

ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Елена Владимировна Недикова¹, доктор экономических наук,
зав. кафедрой землеустройства и ландшафтного проектирования
Наталья Викторовна Ершова¹, кандидат экономических наук,
доцент кафедры земельного кадастра
Эльзас Аликпер оглы Садыгов², кандидат экономических наук,
доцент кафедры планировки и кадастра недвижимости
Геннадий Алексеевич Калабухов², кандидат экономических наук,
начальник отдела землеустройства, мониторинга земель и кадастровой оценки недвижимости

¹Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

²Управление Федеральной службы государственной регистрации,
кадастра и картографии по Воронежской области (Росреестр)

DOI: 10.17238/issn2071-2243.2016.1.269

Земельные ресурсы являются основой устойчивого развития агропромышленного комплекса. От уровня их продуктивности, степени и эффективности использования зависит продовольственное обеспечение страны. В качестве объекта исследования выбраны земли сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственные угодья Центрально-Черноземного региона, которые занимают 79,9% общей площади земель. Анализ состояния и использования земельного фонда показал, что, несмотря на высокую степень сельскохозяйственной освоенности территории, наблюдается устойчивое сокращение данной категории земель, обусловленное использованием сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей. По данным государственной статистики, только в Воронежской области не используются более 200 тыс. га сельхозземель вследствие усиления эрозионных и деградационных процессов из-за неправильной агротехники, несоблюдения чередования культур в севооборотах и др. В современных условиях характер целевого использования земель должен быть пересмотрен и увязан с природно-ресурсным потенциалом земель. Проблему сохранения равновесия между природой и обществом в природопользовании можно решить посредством разработки эколого-экономического механизма управления природопользованием, который должен включать ограничительные процедуры управления земельными ресурсами, регулируемые государством. Используя такие известные критерии, как методы управления, способы воздействия на земельные участки, конечные результаты деятельности, источники финансирования, авторы классифицируют типы эколого-экономического механизма применительно к системе рационального использования и охраны земельных ресурсов. Показано, что при обоснованном выборе конкретного типа эколого-экономического механизма возможно сочетание законов рынка и директивных указаний, направленных на стимулирование собственников земельных участков рационально использовать территорию региона и соблюдать определенные стандарты качества природной среды.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: продовольственная безопасность, земли сельскохозяйственного назначения, эколого-экономический механизм управления.

Land resources are the basis for sustainable development of the Agro-Industrial Complex. The level of their productivity, the extent and effectiveness of their use determine the level of food supply of the country. As the object of study the authors choose lands used for agricultural purposes and farmlands of the Central Chernozem region that occupy 79.9% of the total land area. The analysis of the condition and use of land funds has shown that despite the high level of agricultural development of the territory there is a steady reduction in this category of lands due to the use of agricultural lands for non-agricultural purposes. According to governmental statistics, only in Voronezh Oblast more than 200 thousand hectares of agricultural lands are used other than as intended due to increased erosion and degradation processes as a result of improper farming techniques, non-compliance with crop rotation principles, etc. In the present context the nature of targeted land use should be reviewed and linked to the natural resource potential of the land. The problem of maintaining a balance between the nature and the society in environmental management can be addressed through the development of ecological and economic mechanism of natural resource management, which should include restrictive land management procedures regulated by the government. Using such well-known criteria as management techniques, methods of influence on the land, final performance results, and financial sources the authors classify the types of ecological and economic

mechanism with reference to the system of rational use and protection of land resources. It has been shown that a reasonable choice of a particular type of ecological and economic mechanism enables to combine market laws and directives aimed at encouraging the land owners to rationally use the territory of the region and comply with certain environmental quality standards.

KEY WORDS: food security, agricultural lands, environmental and economic management mechanism.

Государственная аграрная политика – это составная часть государственной социально-экономической политики. Система направлений и мер, к которым она обращается, во многом определяет специфику и особенности аграрных отношений в современной экономике. Политика государства, реализуемая в сельскохозяйственном секторе, находит свое отражение в закономерности развития аграрного производства и оказывает непосредственное влияние на экономические, социальные и экологические параметры сельского хозяйства в целом.

Аграрная политика опирается на систему мер, которые содержатся в нормативно-правовых актах. Кроме того, в рамках современной политической ситуации аграрная политика обязана включать в себя разработку экономической стратегии и реализацию тактики эффективного развития сельского хозяйства в тесной взаимосвязи с требованием экономических законов.

Современные исследователи придерживаются точки зрения, согласно которой основными способами реализации аграрной политики являются регулирование показателей продовольственного рынка и обеспечение населения необходимым количеством продовольствия.

Проблема обеспечения продовольственной безопасности является многоаспектной, рассматривать ее можно как на международном уровне, так и по отношению к конкретному государству или отдельно взятому индивидууму.

Согласно принятой Доктрине продовольственной безопасности РФ и в связи с введенными санкциями проблема продуктовой безопасности и замещения импортного продовольствия в настоящее время одна из важнейших задач в политической и социально-экономической жизни страны. Правительство Российской Федерации неоднократно делало заявление о том, что продукты питания для россиян должны производиться в самой России и быть доступными. В связи с поставленной задачей управление земельными ресурсами – это важный процесс, определяющий, каким образом должна использоваться земля для решения социальных и экономических проблем [9].

Следует понимать, что земля находится в основе устойчивого развития агропромышленной системы. В ходе производственной и общественной деятельности земля выступает как важнейший объект социально-экономических связей. В том числе от уровня ее продуктивности, степени и эффективности использования зависит продовольственное обеспечение страны.

Земля – это главное средство производства в сельском хозяйстве, кроме того, пространственный базис, на котором осуществляется экономическая и хозяйственная деятельность.

Плодородие является важнейшим отличительным признаком земли, от него зависит пригодность угодий к производственному использованию. Земля, используемая в сельском хозяйстве и других отраслях экономики, связанных с получением продукции биологического характера, занимает особое место в составе средств производства, так как обладает рядом уникальных особенностей, таких как:

- земля, в отличие от других средств производства, является продуктом природы, она незаменима в этой роли, поверхность её ограничена;
- эксплуатация земли привязана к постоянному местоположению;
- земля обладает неравнокачественными агропроизводственными свойствами;

- при правильном использовании земля способна улучшать свои производственные свойства [2, 3, 4].

Земельно-ресурсный потенциал России – это 1709 млн га земли и 420 млн га континентального шельфа, что составляет более 12% мировой территории. Важно отметить, что на территории Российской Федерации сосредоточено 55% запасов всех черноземных почв мира. Поэтому обеспеченность России земельными ресурсами является важнейшим политическим и экономическим фактором развития общественного производства.

Центрально-Черноземный регион – развитый индустриально-аграрный комплекс. Производственная деятельность Центрально-Черноземного региона характеризуется такими показателями, как общая площадь территории – 0,2 млн км², население – 7,8 млн человек. По плотности населения 47,0 чел. на км² регион занимает одно из ведущих мест в России.

Основное богатство – большие земельные массивы, на 80% состоящие из почв черноземного типа, которые отличаются высоким плодородием. Продуктивность земель в 1,5 раза превосходит земли других регионов России.

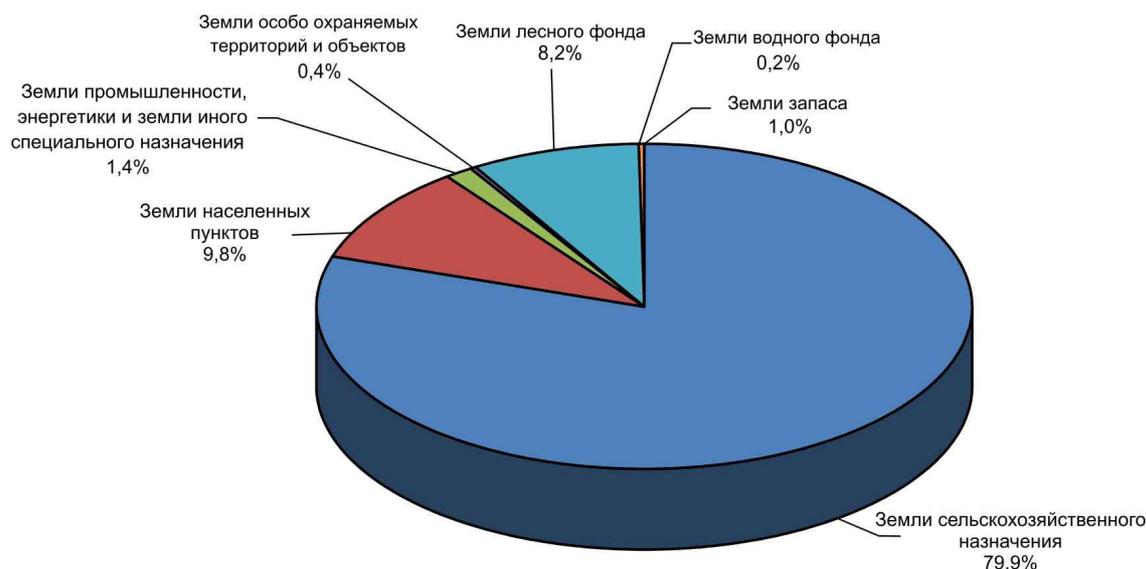
Центрально-Черноземный регион (ЦЧР) по своей специфике является аграрным, поэтому в сфере сельского хозяйства широкое распространение получили агропромышленные комплексы и объединения. В основном такие структуры заняты в производстве мясной продукции (птица, говядина, свинина), овощей, сахарной свеклы, а также продуктов их переработки. Наряду с крупными сельскохозяйственными товаропроизводителями активно функционируют крестьянское (фермерские) хозяйства.

Регион является продовольственной базой севера и центра Российской Федерации. Отрасли, успешно функционирующие в регионе, – зерновое хозяйство, производство технических культур, при этом заметный удельный вес в аграрном производстве занимает животноводство. В ЦЧР производится около 10% зерна и овощей (картофеля), 20% подсолнечника, 50% сахарной свеклы от производства РФ в целом. Такой специализации сельского хозяйства способствуют природные-экономические условия и географическое положение региона: продуктивные черноземные почвы, благоприятный климат, высокая плотность населения, наличие крупного рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия. Несмотря на то что затраты труда на производство 1 ц зерна в регионе – одни из самых низких по сравнению с другими регионами РФ, по урожайности зерновых культур ЦЧР занимает одно из первых мест в России [14].

По площади сельскохозяйственных посевов на одно сельскохозяйственное предприятие регион превосходит такие районы, как Центральный, Волго-Вятский и другие, что связано прежде всего с характером использования земельного сельскохозяйственного фонда.

В зависимости от своего целевого назначения и правового режима использования современное земельное законодательство выделяет 7 категорий земель [5]. В ЦЧР распределение земель по категориям сложилось следующим образом (см. рис.):

- 1) земли сельскохозяйственного назначения – 13 270 тыс. га;
- 2) земли населенных пунктов – 1640,5 тыс. га;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения – 231,8 тыс. га;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов – 67,1 тыс. га;
- 5) земли лесного фонда – 1370,2 тыс. га;
- 6) земли водного фонда – 34,0 тыс. га;
- 7) земли запаса – 171,8 тыс. га [1, 11].



Распределение земельного фонда Центрально-Черноземного региона

Основной категорией являются земли сельскохозяйственного назначения, которые занимают 79,9% от общей площади земель региона. Основная доля земель сельскохозяйственного назначения – это сельскохозяйственные угодья (пашня, кормовые угодья, многолетние насаждения и залежь). Доля пашни при этом составляет 82%. Лесные площади занимают 9% от территории сельскохозяйственных угодий ЦЧР. Доля остальных не сельскохозяйственных угодий (угодья, расположенные под водой, прочие земли и другие) невелика и составляет 9% в совокупности.

Выполнение продовольственной доктрины проводится в условиях общего экономического кризиса и приобретает новые качества на фоне финансовых трудностей и социально-экономических проблем сельских территорий. Земельные ресурсы региона используются очень интенсивно. Наблюдается высокая степень сельскохозяйственной освоенности территории. Таким образом, современные земельные преобразования ведут к росту антропогенной нагрузки на агроландшафты [6, 12, 16]. В таблице представлена динамика изменения площади земель сельскохозяйственного назначения в целом по РФ в период с 2009 по 2014 г.

Структура и динамика изменения площадей земель сельскохозяйственного назначения, млн га

| Категории земель | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, в том числе: | 402,3 | 400,0 | 393,4 | 389,0 | 386,1 | 386,5 |
| 1. Сельскохозяйственные угодья, из них: | 196,0 | 196,1 | 196,1 | 196,3 | 196,2 | 196,2 |
| - пашня | 115,3 | 115,3 | 115,1 | 115,1 | 115,1 | 115,1 |
| - залежь | 4,2 | 4,2 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| - многолетние насаждения | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| - сенокосы | 18,5 | 18,6 | 18,6 | 16,6 | 18,6 | 18,6 |
| - пастбища | 56,6 | 56,8 | 56,8 | 56,9 | 56,9 | 56,9 |
| 2. Лесные площади | 39,4 | 37,4 | 30,9 | 29,1 | 28,8 | 30,2 |
| 3. Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд | 19,5 | 19,4 | 19,3 | 19,3 | 19,3 | 19,3 |
| 4. Земли под водой | 13,2 | 13,2 | 13,2 | 13,1 | 13,1 | 13,1 |
| 5. Земли застройки | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| 6. Земли под дорогами | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| 7. Болота | 25,5 | 25,5 | 25,4 | 24,8 | 24,7 | 24,7 |
| 8. Прочие земли | 105,3 | 104,4 | 105,1 | 103,0 | 100,0 | 100,0 |

Как показывают данные таблицы, наблюдается ежегодное уменьшение земель сельскохозяйственного назначения. Основная причина такой динамики – работы по передаче массивов, покрытых лесом, от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов. Вследствие таких мероприятий из категории земель сельскохозяйственного назначения переведено в категорию земель лесного фонда более 1 млн га земель.

За исследуемый период отмечался также такой процесс, как добровольный отказ сельскохозяйственных товаропроизводителей от предоставленных им ранее земель, связанный с неудовлетворительным экономическим состоянием хозяйств. Площадь земельных участков хозяйств, ликвидированных по результатам банкротства, составила около 17 млн га [15].

Кроме того, Земельный кодекс РФ допускает изъятие сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей. При этом установлены условия и ограничения перевода земель сельскохозяйственного назначения для указанных целей. Вместе с тем, исходя из положений закона особо ценные продуктивные угодья, используемые для сельскохозяйственного производства, фактически не защищены от перевода в земли населенных пунктов и земли промышленности и иного специального назначения для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства [8, 10].

По данным государственной статистики, в целом в Российской Федерации не используется 56 млн га земель сельскохозяйственного назначения, из них около 20 млн га – земли, предоставленные гражданам и юридическим лицам. Центральнo-Черноземный регион не является исключением в этом процессе, к примеру, только в Воронежской области не используется более 200 тыс. га сельхозземель. Отмечается рост площадей заброшенных пахотных земель, их зарастание сорной растительностью и лесом. Усугубляются проявления водной и ветровой эрозии, как следствие этого процесса происходит рост оврагов. Кроме того, наблюдается деградация почв по причинам неправильной агротехники, нарушений в структуре посевных площадей, несоблюдения чередования структур в севооборотах [13].

По мнению авторов, современный характер целевого использования земель должен быть изменен с учетом их природно-ресурсного потенциала. Не все земли, отнесенные в настоящее время к сельскохозяйственным угодьям, могут использоваться в соответствии со своим целевым назначением. Определение пахотнопригодного участка, который характеризуется рядом определенных признаков, должно быть дополнено ландшафтно-экологическими показателями. Например, большинство земель гидрографического фонда числится в кормовых угодьях. На них идет расчет поголовья, устанавливается нагрузка скота, хотя экономическая целесообразность использования их под выпас скота стремится к нулю.

Сложную комплексную проблему сохранения равновесия между природой и обществом в природопользовании можно решить посредством введения эколого-экономического механизма в управление природопользованием.

Любой экономический механизм является выражением экономических отношений различных субъектов в обществе на заданной территории. Он может быть как рациональным, так и нерациональным. Необходимость учета в экономическом механизме всего разнообразного спектра влияния экологических факторов на всю территорию трансформирует его в эколого-экономический механизм. При этом от концепции эколого-экономического механизма во многом зависят результаты народного хозяйства, состояние окружающей среды и в итоге здоровье населения.

Рассмотрим систему реализации методов управления в природопользовании на примере использования и охраны земельных ресурсов.

Под эколого-экономическим механизмом управления природопользованием понимают систему организации жизнедеятельности на определенной территории в совокупности со способами регулирования взаимоотношений между землепользователями, землевладельцами и арендаторами, направленную на улучшение экологического и экономического состояния земельных участков.

В управлении природопользованием по отношению к использованию и охране земельных ресурсов используются различные методы воздействия на коллективы и отдельных работников сельскохозяйственных предприятий. Среди них наиболее широко распространены административные, правовые и экономические методы. Как отмечалось ранее, особое внимание в настоящее время необходимо уделять экологической составляющей использования и охраны земельных ресурсов, поэтому экономический метод управления следует заменить интегральным эколого-экономическим методом. При этом эффективность системы управления в решающей мере определяется состоянием контроля и нормирования использования природных ресурсов, в том числе и земельных.

Эколого-экономический механизм управления земельными ресурсами является составной частью экономического механизма природопользования в целом, поэтому он должен быть согласован с другими природными процессами экосистемы.

Эколого-экономический механизм управления земельными ресурсами регулируется государством и включает в себя ряд определенных ограничительных процедур. Государство в лице федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления формирует приоритетные направления развития земельных отношений, разрабатывает нормы и правила взаимоотношений между собственниками и пользователями земельных участков.

В зависимости от финансового положения субъекта Российской Федерации и масштабов его деятельности в приоритете могут оказаться различные критерии экологической политики, от которых напрямую будет зависеть эколого-экономический механизм управления природопользованием в сфере земельных ресурсов.

Используя такие известные критерии, как методы управления, способы воздействия на земельные участки, конечные результаты деятельности, источники финансирования, можно произвести классификацию типов эколого-экономического механизма применительно к системе рационального использования и охраны земельных ресурсов.

По методам управления природопользованием различают административный, рыночный и смешанный типы. Административный метод опирается на директивные указания, рыночный – на экономическую заинтересованность собственников земельных участков, а при смешанном механизме центрально устанавливаются условия стимулирования экономического интереса землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

По способу воздействия на собственников земельных участков выделяют подавляющий, стимулирующий и ограничивающий типы. Подавляющий механизм предотвращает развитие негативно влияющих на окружающую среду производств, стимулирующий – способствует развитию природоохранных производств и видов деятельности, ограничивающий – устанавливает пределы допустимой нагрузки на окружающую среду.

По конечным результатам выделяют нерациональный, рациональный и индифферентный типы. При нерациональном механизме у отдельных землепользователей и у общества в целом возникают дополнительные издержки. Рациональный механизм предполагает наилучшее использование земельных участков с точки зрения научно обоснованной системы природообустройства. Индифферентный тип не реагирует на сдвиг экологической ситуации как в сторону улучшения, так и в сторону ухудшения.

По режиму финансирования различают достаточно и недостаточно финансируемый типы. Первый из них способен обеспечить выполнение экологических программ и достижение намеченных целей. При недостаточном финансировании экологическая ситуация ухудшается вследствие невыполнения экологических программ.

Выбор конкретного типа эколого-экономического механизма для территории зависит от состояния финансовой системы экономической и экологической ситуации в регионе.

Эколого-экономический механизм рационального природопользования формируется из конкретных инструментов природоохранной деятельности, характерных именно для

этого региона. При оптимальном эколого-экономическом механизме сочетаются и законы рынка и директивные указания, стимулирующие собственников земельных участков рационально использовать территорию региона, соблюдать определенные стандарты качества природной среды [7].

Центрально-Черноземный регион имеет благоприятные условия для дальнейшего эффективного развития агропромышленного комплекса, поэтому государственные и муниципальные органы региона должны быть заинтересованы в контроле и управлении земельными ресурсами региона. Посредством эколого-экономического механизма управления стимулирование рационального природопользования должно осуществляться как за счет средств федерального бюджета, так и средств, выделяемых из бюджета данного субъекта Федерации, в равных пропорциях и направляться на повышение плодородия сельскохозяйственных угодий и выполнение комплекса мероприятий по охране природы и агроландшафтов.

Список литературы

1. Государственная регистрация, учет и оценка земель : учеб. пособие / А.А. Харитонов, Е.В. Панин, С.С. Викин, Н.В. Ершова. – Воронеж : ФГБОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2013. – 211 с.
2. Должикова И.С. Типизация и методологические основы управления природными и земельными ресурсами / И.С. Должикова // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2015. – № 8. – С. 78-80.
3. Ершова Н.В. Аренда как инструмент вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Н.В. Ершова. – Москва, 2010. – 149 с.
4. Ершова Н.В. Модель развития аренды земель сельскохозяйственного назначения в Воронежской области / Н.В. Ершова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – № 2 (62). – С. 8-11.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_33773/ (дата обращения: 03.03.2016).
6. Конструирование экологически устойчивых агроландшафтов – новый этап в развитии землеустройства и земледелия / М.И. Лопырев, В.Д. Постолов, Д.И. Чечин и др. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2008. – № 3. – С. 20-26.
7. Недикова Е.В. Разработка методологии организационно-экономического обоснования сельскохозяйственного природопользования в рамках агроландшафтного обустройства территории : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Е.В. Недикова. – Ростов-на-Дону, 2012. – 381 с.
8. Нормативно-правовое обеспечение земельно-имущественных отношений / С.С. Викин и др. – Воронеж : Воронежский ГАУ, 2011. – 139 с.
9. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96953/ (дата обращения: 05.03.2016).
10. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : федеральный закон от 21.04.2004 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/law/> (дата обращения: 05.03.2016).
11. Основы кадастра недвижимости : учеб. пособие / А.А. Харитонов и др. – Воронеж : ФГБОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2014. – 67 с.
12. Рациональная организация агроландшафтов – основа сохранения природных ресурсов и повышения продуктивности земель / М.И. Лопырев, В.Д. Постолов, В.В. Адерихин и др. // Земледелие. – 2014. – № 5. – С. 3-6.
13. Постолов В.Д. Экологическое состояние земельных ресурсов Воронежской области и пути их рационального использования / В.Д. Постолов, Н.А. Крюкова, Е.В. Недикова // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2008. – Вып. 3-4 (18-19). – С. 79-83.
14. Сайт министерства сельского хозяйства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mcs.ru/> (дата обращения: 01.02.2016).
15. Сайт Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/> (дата обращения: 17.01.2016).
16. Современные проблемы кадастра и мониторинга земель : учеб. пособие / А.А. Харитонов, В.Д. Постолов и др. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2015. – 243 с.