. Из общей площади в 255,6 млн га в собственности Российской Федерации находится 6,2 млн га, в собственности субъектов РФ – 10,1 млн га, в муниципальной собственности – 11,4 млн га, то есть суммарно 27,7 млн га, что составляет лишь 10,8% всех земель. Это означает, что органы управления на всех уровнях не обладают легитимными правами по распоряжению земельными участками, не имеющими границ, не поставленными на кадастровый учёт и не прошедшими юридическую регистрацию.

Объективность информации о правах на землю и пространственные характеристики участков должны быть отражены в документах кадастра объектов недвижимости. Без этого правомерность использования постоянно подвергается сомнению, возникают неустойчивость землепользования, рейдерство и другие криминальные ситуации. Именно кадастр должен давать наиболее точную информацию о наличии, распределении и состоянии участков. Число обладателей земель-

**Таблица 4.** Сведения об установлении границ территориальных образований на 01.01.2018 г. [1]

Наименование объекта	Общее число границ между административно-территориальными образованиями и другими объектами	Установлены границы		
		Всего	% от общего числа	В том числе в 2016 г.
Границы отдельных субъектов РФ с другими субъектами РФ	380	26	6,8	–
Муниципальные образования	22 406	10 232	45,6	1976
Населённые пункты	155 955	22 169	14,2	3120

ных участков сельскохозяйственного назначения — более 70 млн, но в государственный кадастр объектов недвижимости внесено лишь немногим более 20% участков. Ежегодно этот показатель увеличивается, но незначительно.

**Аморфность и крайне низкая эффективность системы управления земельными ресурсами, разрушение её основных институтов.** Сегодня в стране нет единого органа управления, который обладал бы всей полнотой функций, полномочий и ответственности за состояние, организацию использования и охрану единого государственного земельного фонда России. С 1990 по 2000 г. таким органом был Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике. В 2000 г. он был преобразован в Федеральную службу земельного кадастра, и началось, по сути, растаскивание функций управления земельными ресурсами по множеству министерств и ведомств. Сегодня они разделены между 18 министерствами. Даже государственный контроль над использованием и охраной земель разделён между четырьмя контрольными органами, деятельность которых в этой сфере не координируется. Разделение полномочий разрушило единую систему управления земельными ресурсами, за ним последовала ликвидация ряда направлений, в первую очередь таких, как прогнозирование и планирование использования земель, дистанционное зондирование и мониторинг, планово-картографическое обеспечение. Была ликвидирована сеть проектных институтов по землеустройству (гипроземов), Институт сельскохозяйственных аэрогеодезических изысканий и многие другие. В результате, кроме проблем территориального (межобъектного) землеустройства, добавилась проблема уничтожения внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных предприятий, ранее определявшего оптимальную структуру посевных площадей, эффективные почвозащитные севообороты, противоэрозионные мероприятия, абсолютно необходимые для организации рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель.

**Ускорение процессов деградации земель.** Разрушение институтов изучения земель, планирования их использования и землеустройства также повлекло ускорение водной и ветровой эрозии, опустынивания, засоления, заболачивания и других негативных явлений. По экспертным оценкам (объективные данные мониторинга отсутствуют), ежегодный прирост протяжённости овражно-балочной сети составляет более 20 тыс. км. Водной эрозии в разной степени подвержено около половины всей площади пашни. Ужасающим примером деградации земель служит образование и быстрый рост пустыни на территории Астрахан-

ской области. Причиной этого стал бессистемный и бесконтрольный выпас неучтённых стад овец без соблюдения правил и нормативов нагрузки поголовья на единицу площади пастбищ. В 27 субъектах РФ опустыниванием охвачено более 100 млн га. Огромные площади продуктивных земель выпадают из оборота на многие годы, и восстановление их травостоя потребует значительных затрат.

По явно заниженным данным Росреестра, водной эрозии, ежегодно уносящей миллионы кубических метров плодородной почвы, подвержено 17,8% площади сельскохозяйственных угодий, ветровой — 8,4%, переувлажнено и заболочено — 12,3%, охвачено процессами засоления — 20,1%.

**Растущая криминализация сферы земельных отношений.** Приведённая выше статистика свидетельствует о ряде неблагоприятных тенденций в распределении земельных ресурсов. К сожалению, во многих регионах стали нормой нелегитимное предоставление земельных участков, рейдерство, спекулятивные сделки. В наибольшей степени это относится к муниципальному уровню, на котором должностные преступления в сфере земельных отношений вышли на первые места в общем перечне правонарушений. Развитию этих явлений во многом способствует отсутствие надлежащего учёта земельных ресурсов, слабость государственного контроля их использования и охраны, пробелы и разночтения в земельном и гражданском законодательстве и другие факторы, наличие которых — итог слабой земельной политики и бессистемности управления земельными ресурсами.

Результаты анализа состояния и тенденций развития земельных отношений говорят о необходимости существенной корректировки земельной политики государства, которая должна включать ряд безотлагательных действий с концентрацией усилий аграрной науки, власти и бизнеса. К их числу относятся:

- разработка и принятие основополагающего документа в виде доктрины земельной политики государства, которая должна дать ответы на все вопросы, поставленные в начале статьи;
- формирование адекватной современным вызовам системы управления земельными ресурсами на основе воссоздания единого органа регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель;
- воссоздание институтов организации эффективного использования и охраны земельных ресурсов (прогнозирование и планирование, землеустройство, мониторинг земель, государственный контроль, изучение и оценка земельного потенциала);

- проведение сплошной инвентаризации земель и формирование на её основе полного и объективного кадастра сельскохозяйственных земель;
- формирование системы эффективного противодействия развитию процессов деградации земель;
- развитие земельного законодательства: принятие новых редакций законов "О землеустройстве", "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", "О государственном регулировании охраны почвенного плодородия" и др.;
- разработка генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов Российской Федерации и более детальных документов в виде схем землеустройства территорий субъектов РФ и муниципальных образований;
- осуществление комплекса мер по ограничению роста латифундий (установление предельных размеров землевладений, ограничение государственной поддержки сверхкрупных землевладений, дифференцированное налогообложение и пр.);
- восстановление системы научного и кадрового обеспечения рационального землевладения и землепользования;
- создание эффективной системы информационного и консалтингового обеспечения процессов рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Ключевой позицией в перечне необходимых действий является формирование современной

системы управления земельными ресурсами страны. Исторический опыт России и практика функционирования подобных систем в развитых государствах позволяют представить эту систему в виде схемы (рис.). Она включает в себя институты и инструменты, функционирующие в рамках единой концепции, тесно связанные между собой и работающие на достижение общих целей. Каждый блок должен обладать необходимой методической автономией при соблюдении установленных методологических подходов. Важнейшее условие – воссоздание в структуре Правительства РФ органа по регулированию земельных отношений и управлению земельными ресурсами, обладающего необходимой полнотой прав и полномочий в этой сфере и несущего полную ответственность за состояние и организацию использования и охраны земельных ресурсов. Такой орган функционировал в Российской Федерации с 1990 г. – Государственный комитет РСФСР по земельной реформе, с 1996 г. он был переименован в Государственный комитет РСФСР по земельным ресурсам и землеустройству (Роскомзем), в 1998 г. введён в состав Министерства по земельной политике, строительству и жилищному хозяйству РФ, затем прошёл ещё шесть реорганизаций, утратив при этом многие важнейшие функции. Современный Росреестр унаследовал лишь ведение кадастра объектов недвижимости,



Система управления земельными ресурсами страны

регистрации и картографии, за управление земельными ресурсами и за их рациональное использование ведомство ответственности не несёт.

Особая роль в предлагаемой системе принадлежит землеустройству как основному инструменту управления процессами перераспределения земель, устранения недостатков землепользования, организации территории объектов сельскохозяйственного производства, разработки программ и проектов противодействия процессам эрозии почв, опустынивания и др.

Российское землеустройство берёт начало в описаниях земель XII—XIV вв. Оно обеспечило проведение аграрной реформы 1861 г., столыпинских преобразований, осуществление комплекса мер по организации использования и охраны земель в СССР, было важнейшим инструментом проведения современной земельной и аграрной реформ, но в настоящее время оказалось не в чести. Его роль явно принижена, входящие в него институты почти полностью ликвидированы, что стало причиной множества проблем в земельной сфере страны. Возрождение землеустройства должно стать важным фактором совершенствования земельных отношений.

Главная роль в системе отведена кадровому обеспечению управления земельными ресурсами. Одна из проблем в этой сфере — необоснованное сокращение аспирантуры по научному профилю "Землеустройство", относящемуся к экономическим специальностям. При общей тенденции к сокращению подготовки кадров по экономике в разы сократили и подготовку научных сотрудников по землеустройству, которые на самом деле очень востребованы как в учебных, так и в научных организациях. Кафедры землеустройства и кадастров сегодня функционируют в 84 вузах страны, а возможности подготовки для них высококвалифицированных специалистов, по сути, ликвидированы. Это же относится и ко множеству научных организаций, ведущих исследования в данной сфере.

Важнейшим фактором повышения эффективности управления земельными ресурсами следует сделать его научное обеспечение. Полагаем, что наиболее актуальными направлениями исследований должны стать следующие.

*Разработка методологии и современных методов регулирования земельных отношений в АПК, обеспечивающих развитие и конкурентоспособность различных форм землевладения и землепользования.* Прежде всего надо дать обоснованный ответ на вопросы: следует ли продолжить приватизацию сельскохозяйственных земель и каким должно быть оптимальное соотношение земель, находящихся в государственной, муниципальной и частной собственности? В зависимости от того, каков будет ответ, выстроится вся земельная поли-

тика. На первом этапе реформы (1990—2000) было приватизировано около 1/3 сельскохозяйственных земель, в новом тысячелетии приватизация остановлена, заменена национализацией или осуществляется крайне медленно мелкими фрагментами. В государственной и муниципальной собственности сегодня остаётся 2/3 земель, большая часть которых не разграничена, не поставлена на кадастровый учёт и не прошла регистрацию, поэтому любые сделки с ней не являются легитимными. Именно эта часть земель используется наиболее неэффективно, и государство должно выработать определённую позицию, в основу которой должны лечь результаты исследований по различным вариантам развития отношений собственности. Необходимо также установить оптимальное соотношение собственности и аренды земли при ведении агробизнеса, проанализировать различные варианты в разных условиях хозяйствования и дать бизнесу обоснованные рекомендации.

Требуется ответа вопрос о судьбе земельных долей. Этот институт был введён как инструмент уравнительной и справедливой приватизации в начале преобразований и по замыслу разработчиков реформы должен был выполнить распределительную функцию в течение максимум трёх лет, полностью себя исчерпав. Однако прошла уже четверть века, а земельные доли сохраняются, затрудняя формирование устойчивого и эффективного землевладения.

Отдельная тема — выработка позиций, определяющих отношение государства и общества к сверхкрупным землевладениям, или латифундиям. Очевидно, что их рост должен быть остановлен, но для этого нужно разработать и реализовать механизм, который позволит сделать это, не разрушая крупный агробизнес и создавая условия, обеспечивающие конкурентоспособность среднего и малого предпринимательства на селе.

*Разработка современной методологии стратегического прогнозирования и планирования использования и охраны земельных ресурсов.* Сохранение элементов государственного регулирования экономики влечёт за собой необходимость восстановления на новой институциональной основе прогнозирования и перспективного планирования, в том числе в земельной сфере. Однако просто восстановить практику советского периода невозможно, поэтому науке необходимо дать ответы на ряд вопросов, определяющих содержание и организацию прогнозирования и планирования в современных условиях.

*Формирование системы информационного обеспечения управления земельными ресурсами.* Если объективно оценивать современную информацию о главном национальном богатстве страны — земельном фонде (полнота, достоверность, акту-

альность и др.), то нужно признать её абсолютную неадекватность потребностям управления экономикой. Достаточно сравнить данные различных министерств и ведомств – Росреестра, Росстата, Минсельхоза, Минприроды, чтобы увидеть огромные расхождения в составе земель и динамике изменений. Если при этом ещё учесть отсутствие плано-картографической документации и качественных характеристик земельных участков, то станет очевидной необходимость системного решения этой проблемы.

*Научное обоснование и разработка комплекса мер по развитию цивилизованного рынка сельскохозяйственных земель и его инфраструктуры.* Выше уже отмечалось медленное, с большими издержками, но поступательное развитие земельного рынка. Однако проблемными остаются его закрытость, слабость инфраструктуры, нелегитимность огромного числа сделок, высокий уровень коррумпированности структур, связанных с его функционированием. Содержание исследований по этой проблеме должно быть нацелено на установление направления совершенствования оборота земельных участков, определение механизмов развития инфраструктуры и возможности повышения информационной открытости земельного рынка.

*Создание цифровых моделей оптимального распределения и организации использования земельных ресурсов на всех уровнях (страна, субъекты РФ, муниципальные образования).* Развитие цифровой экономики – не новое модное увлечение, а абсолютная необходимость, определяющая конкурентоспособность любой отрасли, включая АПК. Спонтанные процессы распределения и перераспределения земель, базирующиеся лишь на политической воле и административных представлениях, приводят к значительным перекосам в межотраслевом перераспределении земель, в пространственной организации экономики, в межтерриториальной специализации АПК. Альтернативы цифровым моделям пространственной организации экономики в современном мире просто не существует. Мы находимся здесь почти на нулевом уровне, поэтому на основе системного подхода необходимо определить механизмы создания плано-картографической и иной информации, состав и очерёдность разработки моделей, организацию разработок и их внедрение, содержание землеустроительного обеспечения этого процесса.

В решении задачи цифрового моделирования следует отметить роль землеустройства. В выступлениях сотрудников ряда экономических ведомств, прежде всего Министерства экономического развития РФ, довольно часто озвучивается мнение о необходимости снижения роли и изменения места землеустройства в системе управления земельными ресурсами и органи-

зации использования земель. Полагаем, что такая позиция обусловлена в большей степени не объективными обстоятельствами, а недостаточной профессиональной подготовкой лиц, принимающих важные управленческие решения в сфере земельных отношений. Мировая и отечественная практика говорит о другом: землеустройство было, есть и останется основным институтом организации рационального использования и охраны земельных ресурсов страны. Другое дело, что современное землеустройство не может быть законсервировано на уровне технологий прошлого века. Оно должно стать иным и по набору задач, и по технологиям их решения. В основном его следует ориентировать на реализацию актуальных социально-экономических установок, использование новейших технических средств и перспективных методов и инструментов, в числе которых на первое место должно быть выдвинуто цифровое моделирование, обеспечивающее не только рациональную организацию территории, но и внедрение автоматизированных технических комплексов обработки земель и производства сельскохозяйственной продукции.

Первые шаги в данном направлении уже делаются. В частности, в Государственном университете по землеустройству разработаны некоторые подходы к решению этой задачи, но для успешного продвижения необходимы крупные исследования, результатом которых станет набор технологий, методов и стандартов организации территории на основе цифровых моделей и методов.

*Разработка современной методологии, методов и технологий охраны и воспроизводства потенциала сельскохозяйственных земель.* Темпы деградации сельскохозяйственных земель во многих регионах страны становятся просто критическими: для юго-востока – нарастание процессов опустынивания, для регионов Черноземья – развитие водной эрозии, для степных районов – усиление ветровой эрозии. Эти процессы крайне опасны не только для сельского хозяйства, но и для экономики страны, однако реакция государства на них пока очень слабая. Необходимо убедительно доказать власти и обществу эту опасность, оценив её полно и объективно и предложив меры по предотвращению развития негативных процессов. Новых подходов требуют классификация факторов деградации земель, разработка современных технологий её предотвращения и устранения последствий, определение инструментов стимулирования сельхозпроизводителей и структур управления АПК к активному противодействию процессам разрушения земельного потенциала.

*Создание перспективной модели мониторинга сельскохозяйственных земель на основе дистанционного зондирования и ГИС-технологий.* Совре-

менные технические возможности и российский потенциал космических технологий позволяют вести в режиме онлайн постоянное слежение за состоянием земельных ресурсов страны. Ещё в 1980-е годы были разработаны и успешно использовались технологии дистанционного зондирования процессов движения пустыни, развития овражно-балочной сети, переувлажнения и иссушения земель, перемещения вредоносных насекомых и растений. К сожалению, с начала 1990-х годов эти работы перестали финансироваться и постепенно сошли на нет. Усилия Минсельхоза России по восстановлению и развитию мониторинга земель недостаточны и не имеют должного научного обоснования. Между тем потребность в мониторинговой информации огромна, и для этого необходима современная модель её получения и обработки. Нужно сформировать научную и производственную концепции развития мониторинга, определить наиболее перспективные технологии получения информации и их сочетание для формирования многоцелевой модели, разработать организационную схему ведения мониторинга и предоставления его результатов заинтересованным структурам, прежде всего органам управления земельными ресурсами.

Перечисленные направления исследований не исчерпывают весь спектр научных проблем

в сфере земельных отношений, однако они наиболее актуальны и их следует включить в программы фундаментальных и прикладных научных исследований.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Хлыстун В.Н. Четверть века земельных преобразований: намерения и результаты // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 10. С. 13–17.
2. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 г. № 297-р "Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы".
3. Распоряжение Правительства РФ от 8.11.2018 г. № 2413-р "План мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений".
4. Сведения о наличии и распределении земель в Российской Федерации на 01.01.2018 г. (в целом по Российской Федерации). Форма 22.
5. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 году. Росреестр, 2017.
6. Сельское хозяйство России. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. М., 2018.
7. <http://www.befl.ru/upload/iblock/483/438810b362f214326ff5f343d7d663ce.pdf>

## DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

© 2019 V.N. Khlystun

*State University of land management, Moscow, Russia*

*E-mail: vkhlustun@yandex.ru*

Received 15.01.2019

Revised version received 13.02.2019

Accepted 16.03.2019

This article analyzes the results and consequences of land and agrarian reforms in Russia and investigates the main directions of land policy improvement. The dynamics of the ownership structure, as well as the forms and types of land use in agricultural organizations, indicate the incompleteness of land transformations and misunderstanding of the direction of subsequent development. An assessment of the state land policy indicates its uncertainty in a number of critical positions and the inadequate response of the land administration system to the modern requirements of socioeconomic development. Its inefficiency gave rise to the lack of information on the composition and quality of land parcels, accelerating degradation of agricultural lands, criminalization of land relations, insecurity of small agribusinesses, and unprecedented growth of latifundia, among other negative trends. Registered agricultural lands constitute a little more than 20%. The boundaries of political units are not established, which leads to land disputes and insecurity of agricultural producers' rights. The destruction of institutions for planning and forecasting; the use and protection of lands; and land management, monitoring, re-cultivation, and anti-erosion measures all led to the desertification of large areas, progress of water and wind erosion, soil salinization, and other degradation processes. To improve the current situation, we propose that a system of urgent measures be implemented.

*Keywords:* land relations, agro-industrial complex, agricultural land, regulations, land policy, management, soil degradation.