

Вовлечение неиспользуемых земель в хозяйственный оборот аграрной сферы региона: институциональное регулирование и экономическая целесообразность

Трофимова Валентина Ивановна

Канд. с.-х. наук, ст. науч. сотр.

ORCID: 0000-0003-3765-2320, e-mail: nii_apk_sar@mail.ru

Поволжский научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса – обособленное структурное подразделение Федерального исследовательского центра «Саратовский научный центр Российской академии наук», г. Саратов, Россия

Аннотация

Показана необходимость институционального регулирования процесса вовлечения в хозяйственный оборот аграрной сферы региона неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Представлены количественная и качественная характеристики выведенных ранее из оборота сельскохозяйственных угодий земель, их территориальное распределение по почвенно-климатическим микрорайонам и административным районам региона, продолжительность неиспользуемого периода, уровень остаточного плодородия (по содержанию гумуса), степень деградирования земельных участков. Разработан и предложен для использования расчетно-аналитический комплекс – алгоритм, представляющий четырехэтапный механизм анализа, подготовки и принятия решений по выбору способа восстановления земельных участков и варианта их дальнейшего использования. Рекомендуется использовать три варианта восстановления земельных участков: прямой возврат в хозяйственный оборот при непродолжительном сроке неиспользования; проведение культуртехнических мероприятий с последующим введением в оборот; перевод в другую категорию использования в случае высокой степени деградации и низкого уровня плодородия. Разработанный алгоритм вовлечения неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения направлен на сохранение земельного потенциала региона, укрепление системы рационального землепользования. Представленные этапы обеспечивают не только теоретико-методическую, но и практическую значимость. Область применения – научные организации, органы управления агропромышленного комплекса на муниципальном и региональном уровнях, сельхозпроизводители.

Ключевые слова

Институциональное регулирование, неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения, оценка плодородия почв, состояние пашни, введение земель в оборот, алгоритм

Для цитирования: Трофимова В.И. Вовлечение неиспользуемых земель в хозяйственный оборот аграрной сферы региона: институциональное регулирование и экономическая целесообразность // Вестник университета. 2024. № 8. С. 95–108.



Involving unused land in the economic turnover of the agricultural sector of a region: institutional regulation and economic feasibility

Valentina I. Trofimova

Cand Sci. (Agr.), Senior Researcher

ORCID: 0000-0003-3765-2320, e-mail: nii_apk_sar@mail.ru

Povolzhskiy Scientific Research Institute of Economic and Organization of Agroindustrial Complex –
Subdivision of the Saratov Federal Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Saratov, Russia

Abstract

The article shows the necessity of institutional regulation of the process of involving unused agricultural land into the economic turnover of the agrarian sphere of a region. It presents quantitative and qualitative characteristics of previously withdrawn agricultural lands, their territorial distribution by soil and climatic microzones and administrative districts of a region, unused period duration, residual fertility level (in terms of humus content), and land plots degradation degree. A calculation-analytical complex such as an algorithm representing a four-stage mechanism of analysis, preparation and decision-making on the choice of the land plots restoration method and their further use option has been developed and proposed for use. It is recommended to use three options for land plots restoration: direct return to economic turnover in case of a short period of non-use; carrying out cultural and technical measures with subsequent implementation into the turnover; transfer to another category of use in case of a high degree of degradation and low fertility level. The developed algorithm of unused agricultural land involvement is aimed at preserving the land potential of a region, strengthening the rational land use system. The presented stages provide not only theoretical and methodological, but also practical significance. Application scope is scientific organizations, agroindustrial complex management bodies at the municipal and regional levels, and agricultural producers.

Keywords

Institutional regulation, unused agricultural land, soil fertility assessment, arable land condition, land into circulation implementation, algorithm

For citation: Trofimova V.I. (2024) Involving unused land in the economic turnover of the agricultural sector of a region: institutional regulation and economic feasibility. *Vestnik universiteta*, no. 8, pp. 95–108.



ВВЕДЕНИЕ

Решению проблемы вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время посвящено много исследований, в которых основная роль отводится институциональным преобразованиям, способствующим более быстрому вводу пустующих земель в оборот, в том числе за счет совершенствования правового механизма выявления неиспользуемых земель, принудительного прекращения прав на них и их предстоящего вовлечения в хозяйственный оборот, которое считается одной из приоритетных задач в сфере земельных отношений. Проблеме и решению нерационального использования земель сельскохозяйственного назначения уделяется достаточно внимания научной общественностью и органами государственной власти, однако до сих пор существенных изменений не произошло.

Все действия по решению данного вопроса должны быть основаны на законодательных нормах и институтах. Однако, поскольку сами институты изменяются в ходе экономического развития, возникают трудности, связанные с регулированием процесса перераспределения во времени объемов земельных ресурсов между собственниками и пользователями. Среди комплекса таких задач прежде всего необходимо отметить проблемы взаимодополняемости институтов, экономической эффективности их функционирования, обеспечения реализации конкретных механизмов, непосредственно влияющих как на процесс регулирования, так и на его результаты [1].

В трудах отечественных экономистов преобладает подход к институтам как к правилам и нормам, регулирующим взаимодействие экономических субъектов. В целом определение институтов можно свести к конкретизации неформальных и формальных правил [2–4]. По мнению Г.Н. Никоновой и А.Г. Трафимова, регулирование рынка земли должно опираться не на теорию либерализма, но на положения экономической концепции институционализма, где государство, рынок, собственность рассматриваются как институты в их взаимодействии и комбинации [2].

Оборот земли во все периоды истории был регулируемым, поэтому институты, то есть формальные и неформальные правила, направленные на регулирование экономических процессов и закрепленные в законодательных и нормативных актах, традициях сложившейся практики, определяют рамки этого регулирования, служат основой для вовлечения в оборот и влияют на состояние и динамику земельного оборота [5].

С точки зрения А.В. Карпушкиной, под институциональным регулированием подразумеваются разработка, дополнение, корректировка, а также введение институтов, обеспечивающих своевременное и непротиворечивое согласование и реализацию интересов взаимодействия экономических субъектов, что способствует устойчивому развитию экономики [6].

Свои видения институционального регулирования представили В.Е. Охлопков и А.Г. Потеенко [7; 8]. Первый видит в институциональном регулировании динамичный процесс и явление, так как существуют издержки и ограничения, требующие существенной коррекции процессов вмешательства. Его концепция включает модификацию формальных и неформальных норм. Второй рассматривает институциональное регулирование как особый вид упорядочения взаимодействий субъектов рыночной экономики, проявляющийся в формировании институтов и условий для реализации экономических интересов субъектов путем установления определенных правил и норм.

По данным С.Г. Кирдиной, процесс институциональных изменений понимается как процесс совершенствования институциональных форм [9]. Вопросами институциональных изменений занимались многие ученые [10–13]. В своих исследованиях Г.Б. Клейнер указывает на то, что в Российской Федерации (далее – РФ, Россия) идет интенсивное и целенаправленное институциональное строительство, но результаты его пока не достигли полного удовлетворения для общества. Он отмечает необходимость глубокого переосмысления самой роли институтов в текущей экономической и социальной деятельности [11]. В работах В.И. Полтеровича рассматриваются проблемы трансплантации институтов из одной экономической среды в другую, но менее развитую. Разработанные приемы применяются для анализа реформирования экономики России [12].

Среди зарубежных ученых в области институционализма можно отметить Д. Норта, который считал, что институциональные изменения могут стать результатом изменений в формальных правилах, неформальных нормах или же их выполнения [14]. Свою лепту в институции внес Ф. Хайек – для него сознание неразрывно связано с внешней средой. Он отмечает, что институты должны находить объяснение

в терминах интенциональности человека, что означает способность сознания относиться к вещам, свойствам и ситуациям, то есть выражать их [15].

Цель исследования – институционально объяснить и экономически обосновать целесообразность, механизмы восстановления и варианты использования вовлекаемых в оборот земельных участков.

Теоретическую, методологическую и информационную базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся вопросами институционального регулирования в области земельных отношений. В совокупности с монографическим методом для построения алгоритма вовлечения в оборот неиспользуемых земель применялись различные приемы познания, систематизации и обобщения аналитической информации. Источниками информации послужили материалы Федеральной службы государственной статистики, нормативно-правовые акты региональных и муниципальных органов власти, интернет-ресурсы.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ АГРАРНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА

На этапе земельного оборота изучение формальных и неформальных правил и норм важно тем, что они задают определенное направление развитию земельных отношений и состоянию земельного оборота в определенный момент времени. С позиции Д. Ходжсона в земельном обороте институты являются регулирующими, и это регулирование осуществляется на практике с учетом транзакционных издержек самого оборота. В своих исследованиях он рассматривает институты как «системы устойчивых и общепринятых социальных правил, которые структурируют социальные взаимодействия» [16, с. 37]. Перуанский экономист Э. де Сото приводит различные примеры, где нелегальный оборот участков земли идет активнее легального [17]. Российский ученый В.А. Тамбовцев указывает на то, что между формальными и неформальными институтами возникает конкуренция, в результате чего побеждает тот, у кого степень распространения использования больше [18].

Институциональный анализ можно определить как методологию исследования, которая изучает влияние институтов и организаций на экономику, определяет транзакционные издержки, обусловленные ими, и в свою очередь признает ограниченную рациональность индивида и оппортунистическое поведение всех участников взаимоотношений. В соответствии с институциональным подходом в экономических исследованиях при разработке мероприятий, способствующих повышению эффективности использования земли, нельзя ограничиваться анализом только экономических процессов – необходимо включить в анализ такие институты, как институт земельного права, регулирующий оборот земель сельскохозяйственного назначения, а также институт частной собственности, решающий проблемы владения, пользования и распоряжения землей.

На основе системно-эволюционного подхода институциональное регулирование земель сельскохозяйственного назначения можно представить как воздействие на их предложение и спрос, включающее социальные и правовые структуры, нормы и правила, в целях обеспечения равновесия в соответствии с требованиями, предъявляемыми к поведению и интересам субъектов. Правовое регулирование отношений в области оборота земельных ресурсов осуществляется Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ, Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и другими федеральными и региональными нормативными и правовыми актами^{1,2,3}.

Земля как средство производства выполняет важную роль в различных отраслях экономики, но для аграрного сектора она является главным средством производства, способствующим обеспечению продовольственной безопасности страны. В зоне проведения исследований (Саратовская область) земельный фонд в 2022 г. составлял 10 124,0 тыс. га. В структуре земельного фонда преобладают земли сельскохозяйственного назначения, на долю которых приходится 85,4 % общей земли, или 8 649,4 тыс. га. Большая часть земель сельскохозяйственного назначения занята пашнями, пастбищами, сенокосами и многолетними насаждениями. Вся посевная площадь в 2022 г. насчитывала 4 305 тыс. га⁴.

¹ Конституция Российской Федерации (с изменениями на 1 июня 2020 г.). Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/9004937?marker=64U0IK/> (дата обращения: 01.06.2024).

² Земельный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 16 февраля 2022 г.). Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/74410000> (дата обращения: 01.06.2024).

³ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями на 30 декабря 2021 г.). Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901821169> (дата обращения: 01.06.2024).

⁴ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Режим доступа: <https://srtvgks.ru> (дата обращения: 01.06.2024).

Отражением правового регулирования земельных отношений в земельном законодательстве являются требования целевого использования земельных участков, запрета нарушения плодородия почв и ухудшения экологической ситуации, а также применение мер экономического стимулирования охраны земель. Тем не менее повсеместно происходит сокращение самых ценных земель, осуществляются неуправляемый рыночный оборот земель сельскохозяйственного назначения и перевод их в другие категории, в частности в земли населенных пунктов [19]. Эффективность введения в активный оборот неиспользуемых земель в основном зависит от качества почв. Отрицательными последствиями для земель являются такие негативные процессы, как ветровая и водная эрозия, переувлажнение, подтопление, засоление, осолонцевание, дефляция и в конечном итоге деградация почв. Кроме того, для земель сельскохозяйственного назначения характерно зарастание различной древесной и кустарниковой растительностью, что приводит к их выбыванию из оборота.

Для повышения эффективности землепользования прежде всего необходимо стимулировать развитие рыночного оборота в сфере земельных отношений, а также способствовать свободному доступу к приобретению земли в собственность или в аренду. Главным регулятором земельных отношений является государственный сектор, которому как институту присущи институциональная среда и институциональные соглашения. Государственные органы должны быть гарантом реализации прав и свобод граждан и содействовать эффективной реализации экономического потенциала земли [20].

В настоящее время вопросам использования и сохранности сельскохозяйственных земель уделяется особое внимание, что отражено в постановлении Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 731 «О государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации на период с 2022 г. по 2031 год»⁵. Это связано с тем, что значительные территории плодородных земель в России используются нерационально. Основные причины – это низкая кадастровая стоимость земель первой категории, что не стимулирует их владельцев на бережное отношение, а также отсутствие спроса. Следствием сокращения и неиспользования пашни является слабое финансово-экономическое положение многих сельхозтоваропроизводителей, обуславливающее недостаточность мероприятий по мелиорации и восстановлению плодородия почв.

Одна из причин роста площади пустующих сельскохозяйственных земель – это неиспользуемые земельные доли, которые составляют по стране 14,2 млн га. Для решения этой проблемы законодательством предусмотрена возможность выделения земельных участков в счет «невостребованных» земельных долей с последующим признанием на них прав государственной или муниципальной собственности, что позволяет на легальной основе пользоваться земельными участками заинтересованным юридическим и физическим лицам, вводя их в активный оборот.

Вовлечение в хозяйственный оборот невостребованных земельных долей и неиспользованных земельных участков зависит от реализации ряда направлений: формирование информационных ресурсов об использовании земель сельскохозяйственного назначения; перераспределение данных земель более эффективным собственникам, пользователям и арендаторам; экономическое стимулирование использования данных земель. Назрела необходимость формирования достоверности сведений о количественных и качественных характеристиках сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в хозяйственный оборот, с последующим внесением всей информации о них в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН), а также в Единую Федеральную информационную систему о землях сельскохозяйственного назначения.

В 2020 г. Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1482 регламентированы новые признаки, по которым земли сельскохозяйственного назначения считаются неиспользуемыми⁶:

- 1) четверть земельного участка не используется для нужд сельского хозяйства;
- 2) зарастание сорной растительностью на половине площади участка;
- 3) самовольные постройки;
- 4) загрязнение земельного участка химическими веществами;

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации на период с 2022 г. по 2031 год». Режим доступа: <https://base.garant.ru/400773886/> (дата обращения: 01.06.2024).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или неиспользования с нарушением законодательства Российской Федерации». Режим доступа: <https://base.garant.ru/74664078/> (дата обращения: 01.06.2024).

5) захламление участка на площади более 20 %.

Проблему вовлечения неиспользуемых земель в активный сельскохозяйственный оборот стало возможным решить с помощью проведения инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения с учетом их качественного состояния, что позволит определить и уточнить площади используемых угодий.

В России в качестве базовой категории оценки земли получила развитие бонитировка почв в соответствии с Общепринятой инструкцией в 1967 г. Однако, по мнению В.И. Кирюшина, существенным недостатком проводившейся бонитировки почв явилась слабая связь почвенных факторов с другими агроэкологическими условиями [21]. В настоящее время с применением наукоемких агротехнологий возрастает вклад человека в продуктивность земли, в связи с чем увеличивается количество агроэкологических показателей, которые устраняют или смягчают лимитирующие условия. В современном природопользовании оценка земель приобретает все более дифференцированный характер.

Земли сельскохозяйственного назначения относятся к отдельной категории земель. Для них установлен особый правовой режим, целью которого являются не только охрана и повышение плодородия почв, но и недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота. Земельным кодексом РФ они не были отнесены ни к изъятым из оборота, ни к ограниченным в обороте и являются оборотоспособными. Решению задачи вовлечения в активное использование земель сельскохозяйственного назначения может способствовать комплекс эффективных мероприятий по стимулированию их целевого и рационального использования, связанных с правовым обеспечением, а также экономическим, экологическим и организационно-хозяйственным механизмами.

Одной из проблем невостребованных земель, требующей особого внимания, является проведение государственного и муниципального контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения. В связи с этим необходим систематический контроль исполнения требований земельного законодательства путем: административного обследования и выявления неиспользуемых земель; установления земельных участков, используемых не по назначению; проведения анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Система учета земель включает две формы: основной и текущий учет. Формой основного учета является инвентаризация земель, которая проводится для выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земельных участков. Текущий учет земель, осуществляемый в форме государственного кадастрового учета, не может решить все проблемы, так как не все земельные участки прошли процедуру «Государственного кадастра недвижимости» и поставлены на учет без проведения кадастровых работ по установлению площади земельных участков и их границ по местоположению.

ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Саратовская область является одним из ведущих аграрных регионов России. В ней насчитывается 38 административных районов. С северо-запада на юго-восток ее пересекают четыре природные зоны: лесостепь, засушливая черноземная степь, сухая степь с темно-каштановыми и каштановыми почвами и полупустынная степь со светло-каштановыми и бурыми почвами.

Соотношение типов почв в земельных ресурсах области следующее: черноземы – 50,4 %; каштановые – 30,0%; солонцовые комплексы – 11,5%; аллювиальные почвы – 6,3%; прочие – 1,8%. В табл. 1 приводятся сведения о качестве сельскохозяйственных угодий региона.

Таблица 1

Качественное состояние сельскохозяйственных угодий по признакам, отрицательно влияющих на плодородие почвы Саратовской области

Качественная характеристика	Площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Доля от общей площади, %
Засоленные	1 091,5	12,8
С солонцовыми комплексами	1 233,0	14,5

Качественная характеристика	Площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Доля от общей площади, %
Кислые	13,2	0,2
Переувлажненные	133,2	1,6
Заболоченные	15,7	0,2
Каменистые	133,2	1,6
Покрытые кочками	9,9	0,1
Заросшие кустарником	28,7	0,3
Заросшие лесом	13,5	0,2
Сбитые (пастбища)	1 027,0	12,1

Составлено автором по материалам источника [22]

Данные таблицы указывают на то, что в регионе значительные площади почв являются засоленными и солонцовыми, что предусматривает их гипсование.

В соответствии с почвенно-климатическими зонами область подразделяется на 7 природно-экономических микрозон: Западная правобережная, Центральная правобережная, Северная правобережная, Пригородная, Северная левобережная, Центральная левобережная, Юго-Восточная левобережная. Все микрозоны разнятся по своему плодородию, которое зависит от содержания гумуса – чем мощнее гумусовый горизонт, тем почва качественнее [23].

В исследованиях выполнялась работа по выявлению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в регионе, где по всем районам дана оценка их плодородия (по степени гумусированности почвы: низкая, средняя, высокая), по периоду неиспользования земли (до двух лет, от двух до 10 и более 10 лет), по состоянию неиспользуемых земель (закустаренность, залесенность, заболачивание, засоление, эрозия водная и ветровая) (табл. 2) [23]⁷.

Неиспользуемая пашня свойственна для 6 микрозон. В Северной левобережной микрозоне незадействованные земли отсутствуют. В остальных имеется пустующая пашня. Для территории Западной микрозоны характерны наиболее высокий уровень увлажнения и наименьшая континентальность климата в сравнении с другими микрозонами. Здесь не используется всего 800 га земли, в том числе 100 га не обрабатывается до 10 лет, а 700 – более 10. Преобладают в основном черноземы типичные с содержанием гумуса в почве от 6,1 до 8,1 %. Это указывает на ее качество, от которого зависит ценность земли, что важно при вовлечении ее в хозяйственный оборот. Мощность перегнойного горизонта этих почв составляет от 40 до 56 см. Состояние данных земель характеризуется закустаренностью и местами заболоченностью. Наблюдается водная эрозия, степень эродированности – 25–50 %.

Почвенные ресурсы Центральной правобережной микрозоны относятся к черноземам обыкновенным и типичным. Мощность гумусного горизонта составляет от 40 до 50 см; имеются маломощные щебенчатые черноземы. Последние характерны для Красноармейского района, где из-за большого количества таких почв используется всего до 40 % пашни. Не обрабатываются до двух лет – 5,1 тыс. га земли, более 10 лет – 7,8 тыс. га, и почвы характеризуются низким содержанием гумуса. Еще в двух районах этой микрозоны имеются неиспользуемые земли: в Екатериновском более 10 лет без обработки находится 2,6 тыс. га, в Лысогорском – 3,4 тыс. га до 10 лет. В целом по микрозоне не обрабатывается 20,2 тыс. га пашни. Пустующие земли в некоторой степени закустарены и подвержены водной эрозии со степенью эродированности от 25 до 50 %.

Из 7 районов Северной правобережной микрозоны в 6 имеется необрабатываемая пашня с распространением различных почв от светло-серых до черноземов и содержанием гумуса от низкого до среднего (3,5–6,1 %). Мощность перегнойного слоя в некоторых местах достигает до 40 см. Меньшие площади без обработки находятся в Новобурасском и Петровском районах. Больше всего таких земель в Вольском районе – 25,3 тыс. га с периодом неиспользования более 10 лет. В данной зоне насчитывается 31,1 тыс. га пустующей пашни. По своему состоянию она отличается закустаренностью и залесенностью. Для рассматриваемой микрозоны присущи повышенный сток весенних вод и значительное проявление водной эрозии, степень эродированности достаточно высокая и составляет 50–75 %.

⁷ Государственная станция агрохимической службы «Саратовская». Режим доступа: <https://сарагрохим.рф> (дата обращения: 01.06.2024).

Таблица 2
Неиспользуемая пашня в Саратовской области и содержание гумуса

Район	Площадь, пашни всего, тыс. га	Неиспользуемая пашня					Содержание гумуса		Содержание гумуса	
		Всего		в том числе						
		Тыс. га	%	До 2 лет	От 2 до 10 лет	Более 10 лет	%	Площадь, %	%	Площадь, %
Западная микроразона										
Ртищевский	155,2	0,8	0,5	0,0	0,1	0,7	6,1–7,0	37	7,1–8,1	45
Центральная правобережная микроразона										
Екатериновский	224,6	2,6	1,2	0,00	0,0	2,6	< 5	29	6,1–7,0	55
Красноармейский	163,4	14,2	8,7	5,10	1,3	7,8	4,1–4,5	59	4,6–5,0	32
Лысогорский	128,7	3,4	2,6	0,00	3,4	0,0	< 5	6	5,1–6,0	94
Северная правобережная микроразона										
Базарно-Карабулакский	133,5	1,9	1,4	0,00	1,9	0,0	–	–	5,1–6,1	78
Балтайский	67,5	2,4	3,6	0,20	0,6	1,6	< 5	78	5,1–6,1	19
Вольский	148,1	26,2	17,7	0,00	0,9	25,3	5,1–6,0	81	–	–
Воскресенский	72,8	0,7	1,0	0,04	0,0	0,6	3,5–4,0	86	–	–
Новобурасский	101,1	0,9	0,9	0,00	0,9	0,0	5,1–6,0	64	6,1–7,0	23
Петровский	167,8	0,9	0,5	0,70	0,0	0,9	5,1–6,0	60	6,1–7,0	32
Пригородная микроразона										
Гагаринский	88,0	21,9	24,9	6,00	15,2	0,7	< 3,5	69	–	–
Татищевский	103,4	0,3	0,3	0,00	0,3	0,0	5,1–6,0	23	7,1–8,0	57
Энгельский	165,6	2,6	1,6	0,02	0,17	2,5	2,6–3,0	63	3,1–3,5	37

Окончание табл. 2

Район	Площадь, пашни всего, тыс. га	Неиспользуемая пашня					Содержание гумуса			Содержание гумуса	
		Всего		в том числе			%	Площадь, %	%	Площадь, %	
		Тыс. га	%	До 2 лет	От 2 до 10 лет	Более 10 лет					
Центральная левобережная микрорегиона											
Ершовский	320,9	7,2	2,2	0,00	7,2	0,0	2,6–3,0	36	3,1–3,5	64	
Краснокутский	208,1	7,9	3,8	0,00	0,3	7,6	2,1–2,5	66	> 3,5	25	
Краснопартизанский	171,1	1,5	0,9	0,10	1,4	0,0	< 3,1	34	3,1–3,5	66	
Ровенский	122,8	9,1	7,4	2,90	0,7	5,5	3,6–4,0	–	> 4,0	73	
Федоровский	205,0	8,3	4,0	7,30	0,0	1,0	2,6–3,0	26	3,1–3,5	74	
Юго-восточная микрорегиона											
Александровогайский	87,1	21,1	24,2	0,00	5,0	16,1	непахотно-пригодные	40	–	–	
Дергачевский	328,6	55,2	16,8	0,10	0,0	55,2	2,1–2,5	25	2,6–3,1	74	
Новоузенский	255,8	45,5	17,8	0,00	18,0	27,5	2,1–2,5	75	2,6–3,0	25	
Озинский	251,9	22,5	10,4	0,00	0,0	22,5	2,1–2,5	40	2,6–3,0	60	
Питерский	192,1	46,7	24,3	11,00	20,1	15,6	2,1–2,5	83	–	–	

Составлено автором по материалам источника [23]⁸

⁸ Государственная станция агрохимической службы «Саратовская». Режим доступа: <https://saratohim.ru> (дата обращения 01.06.2024).

Преобладающими почвами Пригородной микрозоны являются черноземы южные глинистые и черноземы обыкновенные глинистые с очень низкой обеспеченностью гумусом (2,6–3,0 %) и мощностью перегнойного слоя до 37–40 см. Пашня здесь не обрабатывается до двух и более 10 лет. Значительные площади пустуют в Гагаринском районе и составляют почти 22 тыс. га. Существенно меньше таких земель в Энгельсском (1,6 тыс. га) и Татищевском (0,3 тыс. га) районах, в целом без обработки находится 24,8 тыс. га. Эти земли характеризуются в большей степени заустаренностью, имеются даже с очаговой залесенностью. В Энгельсском районе наблюдается ветровая эрозия со степенью эродированности в 25 %, в двух других районах – водная эрозия, достигающая 50–75 % эродированности.

Среди почв Северной левобережной микрозоны распространены в основном черноземы южные с мощностью гумусового горизонта от 32 до 47 см. Все земельные массивы обрабатываются, площадь пашни засеивается сельскохозяйственными культурами.

В Центральной левобережной микрозоне почвенный покров сравнительно однообразен и обусловлен темно-каштановыми почвами со средней и низкой обеспеченностью гумусом (3,1–3,5 %). У таких почв мощность перегнойного слоя составляет от 20 до 45 см. Из 6 районов зоны в пяти присутствуют необрабатываемые земли от 1,5 до 9,1 тыс. га, всего по зоне числится 24,8 тыс. га. Пашня без обработки в периоде до 10 и более лет. Почвы подвержены водной и ветровой эрозии, степень эродированности составляет до 50 %.

На территории Юго-Восточной микрозоны почвенный покров неоднороден, преобладают в основном каштановые и светло-каштановые почвы. Распространены комплексы с преимуществом солонцов и других засоленных почв. Мозаичность почвенного покрова обусловлена засушливостью климата, малым количеством выпадающих осадков и их высокой испаряемостью. Содержание гумуса в почве низкое (2,1–2,5 %), имеются средние показатели (2,6–3,0 %), он занимает до 60–74 % от всей площади. В Александровогайском районе насчитывается до 40 % непригоднопахотных земель из-за солончаковатых солонцов. Всего в данной микрозоне неиспользуемые земли составляют около 170 тыс. га. Преобладает водная эрозия, степень эродированности почв достигает от 50 до 75 %.

Анализ состояния неиспользуемой земли показал, что с продвижением с северо-запада на юго-восток ее площадь увеличивается. Причины этого заключаются не только в хозяйственной деятельности ряда районов, но и в основном в почвенно-климатических условиях. На сельскохозяйственных угодьях региона наблюдается заметное увеличение пашни с солонцовыми почвами, подверженных засухам, эрозии и дефляции (выветривание). По данным государственной станции агрохимической службы «Саратовская», в области более 2,7 тыс. га пашни (около 50 %) характеризуется низким содержанием гумуса, а его среднегодовой дефицит составляет 0,2 т на га.

АЛГОРИТМ ЭКОНОМИЧЕСКИ ЭФФЕКТИВНОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УГОДИЙ

Процесс вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в оборот основывается на реализации таких направлений, как формирование информационных ресурсов об использовании данных земель, их количественная и качественная характеристика, мероприятия по улучшению плодородия и принятие решения о целесообразности ввода в сельскохозяйственный оборот.

По данным критериям был разработан алгоритм вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения (рис. 1).

Алгоритм состоит из четырех этапов. Первый этап включает выявление неиспользуемого земельного участка с непосредственным участием Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а также администраций муниципальных образований с определением на него прав собственности, обозначения точных границ.

В рамках первого этапа алгоритма рассматриваются несколько блоков. Определение местонахождения земельного участка и его недостатков выполняет блок А, в котором можно использовать несколько решений: кадастровый номер (регион, район, хозяйство, севооборот); по адресу с отображением земельного участка по кадастровой карте; осмотр на местности (визуально).



Примечание: Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Россельхознадзор – Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Составлено автором по материалам исследования

Рис. 1. Алгоритм вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения

После выявления земельного участка проводится оценка его плодородия по содержанию гумуса в почве (блок Б). Этот показатель в зависимости от качества почвы варьируется от низкого (5,1–6,0 %) до высокого (более 8 %). В наших исследованиях большая часть пашни характеризовалась низким и средним содержанием гумуса, меньшая часть – повышенным и высоким. Для введения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель необходимо точное представление о площадях, находящихся на данный момент в обработке, а также о количестве неиспользуемых земель и их качественном состоянии в настоящее время. В целом количественный и качественный состав определяется в процессе инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения. Инвентаризация земель проводится также для выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков.

Блок В отражает период неиспользования земельного участка. В исследовании выделялись три категории: до двух лет, от двух до 10 и более 10 лет. Землям сельскохозяйственного назначения свойственно зарастание различной древесно-кустарниковой растительностью, что представляет основную причину их выбывания из оборота. По данным агрохимической службы Саратовской области, в большинстве районов земельные участки не обрабатываются более 10 лет и насчитывают 185,4 тыс. га, от двух лет неиспользования до 10 площадь составляет 75,3 тыс. га, меньше всего пустующей земли до двух лет – 33,5 тыс. га, что соответствует 61,0 %, 25,5 % и 11,0 % соответственно от всей неиспользуемой пашни.

Блок Г анализирует состояние неиспользуемой пашни, выявляет наличие кустарников, древесной растительности, сорных растений, водной и ветровой эрозии почв и степень эродированности.

Проведение всех мероприятий по данным блокам дает основание перейти к выполнению следующего второго этапа алгоритма, который заключается в принятии управленческого решения по вовлечению неиспользуемых земель в хозяйственный оборот. Здесь принимают участие Министерство сельского хозяйства региона, территориальный орган государственной статистики, Росреестр, районные муниципалитеты, а также сельскохозяйственные организации, на территории которых находятся необрабатываемые земельные участки. Анализируются данные об объекте управления (изучение свойств земли путем обследования и инвентаризации); ведение земельного кадастра (регистрация, оценка); мониторинг земель. По результатам проведенных мероприятий принимаются управленческие решения:

зонирование территорий, прогнозирование и проектирование использования земель сельскохозяйственного назначения.

Зонирование территорий осуществляется путем проведения обследований и оценочных работ. Прогнозирование и проектирование оформляется в виде отдельных документов, схем, включая технико-экономическое обоснование, а также планов и проектов, разрабатываемых для системы землепользования.

Далее следует третий этап выполнения алгоритма, включающий реализацию управленческого решения. В него входят: перераспределение земель (отвод, изъятие); финансирование мероприятий по улучшению качества земли, регулированию рыночного оборота земель; экономическое стимулирование рационального землепользования. Экономико-управленческие решения по организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения принимаются органами самоуправления. Мероприятия по вовлечению в оборот неиспользуемых участков начинаются со сбора информации, которая считается как государственный информационный ресурс и хранится в ЕГРН. Принятие коллегиального решения по судьбе каждого необрабатываемого земельного участка приводит к заключению, каким образом в дальнейшем его использовать. Предлагаются три варианта: возврат земли в сельскохозяйственный оборот, проведение культуртехнических мероприятий, перевод земель в другую категорию.

Выявление и возврат в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения (прежде всего пашни) являются важными управленческими задачами. Однако введению в оборот неиспользуемых земель мешает такая проблема, как несовершенство законодательной базы по отношению к землям сельскохозяйственного назначения, которые находятся в долевой собственности юридических и физических лиц. В настоящее время эффективными мерами, влияющими на вовлечение земельных участков в активный оборот, являются штрафы за нецелевое использование земель и повышенный земельный налог. Также применяется механизм изъятия участка, который не используется более трех лет, что предусмотрено ст. 6 Федерального закона № 101-ФЗ. Для проведения необходимых процедур оценки пригодности пустующих земель и вовлечения их в активный оборот в первую очередь разрабатывается план культуртехнических и мелиоративных мероприятий. Эффективность введения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель напрямую зависит от их плодородия и степени зарастания. На местном уровне органами самоуправления готовится и утверждается план предстоящих работ по вовлечению таких земель в оборот.

При неиспользовании земельных участков до двух лет можно обойтись сравнительно малыми затратами по восстановлению, чтобы обеспечить их возврат в сельскохозяйственный оборот. Пустующие до 10 лет земли требуют более существенных затрат. Учитывается оценка качества земель сельскохозяйственного назначения, которая основывается на особенностях климата, свойствах почв, рельефа, естественной растительности.

Земли, не используемые более 10 лет, согласно Федеральному закону от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель», предусматривают проведение таких культуртехнических мероприятий, как расчистка от древесной и травянистой растительности, кочек, пней, камней, мелиоративная обработка солонцов, рыхление, землевание, пескование, глинование и др. Оценивается стоимость мелиоративных и других работ с учетом прогноза производства и реализации продукции с земельного участка на ближайший период (от трех до пяти лет). На данном этапе разрабатывается инвестиционный проект, формируются земельные участки для потенциальных инвесторов, правообладателей и заинтересованных лиц, рассчитывается объем инвестиций, осуществляется расчет экономической эффективности восстановления плодородия земельного участка и сроков окупаемости затрат на восстановление. По результатам проделанной работы подготавливается необходимый документ, который учитывает информационную базу, хранящуюся в ЕГРН, опирается на нее, содержит все экономические расчеты эффективности вовлечения необрабатываемых земельных участков сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот, а также предложения и рекомендации управленческих решений в осуществлении рационального использования этих земель.

Путем согласованного управленческого решения брошенные земельные участки могут быть переведены в другую категорию, например, в категорию земель населенных пунктов, отчуждения под строительство. Введение в оборот неиспользуемых земель представляет длительный и трудозатратный процесс, предполагающий применение высоких агротехнологий и специальной техники, а также требующий вложения значительных инвестиций.

Четвертый этап включает введение земельного участка в оборот. Путем проведения всех расчетов принимается решение о целесообразности или невозможности ввода участка в сельскохозяйственный оборот.

Представленные в алгоритме этапы обеспечивают не только методическую эффективность, но и практическую значимость определения потенциала земель. Использование алгоритма направлено на сохранение земельного потенциала региона и укрепление системы рационального землепользования. Главная задача по введению в активный оборот земель сельскохозяйственного назначения состоит в создании условий для увеличения уровня производства сельскохозяйственной продукции и повышения занятости населения в сельской местности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При решении вопроса вовлечения в хозяйственный оборот аграрной сферы неиспользуемых земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения следует привлекать инструменты институционального регулирования земельных отношений, определяющего возможность и процедуру этого процесса, а также расчетные механизмы, устанавливающие допустимые границы экономической целесообразности. Принятию решения по вовлечению в оборот неиспользуемых земель должен предшествовать анализ их современного состояния по следующим параметрам: почвенному плодородию, продолжительности неиспользования, степени деградации.

Восстановление заброшенных земельных участков целесообразно осуществлять под контролем четырехэтапного расчетного комплекса «Алгоритм», позволяющего принимать три варианта управленческих решений по видам будущего использования земельного участка: возврат в хозяйственный оборот, проведение культуртехнических мероприятий с последующим введением в оборот, перевод в другую категорию земель.

По результатам исследования могут быть разработаны методические рекомендации по процедуре восстановления неиспользуемых земель и программный продукт для непосредственного внедрения в сельскохозяйственное хозяйство Саратовской области. Применение алгоритма направлено на сохранение земельного потенциала региона и укрепление системы рационального землепользования.

Список литературы

1. *Никонова Г.Н.* Институциональные аспекты регулирования земельных отношений. Никоновские чтения. 2006;11:372–373.
2. *Никонова Г.Н., Трафимов А.Г.* Институциональные основы государственного регулирования рынка земли в аграрном секторе. Экономика нового мира. 2017;4(8):37–51.
3. *Федюнина Е.Н., Оганесян А.О.* Институциональные факторы функционирования рынка сельскохозяйственных земель. Журнал экономической теории. 2019;4(8):810–823.
4. *Трофимова В.П.* Экономическое поведение субъектов рынка земель сельскохозяйственного назначения. Управление 2023;4(11):90–99. <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-4-90-99>
5. *Шагайда Н.И.* Институциональные предпосылки оборота сельскохозяйственных земель в России. М.: ЭРД; 2006. 151 с.
6. *Карпушкина А.В.* Институциональное регулирование взаимодействия властных и предпринимательских структур. Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2013;1:111–114.
7. *Охлопков В.Е.* Институциональные основы системы подготовки кадров высшей квалификации в Республике Саха (Якутия): состояние и перспективы. Якутск; 2003. 148 с.
8. *Потееенко А.Г.* Совершенствование институтов, обеспечивающих улучшение соотношения «инвестиции – инновации». Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011;4(38):181–184.
9. *Кирдина С.Г.* Институциональные матрицы и развитие России: введение в X–Y-теорию. СПб.: Нестор-История; 2014. 468 с.
10. *Аузан А.А.* Институциональная экономика для чайников. М.: Фейн Пресс; 2011. 127 с.
11. *Клейнер Г.Б.* Эволюция институциональных систем. М.: Наука; 240 с.
12. *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов. Экономическая наука современной России. 2001;3:24–50.
13. *Сухарев О.С.* Институциональная теория и институциональная политика. Кн.1. Институциональная теория. Методический эскиз. М.: Экономика; 2007. 516 с.
14. *Норт Д.С.* Понимание процесса экономических изменений. М.: Издательский дом Высшей школы экономики; 2010. 256 с.
15. *Хайек Ф.* Индивидуализм и экономический порядок. Челябинск: Социум; 2020. 424 с.

16. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М.: Дело; 2003. 464 с.
17. Сото Э. де. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catallaxy; 1995. 320 с.
18. Тамбовцев В.А. Институциональные изменения в российской экономике. Общественные науки и современность. 1999;4:44–53.
19. Емельянова Т.А., Столяров В.М., Ломакин Г.В., Мельникова А.А. Актуальные проблемы введения в оборот неиспользуемых земель. Московский экономический журнал. 2019;11.
20. Кустова С.Б. Совершенствование методов государственного регулирования земель сельскохозяйственного назначения в регионе. Проблемы современной экономики. 2019;2(70):219–222.
21. Кирюшин В.И. Методология комплексной оценки сельскохозяйственных земель. Почвоведение. 2020;7: 871–879. <https://doi.org/10.31857/S0032180X20070060>
22. Силицына Н.Е., Гришин П.Н., Варюхин А.М. Почвенный покров Саратовской области и его агроэкологическая характеристика. Саратов: Саратовский государственный аграрный университет им. Н.И. Вавилова; 2010. 124 с.
23. Гришин П.Н., Кравченко В.В., Болдырев В.А. Почвы Саратовской области, их происхождение, состав и агрохимические свойства. Саратов: Изд-во Саратовского университета; 2011. 174 с.

References

1. Nikonova G.N. Institutional aspects of land relations regulation. Nikonovskie chteniya. 2006;11:372–373. (In Russian).
2. Nikonova G.N., Trafimov A.G. Institutional bases of land market state regulation in the agrarian sector. Ekonomika novogo mira. 2017;4(8):37–51. (In Russian).
3. Fedyunina E.N., Oganessian L.O. Institutional Factors of Agricultural Land Market Functioning. Journal of Economic Theory. 2019;4(8):810–823. (In Russian). <https://doi.org/10.31063/2073-6517/2019.16-4.16>
4. Trofimova V.I. Economic behavior of agricultural land market subjects. Upravlenie/Management (Russia). 2023;4(11):90–99. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-4-90-99>
5. Shagaida N.I. Institutional prerequisites of agricultural land turnover in Russia. Moscow: ERD; 2006. 151 p. (In Russian).
6. Karpushkina A.V. Institutional regulation of interaction between government and business structures. Vestnik South Ural State University. 2013;1:111–114. (In Russian).
7. Okhlopkov V.E. Institutional bases of higher qualification training system in the Republic of Sakha (Yakutia): state and prospects. Yakutsk; 2003. 148 p. (In Russian).
8. Poteenko A.G. Perfection of the institutions providing improvement of the investments–innovations ratio. Vestnik Saratov State Socio-Economic University. 2011;4(38):181–184. (In Russian).
9. Kirdina S.G. Institutional matrices and development of Russia: introduction to X-Y-theory. St. Petersburg: Nestor-Istoria; 2014. 468 p. (In Russian).
10. Anzan A.A. Institutional Economics for Dummies. Moscow: Fashion Press; 2011. 127 p. (In Russian).
11. Kleiner G.B. Evolution of institutional systems. Moscow: Nauka; 240 p. (In Russian).
12. Polterovich V.M. Economic institutions transplantation. Economic Science of Modern Russia. 2001;3:24–50. (In Russian).
13. Sukharev O.S. Institutional theory and institutional policy. Vol. 1. Institutional theory. Methodical sketch. Moscow: Ekonomika; 2007. 516 p. (In Russian).
14. North D.S. Understanding the process of economic change. Moscow: Higher School of Economics Publ. House; 2010. 256 p. (In Russian).
15. Hayek F. Individualism and economic order. Chelyabinsk: Sotsium; 2020. 424 p. (In Russian).
16. Hodgson D. Economic theory and institutions. Moscow: Delo; 2003. 464 p. (In Russian).
17. Soto E. de. A different path. Invisible Revolution in the Third World. Moscow: Catallaxy; 1995. 320 p. (In Russian).
18. Tambortsev V.L. Institutional changes in Russian economy. Sotsialnye nauki i sovremennost. 1999;4:44–53. (In Russian).
19. Emelyanova T.A., Stolyarov V.M., Lomakin G.V., Melnikova A.A. Current issues of unused lands into turnover implementation. Moscow Economic Journal. 2019;11. (In Russian).
20. Kustova S.B. Improving the methods of state regulation over the market of agricultural lands in the region (Russia, Magadan). Problems of Modern Economics. 2019;2(70):219–222. (In Russian).
21. Kiryushin V.I. Methodology for integrated assessment of agricultural lands. Eurasian Soil Science. 2020;7:871–879. (In Russian). <https://doi.org/10.31857/S0032180X20070060>
22. Sinitsina N.E., Grishin P.N., Varyukhin A.M. Soil cover of the Saratov region and its agroecological characterization. Saratov: Saratov State Vavilov Agrarian University; 2010. 124 p. (In Russian).
23. Grishin P.N., Kravchenko V.V., Boldyrev V.A. Soils of the Saratov region, their origin, composition and agrochemical properties. Saratov: Saratov University Publ. House; 2011. 174 p. (In Russian).