

Виктор Г. Брыжко, Денис В. Семеновских
**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ
ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ СЕЛЬСКОГО
ХОЗЯЙСТВА В ПРИГОРОДНЫХ ЗОНАХ**

В статье на основе анализа специфики ведения пригородного сельскохозяйственного производства определены особенности экономической защиты земель в пригородных зонах. Обоснованы структура и состав организационно-экономической системы защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах; установлены направления, мероприятия, этапы и результаты работы данной системы. Ключевые слова: пригородное сельское хозяйство; организационно-экономическая система защиты земель; земельно-имущественные интересы.

Рис. 2. Лит. 14.

Віктор Г. Брижко, Денис В. Семеновських
**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА ЗАХИСТУ
ЗЕМЕЛЬНО-МАЙНОВИХ ІНТЕРЕСІВ СІЛЬСЬКОГО
ГОСПОДАРСТВА У ПРИМІСЬКИХ ЗОНАХ**

У статті на основі аналізу специфіки ведення приміського сільськогосподарського виробництва визначено особливості економічного захисту земель у приміських зонах. Обґрунтовано структуру і склад організаційно-економічної системи захисту земельно-майнових інтересів сільського господарства у приміських зонах. Визначено напрямки, заходи, етапи та результати роботи даної системи.

Ключові слова: приміське сільське господарство; організаційно-економічна система захисту земель; земельно-майнові інтереси.

Victor G. Bryzhko¹, Denis V. Semenovskikh²
**ORGANIZATIONAL ECONOMIC SYSTEM FOR PROTECTION
OF LAND PROPERTY INTERESTS IN AGRICULTURE
OF SUBURBIAN ZONES**

The article carries out the analysis of the specifics of suburban agricultural production processes and determines the peculiarities of economic protection of lands in suburban zones. The structure and the contents of the organizational economic system for the protection of land property interests in agriculture in suburban zones are grounded. Directions, measures, stages and the key outcomes of this system performance are specified.

Keywords: suburban agriculture; organizational economic system of land protection; land property interests.

Постановка проблемы. Проблемы обеспечения сохранности земель сельскохозяйственного назначения, повышения эффективности российского агропромышленного комплекса и уровня продовольственной безопасности требуют конструктивного решения в России и ее регионах, что находит отражение в соответствующих федеральных нормативно-правовых документах [1; 2]. По мнению авторитетных российских ученых, в стране остро назрела необходимость формирования и последовательного осуществления активной государственной политики в сфере совершенствования земельных отношений, более эффективного использования и охраны земельных ресурсов [3; 6;

¹ Academician D.N. Pryanishnikov Perm State Agricultural Academy, Russia.

² Academician D.N. Pryanishnikov Perm State Agricultural Academy, Russia.

10]. Решение данной проблемы непосредственно связано с обеспечением продовольственной безопасности страны в условиях интеграции в мировую экономическую систему.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемы реализации и защиты имущественных интересов сельского хозяйства, организации и развития аграрного землепользования находили отражение в работах многих ученых в разные годы. В частности, здесь следует отметить работы А.И. Алтухова [3], А.А. Варламова [5], С.Н. Волкова [7], Я.Я. Мауля [8], В.В. Милосердова [10], А.И. Татаркина [11; 12], С.А. Ткачука [13], В.Н. Хлыстуна [14] и других специалистов.

Нерешенные ранее части общей проблемы. В современных экономических условиях проблема эффективности реализации и защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства и аграрных товаропроизводителей остается актуальной и требует системного развития. В частности, требует обоснования организационно-экономической системы защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах, имеющая специфику, обусловленную особенностями пригородного сельскохозяйственного производства.

Цель исследования – обоснование структуры и состава организационно-экономической системы защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах; установление направлений, мероприятий, этапов и результатов реализации данной системы.

Основные результаты исследования. Земля как объект имущественных отношений выполняет в сельском хозяйстве особую роль. Ее нельзя рассматривать как имущество в отрыве от ее функций, места размещения, условий и средств производства, расселения людей, объектов рекреации т.д. По мнению С.Н. Волкова, в данном контексте необходимо неукоснительное соблюдение принципа приоритета охраны плодородных земель перед их использованием в качестве недвижимого имущества [6].

На наш взгляд, практическая реализация этого важного принципа должна быть положена в основу защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в современных условиях. В центре государственной аграрной политики должны быть мероприятия по организации рационального использования и защиты земель сельскохозяйственного назначения. Особую актуальность эти вопросы приобретают при организации и ведении пригородного сельского хозяйства.

Для современного использования земель сельскохозяйственного назначения в пригородных зонах характерными являются следующие тенденции: значительное количество сделок с землей, сопровождающихся как сменой собственников, так и целевого назначения земель; увеличение площади земель, занятых индивидуальными и коллективными садами и огородами, дачными хозяйствами, коттеджной застройкой; активное межотраслевое перераспределение земельных ресурсов; увеличение антропогенной нагрузки на сельскохозяйственные земли; ограничение условий развития агропромышленного производства в зонах потенциального изъятия сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд; сокращение резервов освоения новых земель

для вовлечения в сельскохозяйственный оборот; зависимость специализации пригородных сельскохозяйственных товаропроизводителей от потребностей в продуктах питания жителей городов; увеличение ценности сельскохозяйственных земель из-за высокой потребности в них и более высокого по сравнению с периферийными районами уровня ведения сельского хозяйства [11].

В пригородных зонах, как правило, необходимо соблюдать баланс между обеспечением населенных пунктов резервными территориями для расширения городской застройки и сохранением ценных сельскохозяйственных угодий. В пригородах зачастую невозможно устранить недостатки организации территории, вызванные отводами земель. Эта проблема связана с фиксированным положением границ городов и инженерных объектов, в результате чего сельскому хозяйству наносится значительный ущерб. Формирование территории любого населенного пункта и иного административного образования происходит путем перераспределения земель. Особенно часто установление или расширение границ городов происходит за счет прилегающих земель сельскохозяйственного назначения. Земли именно этой категории находятся вокруг населенных пунктов и подлежат изъятию для расширения застройки или других градостроительных целей. При этом происходит изменение целевого назначения участков, которые из земель сельскохозяйственного назначения переходят в категорию земель населенных пунктов.

Для организации рационального использования земельных ресурсов в пригородных зонах должны разрабатываться мероприятия по установлению границ городов, земельно-хозяйственному устройству их территории, межеванию земель. В результате осуществления этих действий может изменяться целевое назначение сельскохозяйственных угодий. Последнее может происходить и в результате частных отводов сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, рыночного оборота, нецелевого аграрного использования земельных участков. Наиболее значительные перемены в распределении земельного фонда субъекта Федерации происходят при установлении и расширении границ городских населенных пунктов. Это оказывает значительное влияние на сельскохозяйственное производство и данный процесс имеет определенные особенности: установление границ города производится в соответствии с градостроительной документацией; для расширения границ городского населенного пункта необходимо предусматривать наличие значительных резервов; расширение границ населенного пункта происходит, в основном, за счет земель сельскохозяйственного назначения; включение земельных участков в границы города не сопровождается прекращением прав пользователей сельскохозяйственных земель. Последняя особенность имеет важное значение, так как это означает, что на сельскохозяйственные угодья, включенные в границу города, будут действовать градостроительные регламенты, в соответствии с которыми участки могут быть застроены в любой момент [12].

Результаты исследований свидетельствуют, что сельскохозяйственное землепользование в пригородных зонах крупных промышленно развитых центров имеет определенные особенности. Имеют специфику и меры экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения в таких пригородных зонах. К наиболее значимым из них относятся следующие:

1. Применение повышающих коэффициентов к стоимости освоения новых земель взамен участков, изымаемых из сельскохозяйственного оборота.

2. Целесообразность возобновления практики возмещения потерь сельскохозяйственного производства в размере средств, необходимых для восстановления уровня нарушаемого агропромышленного производства, путем освоения новых земель или улучшения малопродуктивных угодий.

3. Использование дифференцированных ставок земельных платежей в зависимости от целевого использования земель; компенсация ущерба сельского хозяйства при изъятии земель из аграрного производства; увязка выкупной цены земельных участков со стоимостью освоения новых земель.

4. Функциональное зонирование территории и выделение зон, в которых изъятие продуктивных земель не допускается, допускается в исключительных случаях, допускается при условии обмена; необходимое перераспределение земель между категориями и видами земель; установление специализации хозяйств, максимально соответствующей градостроительным регламентам; для сельскохозяйственных земель – установление сельскохозяйственных регламентов с ограничениями по капитальному строительству.

5. Возмещение ущерба сельскому хозяйству, связанного со снижением качества земель, в зависимости от уровня снижения плодородия угодий, определяемого по кадастровой оценке или по снижению уровня урожайности культур.

6. Направление средств, предназначенных для возмещения ущерба сельскому хозяйству, на освоение новых земель в пригородных зонах, повышение уровня плодородия и интенсивности использования оставшихся земель.

7. Включение сельскохозяйственных земель в общую шкалу при оценке земель поселений, то есть оценка угодий с точки зрения их пригодности для застройки и иных градостроительных целей с учетом функции резерва для перспективного строительства [4].

Особенности распределения, перераспределения и использования земель сельскохозяйственного назначения в пригородных зонах должны учитываться при формировании механизма их защиты. Характер данного механизма должен быть преимущественно экономическим. По мнению С.А. Ткачука, защита продуктивных угодий должна осуществляться путем комплексного учета и оценки экономических последствий от изъятия земель из аграрного оборота [13]. А.И. Алтухов [3], Я.Я. Мауль [8], В.В. Милосердов [10], А.И. Татаркин [11; 12], В.Н. Хлыстун [14] считают, что проблему многоцелевого рационального использования земельных ресурсов можно решить лишь при условии развития необходимых экономических рычагов. В.В. Акимов предлагает для решения данной проблемы использовать приемы экономического регулирования природопользования [9].

По нашему мнению, в целях поддержки агропромышленного производства на пригородных территориях следует использовать результаты функционального зонирования территории, компенсировать ущерб сельскому хозяйству, использовать дифференцированные платежи в зависимости от целевого назначения земель, привести величину выкупной цены земель в соответствие со стоимостью их освоения для повышения барьера защиты. Данные

меры призваны способствовать сохранению площади и качества земель сельскохозяйственного назначения в государственных и общественных интересах.



Рис. 1. Структура и состав системы защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах, авторская разработка

Результаты наших исследований показывают, что организационная система защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах должна иметь комплексный характер и структурно представлять собой совокупность мероприятий нормативно-правового, административно-хозяйственного, природоохранного, экономического характера. Все

составляющие системы должны развиваться одновременно; они имеют важное значение при главенствовании ее экономического направления (рис. 1).

Реализация любых организационно-экономических действий должна опираться на соответствующие нормы права. Вместе с тем, как справедливо отмечает С.Н. Волков, отсутствие необходимых правовых актов в сфере регулирования землепользования приводит к незащищенности продуктивных земель от изъятий, не способствует вовлечению в оборот неиспользуемых земель, сдерживает развитие земельно-ипотечного кредитования [6].

На наш взгляд, нормативно-правовое обеспечение функционирования организационной системы защиты земель должно включать: разработку и принятие соответствующих правовых норм (положений на стыке гражданского, земельного и градостроительного законодательства), обеспечивающих реализацию имущественных интересов сельского хозяйства и аграрных товаропроизводителей в пригородных зонах; приведение в соответствие с новыми нормами права положений существующего законодательства; создание юридической основы для практической реализации правового мониторинга реализации названных норм права; совершенствование правовых норм государственного надзора за использованием сельскохозяйственных земель в пригородных зонах и соблюдением соответствующих норм права; создание юридического механизма привлечения к ответственности субъектов права за нарушения законодательства в области использования земельных ресурсов.

Административное направление в рамках системы защиты земель должно развиваться путем реализации следующих мероприятий: создание органов управления, соответствующих новым нормам права в этой сфере, а также наделение существующих органов управления новыми функциями в области защиты земель сельскохозяйственного назначения в пригородных зонах; организация службы мониторинга за реализацией законодательства и деятельностью органов специальной компетенции в этой сфере; совершенствование организации и осуществления государственного земельного надзора; совершенствование порядка привлечения к ответственности физических и юридических лиц за нарушения законодательства, профилактика нарушений в области защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства.

Непосредственно экономическая составляющая системы защиты земель должна основываться на установлении комплекса платежей, направленных на компенсацию либо предотвращение ущерба, наносимого сельскому хозяйству изъятиями земель, негативным влиянием промышленных объектов, рыночным оборотом земель сельскохозяйственного назначения, нарушениями почвенно-плодородного слоя. Наиболее проблематичным в этом направлении является корректное определение базового показателя, отражающего величину затрат на сельскохозяйственное освоение новых земельных участков, установление поправок за качество и местоположение земель, удорожание работ по освоению земель. В систему платежей также должны входить платежи за ущерб отдельных сельских товаропроизводителей и текущие платежи за землю, дифференцированные в зависимости от целевого назначения земель.

Природоохранное направление защиты земель должно содержать: разработку норм и правил осуществления хозяйственной деятельности в пригород-

ных зонах; разработку норм природо- и землепользования; организацию эффективного мониторинга за состоянием земель сельскохозяйственного назначения в пригородных зонах; организацию контроля за соблюдением экологически обоснованных норм ведения хозяйственной деятельности и землепользования; совершенствование механизма привлечения к ответственности за нарушение природоохранных норм и правил в пригородных зонах.

Все перечисленные мероприятия, представляющие отдельные структурные элементы защиты земель, должны реализовываться по всем направлениям одновременно в 3 этапа: на первом – должны разрабатываться новые правовые и административные инструменты, приводиться в соответствие с новыми инструментами функции существующих институтов, устанавливаться нормативы платежей; на втором – должны осуществляться мониторинг и контроль за реализацией системы защиты, возмещением ущерба; на третьем – должны вводиться в действие инструменты, связанные с ответственностью за нарушение рациональных систем землепользования в пригородных зонах (рис. 2).

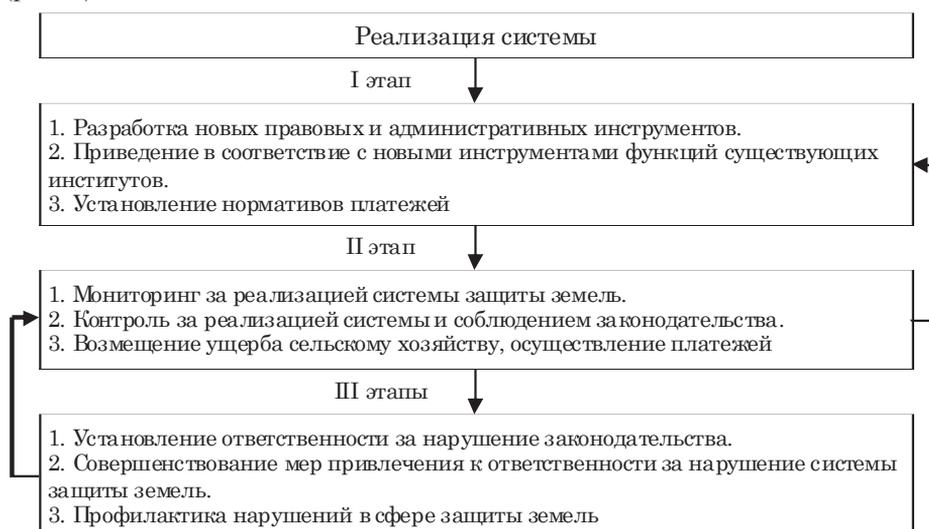


Рис. 2. Схема практической реализации организационной системы защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах, авторская разработка

Следует заметить, что между вторым и первым этапами реализации системы должна существовать обратная связь: недостатки правовых и административных инструментов, выявленные в процессе мониторинга и контроля за реализацией системы защиты земель, могут быть устранены путем совершенствования соответствующих норм права и административно-хозяйственных действий. Третий этап также должен предусматривать обратную связь со вторым этапом, так как установление ответственности за нарушения в сфере защиты земель должно сопровождаться мониторингом административных действий, контролем за возмещением ущерба и устранением последствий нарушения законодательства в области земельных отношений.

Реализация предлагаемой нами модели приведет к совершенствованию нормативно-правовой основы защиты земель, повышению эффективности деятельности органов управления в этой сфере, формированию действенных экономических инструментов защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства и аграрных товаропроизводителей, организации пригородного сельскохозяйственного землепользования с учетом требований охраны земельных ресурсов и окружающей среды.

Выводы. Таким образом, организационно-экономическая система защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства должна иметь комплексный характер и структурно представлять собой совокупность мероприятий нормативно-правового, административно-хозяйственного, природоохранного, экономического характера. Реализация модели защиты земель должна происходить в 3 этапа: разработка инструментов, установление нормативов; мониторинг и контроль за реализацией системы; установление ответственности за нарушение системы.

Функционирование предлагаемой организационно-экономической системы защиты земельно-имущественных интересов сельского хозяйства в пригородных зонах преследует цель сохранения площадей и качества земель сельскохозяйственного назначения, улучшение условий ведения сельского хозяйства в пригородных зонах, развитие сельских территорий, улучшение условий труда и жизни сельских жителей, что, в свою очередь, призвано способствовать совершенствованию и развитию регионального агропромышленного комплекса, повышению уровня продовольственной безопасности региона.

1. О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон от 22.12.2006 №264-ФЗ // Российская газета.— 11.01.2017 // www.rg.ru.
2. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 №120 // Российская газета.— 3.02.2010 // www.rg.ru.
3. *Алтухов А.И.* Национальная продовольственная безопасность: проблемы и пути их решения. — М.: ВО Минсельхоза России, 2006. — 159 с.
4. *Брыжеко В.Г.* Механизм экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005. — 301 с.
5. *Варламов А.А.* Управление земельными ресурсами. — М.: Колос, 2004. — 528 с.
6. *Волков С.Н.* Регулирование земельных отношений в сельском хозяйстве: земельное право // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.— 2012.— №6. — С. 8—12.
7. *Волков С.Н.* Экономика землеустройства. — М.: Колос, 2001. — 456 с.
8. *Мауль Я.Я.* Экономика и экология землепользования. Прогнозирование, территориальная организация и охрана ресурсов Казахстана. — Алма-Ата: Кайнар, 1989. — 216 с.
9. *Мауль Я.Я., Акимов В.В.* Рыночный механизм землепользования. — Акмола: Нива, 1993. — 172 с.
10. *Милосердов В.В., Милосердов К.В.* Аграрная политика России — XXI век. — М.: ВО Минсельхоза России, 2002. — 543 с.
11. Теоретические и методические основы формирования экономических отношений при межотраслевом перераспределении земель: Препринт / А.И. Татаркин и др. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003. — 63 с.
12. Теоретические основы экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения: Препринт / А.И. Татаркин и др. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2004. — 70 с.
13. *Ткачук С.А.* Управление земельными ресурсами (вопросы общей теории). — Целиноград: ЦСХИ, 1986. — 92 с.
14. *Хлыстун В.Н.* Государственное регулирование земельных отношений/ Коллектив авторов. — М.: Колос, 2000. — 264 с.

Стаття надійшла до редакції 27.11.2012.