МЕЛИОРАЦИЯ, РЕКУЛЬТИВАЦИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ MELIORATION, RECULTIVATION AND LAND PROTECTION

УДК 332.2

DOI 10.23947/2413-1474-2018-2-1-88-99

Регулирование рационального использования сельскохозяйственных угодий**А. С. Тарасов**

Всероссийский НИИ экономики и нормативов, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Management of the sustainable agricultural land use**A. S. Tarasov**

All-Russian Economics and Standards Scientific Research Institute, Rostov-on-Don, Russian Federation

Рациональное использование сельскохозяйственных угодий может осуществляться только в рамках четко определенных механизмов регулирования. Основным инструментом государственного регулирования деятельности по обеспечению рационального использования земель является разработка и реализация целевых программ.

За период действия федеральных целевых программ «Плодородие» (с 2006 по 2013 год) и «Мелиорация» (с 2014 года) накопился определенный положительный опыт в регулировании рационального использования земель, и возникло много вопросов к содержанию этих программ. В этой связи, возникает настоятельная необходимость проведения комплексных работ, как по количественному, так и качественному состоянию всех земельных угодий и особенно сельскохозяйственных, что представляется важным аспектом в плане подготовки документов по рациональному и эффективному использованию всех земельных ресурсов.

Исходя из этого, в предлагаемой статье сделана попытка представить комплексный анализ реализации федеральных целевых программ «Плодородие» и «Мелиорация» и подходов к организации мониторинга их результативности.

Ключевые слова: земельные ресурсы, сельскохозяйственные угодья, федеральная целевая программа, финансирование, плодородие,

The sustainable management of farmland could only occur in the framework of clearly defined regulatory mechanisms. The main governmental instrument to achieve the appropriate land use is developing and implementing targeted projects.

Since the launching of the federal special-purpose programme "Fertility" (from 2006 to 2013) and "Melioration" (from 2014) a certain amount of positive experience in the sustainable land management was built up, and the content of these programmes drew many questions. In this regard, there is an urgent need to undertake a comprehensive work both from the quantitative and qualitative perspectives of the entire land mass and especially of agricultural areas, which seems important in the sphere of document preparation covering the sustainable and efficient land use.

Accordingly, the proposed article tries to provide a full analysis of the implementation of the federal programmes "Fertility" and "Melioration" and of the approach to the organization of its efficiency evaluation.

Keywords: land resources, agricultural land, federal target programme, financing, fertility, melioration, monitoring.

мелиорация, мониторинг.

Образец для цитирования: Тарасов, А. С. Регулирование рационального использования сельскохозяйственных угодий / А. С. Тарасов // Экономика и экология территориальных образований. — 2018. — Т. 2, № 1. — С. 88-99.

For citation: A. S. Tarasov. Management of the sustainable agricultural land use. Economy and ecology of territorial formations. — 2018, V. 2, no.1, pp. 88-99.

Введение. Рост количества населения приводит к постоянному уменьшению площади сельскохозяйственных угодий в расчете на одного человека. Населения становится больше, а площади сельскохозяйственных угодий не только не растут, но и, как правило, уменьшаются. Отсюда падение удельного показателя — площади на одного жителя. В этой ситуации проблема использования земельных ресурсов приобретает глобальное значение [1].

Вопросы регулирования рационального использования сельскохозяйственных угодий имеют большое значение в обеспечении продовольственной безопасности и сохранении земельных ресурсов как национального достояния России. Острота и многогранность проблемы рационального использования сельскохозяйственных угодий давно привлекает внимание научной общественности, органов управления и предпринимателей, деятельность которых связана с использованием земельных ресурсов. Отдельным аспектам регулирования использования земель посвящено много научных публикаций, однако постоянные изменения экономических условий и правовых норм требуют корректировки сложившихся подходов и поиска новых форм регулирования — адекватных складывающимся экономическим условиям [2,3,4,5,6]. Не претендуя на системное изложение всех проблем регулирования использования сельскохозяйственных угодий, авторы в данной статье рассматривают вопросы реализации федеральных целевых программ, связанных с использованием земель для производства сельскохозяйственной продукции. Такой анализ позволил сделать вывод о необходимости разработки новой программы или подпрограммы в составе отраслевой стратегии развития, нацеленной на стимулирование землевладельцев и землепользователей рационально использовать землю.

Инструменты и ресурсы в регулировании рационального использования сельскохозяйственных угодий. Базовым документом в построении системы государственного регулирования рационального использования сельскохозяйственных угодий является Земельный кодекс. В его первой статье сформулированы принципы земельного законодательства, первейшими из которых выступают представление о земле как природном объекте, приоритет охраны земли как важнейший компонент окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве. Целям и содержанию охраны земель посвящена вторая глава кодекса. Обычно цель формулируется в одном тезисе, но в статье 12 Земельного кодекса цель охраны земель выражена двумя тезисами, представляющими собой два направления действий, обеспечивающие комплексность подхода к решению данной задачи. С одной стороны, это предотвращение деградации, загрязнения, захламления и других негативных воздействий хозяйственной деятельности, с другой — обеспечение восстановления земель, подвергшихся негативным воздействиям.

Рациональное использование сельскохозяйственных угодий предусматривает обязательное проведение мероприятий по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения разного рода отходами, в результате которых происходит деградация земель, по сохранению достигнутого уровня мелиорации, так как мелиорированные земли являются наиболее продуктивными и обеспечивающими стабильность в производстве продукции.

В системе нормативных документов, регламентирующих вопросы рационального использования земель, большое значение имеет закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», принятый в 1998 году [7]. Этим законом регламентируются полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправле-

ния, формы государственного регулирования и государственной поддержки деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Особое значение этого закона заключается в том, что он выступает связующим звеном между правовыми нормами и финансированием конкретных мероприятий, предусматриваемых целевыми программами.

За прошедшие годы в закон вносились коррективы, наиболее существенными из них стали изменения в расходных полномочиях, перераспределивших вопросы финансового обеспечения мероприятий в области плодородия почв на субъекты федерации.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации отнесена разработка, утверждение и реализация федеральных целевых программ обеспечения плодородия земель и контроль за их выполнением. Полномочия субъектов федерации заключаются в разработке и принятии своих законов. Органы местного самоуправления *могут наделяться* отдельными государственными полномочиями в области обеспечения плодородия земель. Фраза «*могут наделяться*» говорит о том, что могут и не наделяться. В таком случае *органы власти, располагающиеся в непосредственной близости к месту использования земель, оказываются без всяких полномочий*. С 2017 года, после внесения изменений в закон о местном самоуправлении, власти сельских поселений лишились практически всех полномочий, связанных с использованием земель.

Основные направления государственного регулирования деятельности в области обеспечения плодородия земель заключаются в следующем:

- разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также соответствующих региональных целевых программ;
- проведение учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- разработка стандартов, норм, нормативов, правил, регламентов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- финансирование мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Во исполнение этого закона была разработана и в 2006 году утверждена федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года».

При подготовке обоснования к программе разработчики отмечали, что за последние 15 лет из оборота выбыло более 15 млн га сельскохозяйственных угодий, более 56 млн гектаров пашни характеризуется низким содержанием гумуса. Среднегодовой дефицит гумуса в пахотном слое за последние годы в среднем в Российской Федерации составил 0,52 тонны на гектар, а вносимые дозы минеральных и органических удобрений не компенсируют потерю (при сборе урожая) питательных веществ почв. Дальнейшая деградация и выбытие сельскохозяйственных угодий из оборота могут привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства [8].

В 11 целевых индикаторах программы были установлены количественные параметры, по которым можно судить о степени выполнения определенных программой задач. Из общего перечня индикаторов следует отметить: предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота — 5,55 млн гектаров сельскохозяйственных угодий; вовлечение в сельскохозяйственный оборот — 3,2 млн гектаров неиспользуемых сельскохозяйственных угодий; защита 188,7 тыс. гектаров земель от водной эрозии, затопления и подтопления; защита и сохранение 715 тыс. гектаров сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания; сохранение существующих и создание 108 тыс. рабочих мест в сельской местности.

Количественные параметры целевых индикаторов характеризуют *масштабность решаемых в ней проблем общегосударственного уровня*. Ряд простых сопоставлений показывает, что достижение заданных параметров вносит очень скромный вклад в решение проблемы воспроизвод-

ства плодородия. Индикатор «вовлечение в сельскохозяйственный оборот 3,2 млн гектаров неиспользуемых сельскохозяйственных угодий» следует сопоставить с данными о количестве земель, выбывших из сельскохозяйственного оборота — более 15 млн га.

По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, водной эрозией подвержено 17,8 % площади сельхозугодий, ветровой — 8,4%, а площадь сельскохозяйственных угодий составляет 220461,6 тысячи га. По представленным данным несложно посчитать площадь земель, подверженных водной эрозии, — 39,2 млн га, ветровой — 18,5 млн га. При целевых показателях защитить 188,7 тыс. гектаров земель от водной эрозии и 715 тыс. гектаров от ветровой получается, что мероприятиями программы сохранения и восстановления плодородия почв охвачено 0,5 % от подверженных водной и 3,9 % — ветровой эрозией.

В феврале 2014 года состоялось заседание рабочей группы Минсельхоза России, на котором подводились итоги реализации федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года». По оценке департамента мелиорации Минсельхоза России и Московского государственного университета природообустройства, экономический эффект от реализации предусмотренных в программе мероприятий за период с 2006 по 2013 год составляет более 236 млрд рублей. Этот эффект выражается в дополнительных поступлениях налоговых платежей от предприятий АПК (косвенных и прямых налогов, налогов в бюджет от отраслей народного хозяйства, связанных с сельскохозяйственным производством) в бюджетную систему Российской Федерации. За счет увеличения производства сельскохозяйственной продукции аграриями получена расчетная прибыль в объеме более 71 млрд рублей при сроке окупаемости капитальных вложений менее пяти лет и внутренней норме доходности 67,3% от общего объема инвестиций [9].

Судя по представленной информации, результаты реализации программы замечательные. Вместе с тем остаются вопросы, без ответа на которые дать оценку проделанной работе очень сложно.

В первую очередь, необходимо ответить на вопрос о том, как реализация программных мероприятий повлияла на изменение состояния плодородия земель. Удалось ли изменить негативные тенденции в развитии процессов деградации земель, удалось ли повысить заинтересованность собственников и пользователей в том, чтобы уделять больше внимания воспроизводству плодородия?

По результатам реализации всех программных мероприятий на сайте МСХ РФ были выставлены информационные сообщения о заседаниях по подведению итогов, но *официального доклада, предусмотренного при завершении любой федеральной целевой программы, с подведением итогов и оценкой ее результатов, так и не появилось.*

Вместо продолжения программы по регулированию плодородия была принята новая Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы». Эта программа анонсировалась как продолжение и развитие идей программы «Плодородие». Судить о том, в какой мере новая программа является продолжением программы «Плодородие», можно по разным признакам. Начнем с сопоставления формулировок целей, задач и показателей (целевых индикаторов) программ.

В качестве целей новой программы определены повышение продуктивности и устойчивости сельскохозяйственного производства и плодородия почв средствами комплексной мелиорации в условиях изменения климата и природных аномалий, повышение продукционного потенциала мелиорируемых земель и эффективного использования природных ресурсов. Из семи задач новой программы («Мелиорация») только одну можно считать прямым продолжением программы «Плодородие», это «предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения» (табл.1).

В программе «Плодородие» было 11 целевых индикаторов, в программе «Мелиорация» их

восемь, и четыре из них практически совпадают.

Таблица 1

Сопоставление индикативных показателей
федеральных целевых программ

Программа «Плодородие»	Программа «Мелиорация»
Вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий	Вовлечение в оборот выбывших мелиорированных сельскохозяйственных угодий за счет проведения культуртехнических работ сельскохозяйственными товаропроизводителями
Защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления	Защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления за счет проведения противопаводковых мероприятий, расчистки мелиоративных каналов и технического оснащения эксплуатационных организаций
Защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания	Защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания, из них за счет проведения агролесомелиоративных мероприятий и фитомелиоративных мероприятий, направленных на закрепление песков
Сохранение существующих и создание новых рабочих мест	Сохранение существующих и создание новых высокотехнологичных рабочих мест для сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет увеличения продуктивности существующих и вовлечения в оборот новых сельскохозяйственных угодий

Декларирование целей, задач и показателей является важным элементом программы, но ее реальное содержание зависит от набора финансируемых мероприятий.

Финансирование предусмотренных в программах мероприятий осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и средств внебюджетных источников, а направления использования средств объединены в три группы: капитальные вложения, расходы на НИОКР и прочие расходы.

Изменения в объемах финансирования программ (за 2011–2013 годы программы «Плодородие» и с 2014 года программы «Мелиорация»), представленные на диаграмме (рис. 1), наглядно свидетельствуют о резком снижении расходов по всем направлениям.

Рис. 1. Финансирование федеральных целевых программ

Среднегодовые объемы финансирования программы «Плодородие» за анализируемый период составили 61,3 млрд руб., а начиная с 2014 года на реализацию программы «Мелиорация» — 18,7 млрд руб. Общие объемы финансирования программ за весь период их действия с учетом плановых показателей, предусмотренных в программе «Мелиорация», представлены в табл. 2.

Таблица 2

Объемы, источники и направления использования финансов
по федеральным целевым программам

Источники финансирования и направления использования средств	Программа «Плодородие»		Программа «Мелиорация»	
	Млн руб.	%	Млн руб.	%
Федеральный бюджет	82609	19	60934	46
в т.ч.: капитальные вложения	32363	8	33495	25
НИОКР	272	0,06	65	0,05
прочие расходы	49975	12	27374	21
Бюджеты субъектов Российской Федерации	72485	17	14679	11
в т.ч.: капитальные вложения	27178	6	2459	1,9
НИОКР	1588	0,4	175	
прочие расходы	43718	10	12046	9
Внебюджетные источники	270622	64	56611	43
в т.ч. капитальные вложения	44666	10	46358	35
НИОКР	404	0,1	2	0,002
прочие расходы	225552	53	10250	
По всем источникам	425716	100	132223	100
в т.ч.: капитальные вложения	104207	24	82311	62
НИОКР	2264	2	242	0,2
прочие расходы	319245	74	49670	38

При анализе данных показателей по объемам, структуре, источникам и направлениям финансирования федеральных целевых программ в первую очередь следует обратить внимание на изменения в структуре источников и направлениях расходов. В программе «Плодородие» капитальные вложения составляли 24% и прочие расходы — 74%, а в программе «Мелиорация» наоборот — 62% средств направляется на капитальные вложения и 38% на прочие расходы. Изменения в структуре использования средств свидетельствуют о смене приоритетов, но при сопоставлении абсолютных значений и конкретных направлений использования капитальных вложений этот вывод не столь однозначен. При общем снижении объемов финансирования в 3,2 раза расходы на капитальные вложения снижены только на 21%, а если мы сопоставим эти значения с показателями финансирования капитальных вложений из федерального бюджета, то увидим, что абсолютное значение расходов даже увеличилось. При снижении финансирования программ из федерального бюджета на 24% их доля в общем объеме финансирования возросла с 19 до 46%.

Сопоставление программ по источникам финансирования свидетельствует о резком возрастании доли федерального бюджета при снижении удельного веса бюджетов субъектов федерации и вклада внебюджетных источников. Изменения расходов федерального бюджета по годам (табл.3) подтверждают выводы, сделанные при анализе структуры расходов на реализацию программ.

Таблица 3

Финансирование ФЦП из федерального бюджета (млн руб.)

Наименование направлений финансирования	ФЦП «Плодородие»				ФЦП «Мелиорация»			
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего из федерального бюджета	9885	10980	10840	6369	7724	7835	7339	6092
в том числе: капитальные вложения	2671	3975	4306	4905	5024	4668	4120	2703
НИОКР		28	23	19	13			
прочие нужды	7214	6977	6511	1445	2687	3167	3218	3389

За счет средств федерального бюджета по программе «Плодородие» финансировалось строительство и реконструкция крупных водохозяйственных объектов, имеющих межрегиональное значение, межхозяйственных мелиоративных систем и противоэрозионных гидротехнических сооружений [8].

В программе «Мелиорация» за счет средств федерального бюджета предусмотрены капитальные вложения на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, относящихся к государственной собственности Российской Федерации [10].

Как видно из представленных формулировок, направления использования средств федерального бюджета на капитальные вложения в программах почти одинаковы.

Перечень строек и объектов, финансируемых из федерального бюджета, в программе «Плодородие» состоял из 366 объектов, а в программе «Мелиорация» — из 193. На один объект расходы возросли с 88 млн руб. до 173 млн руб., что свидетельствует о концентрации средств на наиболее важных объектах даже в условиях общего сокращения расходов на программу в целом.

Для достижения поставленных целей и задач программы «Мелиорация» все, предусмотренные в ней мероприятия, объединены в три комплексных проекта.

Первый комплексный проект, «Восстановление и повышение эффективности использования мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, относящихся к государственной собственности Российской Федерации», предусматривает повышение эксплуатационных качеств мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, относящихся к государственной собственности. Все расходы по этому проекту финансируются за счет федерального бюджета в объеме 10 845 млн рублей.

Второй комплексный проект, «Развитие мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, относящихся к государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и собственности сельскохозяйственных товаропроизводителей», направлен на создание условий для приоритетного развития данных мелиоративных систем в общем объеме объектов мелиорации. Финансирование этого проекта осуществляется за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации в объеме 21 934 млн руб.

Третий комплексный проект, «Предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения за счет проведения агролесомелиоративных, фитомелиоративных и культуртехнических мероприятий», направлен на предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения. Этот проект по содержанию предусмотренных в нем мероприятий выходит за рамки мелиоративных систем, охватывает более обширные территории и продолжает идеи, связанные с воспроизводством плодородия.

В рамках этого проекта осуществляется государственная поддержка реализации региональных программ в виде субсидий на возмещение сельскохозяйственным товаропроизводителям фактических расходов, связанных с осуществлением следующих мероприятий:

- защита земель от опустынивания путем проведения фитомелиоративных мероприятий, включая закрепление песков;
- защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений в оврагах, балках, на песках, берегах рек и других территориях;

- защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;
- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;
- предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений;
- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;
- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;
- внесение мелиорантов, понижающих кислотность почв.

Расходы на этот проект предусмотрены в объеме 16 891 млн руб., в том числе 10 250 млн руб. из внебюджетных источников.

Особо следует остановиться на финансировании НИОКР. В программе «Плодородие» расходы на НИОКР составляли 2 264 млн руб., а по программе «Мелиорация» они предусмотрены в объеме 242 млн руб. Сокращение абсолютных значений финансирования этого направления в 11 раз (при общем сокращении расходов в 3,2 раза) сопровождается и уменьшением доли расходов на НИОКР с 0,5% до 0,2% от общего объема финансирования. При этом более 70% расходов на НИОКР предусмотрено осуществлять за счет бюджетов субъектов федерации, для которых это направление является далеко не самым приоритетным, а если эти объемы разделить на число участвующих в программе субъектов федерации, то суммы расходов на конкретных территориях можно считать символическими. Такой подход к финансированию НИОКР свидетельствует о том, что при разработке программы абсолютно игнорируются современные мировые тенденции в конкуренции за счет развития наукоемких технологий.

Формальным показателем успешной реализации целевой программы является достижение значений целевых индикаторов. Такой подход удобен, прост и понятен, но он далеко не всегда соответствует целям программы. Значения целевых показателей устанавливаются исходя из условий финансирования, а объемы финансирования последние годы по всем программам сильно сокращаются, следовательно, снижаются и значения целевых показателей. Никаким нормативным документом не установлены пределы снижения целевых показателей, при котором следует пересмотреть цели и задачи программы.

Реальная оценка результативности программ может оцениваться по показателям плодородия почв, полученным в результате мониторинга. В 2010 году распоряжением правительства Российской Федерации была одобрена концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения на период до 2020 года. В соответствии с этой концепцией государственный мониторинг сельскохозяйственных земель включает в себя систематические наблюдения:

- за состоянием и использованием полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и контуров, а также за параметрами плодородия почв и развитием процессов их деградации (изменением реакции почвенной среды, содержанием органического вещества и элементов питания, разрушением почвенной структуры, засолением, осолонцеванием, заболачиванием, переувлажнением, подтоплением земель, развитием водной и ветровой эрозии, загрязнением почв пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, промышленными, бытовыми и иными отходами, изменением других свойств почв);
- за изменением состояния растительного покрова на пашне, залежах, сенокосных и пастбищных угодьях (изменением видового состава, структуры урожая, типов и качества растительности, степенью устойчивости к антропогенным нагрузкам).

В концепции достаточно четко изложены основные направления работ по развитию мониторинга, но в ней ничего не говорится о финансово-экономическом обеспечении ее реализации. Этот вопрос выходит за рамки концепции, но без его решения концепция так и останется декларацией.

цией о намерениях. В сложившейся ситуации, при которой средства на масштабные мероприятия по мониторингу за состоянием почв не выделяются и органы управления не могут применять санкции из-за отсутствия формализованных показателей нерационального использования земель, правительство упростило систему показателей. В постановлении «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» установлено пять критериев для определения степени существенности снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения:

- снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 % или более;
- снижение кислотности в кислых почвах на 10 процентов или более;
- повышение щелочности в щелочных почвах на 10 процентов или более;
- снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25 процентов или более;
- снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25 процентов или более [11].

Перечисленные параметры отслеживаются агрохимической службой, но в постановлении правительства не установлен период, в течение которого необходимо оценивать динамику показателей, не существует и требований к землепользователям об обязательном документировании состояния земель при оформлении прав на земельный участок.

Кроме того, критерии должны учитывать зональные особенности. В большинстве степных районов очень немного кислых почв, почв с повышенным уровнем щелочности и обладающих низким содержанием обменного калия. Остается только два критерия, но в постановлении предусмотрено «не менее трех» для признания земель нерационально используемыми.

На уровне субъектов федерации формируется своя нормативно-правовая база и методы экономического регулирования использования земель.

В нашей области принят свой закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области». Этот закон практически полностью дублирует требования аналогичного федерального закона. Конкретизация его основных положений должна осуществляться в процессе разработки отраслевых программ, предусматривающих комплекс мероприятий по обеспечению плодородия земель. В действующей государственной программе развития сельского хозяйства мероприятия по обеспечению воспроизводства плодородия ограничиваются только мелиоративными мероприятиями локального характера.

Для расширения возможностей влиять на деятельность землевладельцев и землепользователей администрация Ростовской области в 2009 году утвердила Правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

В этих правилах конкретизированы обязанности собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов по рациональному использованию земель. В числе обязательных, но практически не контролируемых мероприятий по улучшению земель следует отметить два пункта:

- использование в структуре посевных площадей одного из следующих компонентов: многолетних трав, зернобобовых культур, занятых и сидеральных паров;
- размещение зерновых колосовых культур на одном поле не более трех лет подряд [12].

Кроме того, в правилах установлены показатели плодородия почв и другие требования, большинство из которых слабо контролируется по целому ряду причин. В частности, требование выполнения обязательных мероприятий по охране почв от эрозии и других деградиционных процессов в соответствии с проектами внутрихозяйственного землеустройства или адаптивно-ландшафтной системой земледелия реализовать практически невозможно из-за отсутствия таких проектов. По существу, эти требования абсолютно справедливы, но хозяйствующие субъекты тратить деньги на проекты не хотят, а органы власти не проявляют достаточных усилий, чтобы найти решение данной проблемы.

В рассматриваемом постановлении установлен и критерий рационального использования земель сельскохозяйственного назначения — это уровень урожайности основных сельскохозяй-

ственных культур (озимая пшеница, яровой ячмень, подсолнечник, кукуруза на зерно, горох). Снижение уровня урожайности этих культур на 15 процентов в сравнении со среднерайонными показателями является основным показателем нерационального использования земель, но этот показатель не соответствует тем, которые установлены федеральным правительством в соответствующем постановлении, и поэтому практического значения так и не обрел [12].

До введения несвязанной поддержки в области растениеводства экономическое обеспечение норм областного законодательства реализовывалось через датирование различных мероприятий. Выделение субсидий напрямую увязывалось с нормами, записанными в правилах рационального использования земель, и дублировалось в постановлении о предоставлении субсидий.

Вступление Российской Федерации в ВТО внесло существенные изменения в формы финансовой поддержки сельского хозяйства и субсидирование различных мероприятий.

Введение несвязанной поддержки разрушило систему адресности датирования мероприятий по повышению плодородия почв. Этот вид поддержки направлен на повышение уровня доходов от растениеводства и имеет очень косвенное отношение к регулированию рационального использования земель.

Выводы. В настоящее время действует достаточно обширная законодательная база и соответствующий ей инструментарий экономического регулирования, способные обеспечивать реализацию мероприятий по рационализации использования сельскохозяйственных угодий. Вместе с тем федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 г. и на период до 2013 г.» как рабочий инструмент в рамках современного экономического механизма имела немало недостатков, но в процессе ее реализации были отработаны многие вопросы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти в организации целевого использования финансовых ресурсов. В дальнейшем с учетом критического осмысления опыта ее реализации можно было бы разработать более эффективные механизмы стимулирования рационального использования земель, однако в программе «Мелиорация» развития идей по совершенствованию механизмов регулирования рационального использования земель не последовало.

Реализация Концепции государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения требует значительного увеличения бюджетного финансирования, что в настоящее время вряд ли реально. Это значит, что технологии дистанционного зондирования для обеспечения контроля в ближайшие годы могут дать очень ограниченный объем информации.

В сложившейся ситуации необходимо начать разработку новой программы или подпрограммы в составе отраслевой стратегии развития. Основные финансовые ресурсы и инструменты новой программы должны быть нацелены не на увеличение капитальных вложений, а на стимулирование землевладельцев и землепользователей рационально использовать землю.

Библиографический список

1. Спектор, М. Д. Оценка использования земельных ресурсов / М. Д. Спектор // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2016. — №6. — С. 20–24.
2. Хлыстун, В. Н. Четверть века земельных преобразований: намерения и результаты / В. Н. Хлыстун // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2015. — № 10. — С. 13–17.
3. Волков, С. Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. — 2015. — №3. — С. 3–7.
4. Чешев, А. С. Научные подходы к формированию эффективного землепользования в современных условиях / А. С. Чешев, Е. С. Шумкова // Экономика и экология территориальных образований. — 2016. — №3. — С. 94–98.

5. Тарасов, А. С. Вопросы использования земель в системе стратегического планирования / А. С. Тарасов // Экономика и экология территориальных образований. — 2017. — № 4 (3). — С. 6–17.

6. Jacobs. Agricultural Land Protection Policy for Albania: Lessons from Western Europe, North America, and Japan//Land Tenure Center -University of Wisconsin-Madison, 1997 <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12811/1/ltcwp06.pdf> (дата обращения: 14.08.17).

7. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон [принят Государственной Думой 3 июля 1998 года, одобрен Советом Федерации 9 июля 1998 года] [Электронный ресурс] / Законы, кодексы и нормативные акты Российской Федерации. — Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-16071998-n-101-fz-o/> (дата обращения: 30.10.17).

8. Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года : федер. целевая программа : [утверждена постановлением правительства Российской Федерации 20 февраля 2006 г.] [Электронный ресурс] / Система «Гарант». — Режим доступа: <http://base.garant.ru/2160945/> (дата обращения: 18.12.17).

9. Помощь сельхозземлям признана эффективной [Электронный ресурс] / Агрообзор РФ от 09.04.14, № 61. — Режим доступа : <http://www.agro-inform.ru/index.php/novosti/agroobzor/1731-agroobzor-rf-ot-09042014-61?format=pdf> (дата обращения: 18.12.17).

10. О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» : [пост. правит. РФ от 12 октября 2013 г., с изменениями и дополнениями от 5 июля 2014 г., 15 января, 18 июля 2015 г., 25 мая, 11 июня 2016 г., 13, 25 января, 17 мая, 20 сентября 2017 г.] [Электронный ресурс] / Система «Гарант». — Режим доступа: <http://base.garant.ru/70478356/> (дата обращения: 18.12.17).

11. Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [пост. правительства РФ от 22 июня 2011 г.] [Электронный ресурс] / Система «Гарант». — Режим доступа: <http://base.garant.ru/12188226/> (дата обращения: 18.12.17).

12. Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области [утв. пост. админ. Ростовской обл. 16 апреля 2009 г., в ред. от 20 сентября 2012 г.] [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/rostov/423536/> (дата обращения: 17.11.17).

References:

1. Spektor, M. D. Ocenka ispol'zovaniya zemel'nyh resursov. [Assesment of the agricultural land use.] M. D. Spektor. Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel'. [Land management, cadastre and land monitoring.] 2016, №6., pp. 20–24 (in Russian).

2. Hlystun, V. N. Chetvert' veka zemel'nyh preobrazovaniy: namereniya i rezul'taty. [Quarter of the century of land reforms: intentions and results.] V. N. Hlystun. Ekonomika sel'skohozyajstvennyh i pererabatyvayushchih predpriyatij. [Economy of agricultural and processing enterprises.] 2015, № 10, pp. 13–17 (in Russian).

3. Volkov, S. N. Kak dostich' ehffektivnogo upravleniya zemel'nymi resursami v Rossii. [How to achieve the sustainable land management in Russia.] S. N. Volkov, N. V. Komov, V. N. Hlystun. Mezhdunarodnyj sel'skohozyajstvennyj zhurnal. [International agricultural magazine.] 2015, №3, pp. 3–7 (in Russian).

4. Cheshev, A. S. Nauchnye podhody k formirovaniyu ehffektivnogo zemlepol'zovaniya v sovremennyh usloviyah. [Scientific approaches to the efficient land use in the current context.] A. S. Cheshev, E. S. Shumkova. Ekonomika i ehkologiya territorial'nyh obrazovaniy. [Economy and ecology of territorial communities.] 2016, №3, pp. 94–98 (in Russian).

5. Tarasov, A. S. Voprosy ispol'zovaniya zemel' v sisteme strategicheskogo planirovaniya. [Issues of land use in the strategic planning system.] *Ekonomika i ekologiya territorial'nyh obrazovaniy*. [Economy and ecology of territorial communities.], 2017, № 4 (3), pp. 6–17 (in Russian).

6. Jacobs. Agricultural Land Protection Policy for Albania: Lessons from Western Europe, North America, and Japan//Land Tenure Center -University of Wisconsin-Madison, 1997. Available at: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12811/1/ltcwp06.pdf> (accessed: 14.08.17).

7. O gosudarstvennom regulirovanii obespecheniya plodorodiya zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya: feder. zakon. [Federal Act on State Regulation of the improvement of agricultural land fertility.] *Zakony, kodeksy i normativnye akty Rossijskoj Federacii*. [Laws, codes and regulations of the Russian Federation.] Available at: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-16071998-n-101-fz-o/> (accessed: 30.10.17), (in Russian).

8. Sohranenie i vosstanovlenie plodorodiya pochv zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya i agrolandshaftov kak nacional'nogo dostoyaniya Rossii na 2006–2010 gody i na period do 2013 goda: feder. celevaya programma. [Conservation and rehabilitation of agricultural and cultivated land as of Russian national patrimony during 2006-2010 and for the period up to 2013: special federal programme.] Available at: <http://base.garant.ru/2160945/> (accessed: 18.12.17), (in Russian).

9. Pomoshch' sel'hozemlyam priznana effektivnoj. [Farmland support was considered effective.] *Agroobzor RF*, 09.04.14, № 61. [Agricultural review of the Russian Federation.] Available at: <http://www.agro-inform.ru/index.php/novosti/agroobzor/1731-agroobzor-rf-ot-09042014-61?format=pdf> (accessed: 18.12.17), (in Russian).

10. O federal'noj celevoj programme «Razvitie melioracii zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya Rossii na 2014–2020 gody». [On the federal targeted programme «Development of the agricultural land melioration in Russia for 2014-2020».] *Sistema «Garant»*. [«Garant» system.] Available at: <http://base.garant.ru/70478356/> (accessed: 18.12.17), (in Russian).

11. Ob utverzhdenii kriteriev sushchestvennogo snizheniya plodorodiya zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya. [On the approval of criteria for the serious loss of agricultural land fertility.] *Sistema «Garant»* [«Garant» system.] Available at: <http://base.garant.ru/12188226/> (accessed: 18.12.17), (in Russian).

12. Ob utverzhdenii Pravil racional'nogo ispol'zovaniya zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya v Rostovskoj oblasti [On the approval of the rules for the efficient agricultural land use in Rostov region.] Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/rostov/423536/> (accessed: 17.11.17), (in Russian).

Поступила в редакцию 15.12.2017

Сдана в редакцию 15.12.2017

Запланирована в номер 05.02.2018

Received 15.12.2017

Submitted 15.12.2017

Scheduled in the issue 05.02.2018

Об авторах:

Тарасов Алексей Сергеевич,
главный научный сотрудник Всероссийского
НИИ экономики и нормативов (РФ, 344006,
г. Ростов-на-Дону, пр. Соколова, 52), доктор
экономических наук, доцент
al.tar@mail.ru

Authors:

Tarasov, Aleksey S.,
principal research scientist of the All-Russian
Economics and Standards Scientific Research
Institute (RF, 344006, Rostov-on-Don, Sokolov
Ave., 52), doctor of economics, associate profes-
sor
al.tar@mail.ru