



Научная статья

УДК 332.7

doi: 10.55186/25876740_2025_68_1_19

К ВОПРОСУ О КОРРЕКТИРОВКЕ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬХОЗНАЗНАЧЕНИЯ С УЧЕТОМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ ЗАБРОШЕННЫХ СЕЛЬХОЗЗЕМЕЛЬ

Т.В. Папаскири¹, С.А. Липски¹, О.А. Куцаева²

¹Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия

²Белорусская государственная сельскохозяйственная академия,
Горки, Республика Беларусь

Аннотация. В статье рассмотрено, как реализуется Госпрограмма вовлечения в оборот заброшенных сельхозземель. Анализ хода ее осуществления привел к выводу о целесообразности уточнения некоторых положений регулирования оборота сельхозземель применительно к брошенным участкам. Выводы и предложения, изложенные в статье, являются обобщенной оценкой текущего положения дел в сфере реосвоения заброшенных сельхозземель и возможных корректировок правил их оборота. Это относится как к дополнительным требованиям к их будущим хозяевам, так и к снятию ряда ограничений при приобретении таких участков. Также предлагается наряду с принудительным прекращением прав на заброшенные участки их текущих правообладателей и их последующим выставлением на торги применять к нерадивым хозяевам участков меры экономического регулирования, побуждающие их реосвоить свои же земли.

Ключевые слова: законодательство, оборот земель, реосвоение заброшенных сельхозземель, госпрограмма

Original article

ON THE ISSUE OF ADJUSTING INDIVIDUAL REGULATORS OF AGRICULTURAL LAND TURNOVER, TAKING INTO ACCOUNT THE IMPLEMENTATION OF THE STATE PROGRAM FOR THE INVOLVEMENT OF ABANDONED AGRICULTURAL LANDS IN TURNOVER

T.V. Papaskiri¹, S.A. Lipski¹, A.A. Kutsayeva²

¹State University of Land Use Planning, Moscow, Russia

²Belarusian State Agricultural Academy, Gorki, Republic of Belarus

Abstract. The article examines how the State Program for the involvement of abandoned agricultural lands in the turnover is being implemented. An analysis of the progress of its implementation led to the conclusion that it is advisable to clarify some provisions of the regulation of agricultural land turnover in relation to abandoned plots. The conclusions and suggestions set out in the article are a generalized assessment of the current state of affairs in the field of development of abandoned agricultural lands and possible adjustments to the rules of their turnover. This applies both to additional requirements for their future owners, and to the removal of a number of restrictions when purchasing such plots. It is also proposed, along with the compulsory termination of the rights to abandoned lands of their current rightholders and their subsequent auction, to apply economic regulation measures to negligent landowners encouraging them to redevelop their own lands.

Keywords: legislation, land turnover, development of abandoned agricultural lands, state program

Введение. На протяжении 2024 г. учеными и преподавателями Государственного университета по землеустройству (далее — Университет) проводился анализ того, как реализуется Госпрограмма эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации [3] (далее — Госпрограмма), и требуются ли в связи с этим какие-либо корректировки ранее сложившегося правового механизма изъятия заброшенных сельхозземель и их последующего реосвоения новыми хозяевами. Такой анализ привел к выводу о целесообразности уточнения некоторых положений регулирования оборота сельхозземель

применительно к брошенным участкам. Это было и в центре внимания участников Международной научно-практической конференции «Землеустроительное обеспечение сохранения в обороте земель сельскохозяйственного назначения и реосвоения заброшенных угодий: организационно-правовой аспект», которая состоялась в Университете 12 ноября 2024 г.

В данной статье руководители программно-го и оргкомитетов этой конференции дают по ее итогам обобщенную оценку текущему положению дел в сфере реосвоения заброшенных сельхозземель и возможным корректировкам правил их оборота. Это относится как к дополнительным требованиям к будущим хозяевам

таких участков, так и к снятию ряда ограничений при их приобретении. Также предлагается наряду с принудительным прекращением прав на заброшенные участки их текущих правообладателей и их последующим выставлением на земельные аукционы применять меры экономического регулирования, побуждающие текущих правообладателей реосвоить свои же земли.

Методика. В статье использованы нормативные акты, а также рабочие материалы экспертов различных законопроектов. Кроме того, поскольку материалы по данной тематике собирались и анализировались ее авторами в течение всего периода проведения земельной реформы в современной России, то

в определенной степени публикуемые результаты и выводы основаны на их практическом опыте. Применены сравнительно-правовой, абстрактно-логический, монографический и другие методы.

Результаты. Проблема забрасывания земель сельхозназначения остается острой на протяжении всего постсоветского периода [6, 7, 9, 11, 12]. В добавок к недополучению с этих территорий сельхозпродукции (самое очевидное негативное последствие) их «простое» неиспользование усугубляется еще их зарастанием, что также создает пожароопасную обстановку (так, Россельхознадзор прямо указывает, что заброшенные сельхозугодья — это потенциальный источник возгорания). Кроме того произрастающая на них вредная и сорная растительность со временем охватывает смежные угодья. По состоянию на начало 2023 г. общая по стране площадь неиспользуемых земель сельхозназначения составляла 43,32 млн га (11,4% общей площади данной целевой категории), а практически по всем регионам наблюдается сокращение площадей земель сельхозназначения. Парадокс заключается уже в самом факте того, что заброшенными оказались столь большие площади (рис. 1) — ведь во времена их приватизации в ходе земельной реформы начала 1990-х гг. трудно было даже предположить, что по истечении нескольких десятилетий столь большая площадь земли, в т.ч. приватизированной окажется заброшенной и невостребованной.

Значимость обозначенной проблемы подтверждают и действия высших органов исполнительной власти — Правительства страны и федерального Минсельхоза — вот уже 3 года реализуется специальная Госпрограмма.

Данные официальной отчетности о ходе ее реализации свидетельствуют о том, что практически по всем целевым параметрам ее выполнение идет с опережением заданных показателей. Между тем любое большое дело, тем более затрагивающая многочисленные интересы Госпрограмма, по мере его осуществления всегда выявляет те или иные недостатки как

в запланированных действиях, так и в сложившейся действительности, которую, собственно говоря, и нужно изменить (в данном случае — реосвоить заброшенные сельхозугодья).

Проблема забрасывания ранее освоенных плодородных земель имеет ряд причин. Это, например, факторы экономического и организационно-хозяйственного и иного характера — по прошествии более чем трех десятилетий с момента массовой приватизации сельхозугодий уже можно судить, что передача главного средства сельхозпроизводства (предполагалось разделить на доли почти все сельхозугодья страны, но и фактически приватизированное — две трети их общей площади) была не вполне обоснованным шагом. Причем раздел этих земель на доли усугубил ошибку еще советского периода, когда какая-то часть сельхозугодий была излишне распаханна (особенно в северных и северо-западных регионах), а предоставление аграриям такой степени хозяйственной самостоятельности, которой не было в советский период, привело к прекращению ведения ими сельхозпроизводства на землях, когда это стало нерентабельным в новых экономических условиях. Много агрохозяйств просто «не вписались» в новую экономическую реальность [8, 10].

Но особенно следует отметить то, что если не решающим, то, как минимум, ключевым в возникновении проблемы заброшенных угодий стал правовой компонент. И многократные действия по «донастройке» правового механизма передачи заброшенных земель сельхозназначения более эффективным собственникам и арендаторам (в 2002 г., в 2005 г., 2010 г., 2016 г. и 2022 г.) это подтверждают.

В этой связи учеными и преподавателями Государственного университета по землеустройству (далее — Университет) проведены анализ хода реализации Госпрограммы и того, требуются ли в связи с этим определенные корректировки ранее сложившегося правового механизма изъятия заброшенных сельхозземель и их последующего реосвоения новыми хозяевами. В рамках этого исследования был проведен

опрос органов госвласти (как федеральных, так и региональных), которые указали на целый ряд проблем при реализации данной Госпрограммы; в частности, мораторий на проверки состояния и использования сельхозучастков; их фактическое зарастание — так как заброшены уже давно; сложность доказывания в судах фактов неиспользования участков; трудности поиска покупателей/арендаторов для давно заброшенных земель. То есть, принятие и нынешняя реализация Госпрограммы стали явным поводом критически пересмотреть некоторые правила оборота сельхозземель, закреплённые в соответствующем Законе [5], принятом почти четверть века назад. Тем более, что помимо начала реализации Госпрограммы, за это время ситуация в сельском хозяйстве во-многом изменилась — отечественный АПК демонстрирует настолько уверенные темпы развития, что они позволяют ставить задачу увеличения менее чем за десятилетие объемов агропродукции на четверть, а ее экспортной составляющей — вдвое. И если в момент принятия Закона об обороте сельхозземель отечественные аграрии были не способны конкурировать с международными агрогигантами, в т.ч. и на рынке сельхозземель, то сейчас это совсем не так. Впрочем, предмет данной статьи — уже. Рассмотрим не весь комплекс регуляторов оборота сельхозземель, а лишь, корректировки в отношении участия в этом обороте заброшенных сельхозучастков и возможности их приобретения.

Сложившийся за десятилетия текущего века механизм передачи заброшенных земель сельхозназначения более эффективным собственникам и арендаторам включает в себя несколько составляющих:

во-первых, это непосредственно правовые нормы, определяющие соответствующие правила. Эти нормы закреплённые в законах как федерального уровня (Земельный и Гражданский кодексы, Закон об обороте сельхозземель), так и в региональных законах, а также в развивающих их положения подзаконных актов и в решениях судов (в т.ч. высших судебных инстанций, обобщающих решения нижестоящих судов). Причем, такая организация регулирования оборота сельхозземель в полной мере соответствует конституционному требованию о совместном федерально-региональном ведении в данном вопросе [1]. Так, ключевые положения — максимально и минимально допустимые размеры участков, полномочия местных органов при реализации публичных интересов в отношении продаваемых частными лицами сельхозучастков рамочно урегулированы федеральным центром, а их детализация осуществлена региональными законодателями;

во-вторых, это система уполномоченных госорганов федерального (структуры, осуществляющие госземнадзор) и регионального уровня (администрации, обращающиеся в суды), судов (рассматривающих иски этих госорганов) и органов местного самоуправления, а также обеспечивающих судебные разбирательства адвокатских, экспертных и т.п. структур;

в-третьих специальные госреестры и фонды данных, а также проводимые уполномоченными структурами обследования и наблюдения за сельхозземлями (посредством дистанционного зондирования сельхозземель, их межевания и мониторинга, землеустроительных и иных инвентаризаций и экспертиз.



Рисунок 1. Неиспользуемые сельхозземли по стране в целом к 2023 г.
Figure 1. Unused agricultural land in the country as a whole by 2023

(источник: [4, с. 47])



Характеризуя произошедшую за три десятилетия трансформацию этого механизма, следует отметить, что:

- составляющие его суть нормы действовали и в конце XX в. — начале XXI в. (они были и есть в земельных гражданском кодексах). Но их применение тогда было неоправданно с учетом состояния аграрного сектора экономики [2], кроме того все те годы все еще продолжались дооформление результатов приватизации сельхозугодий и поиски варианта законодательного закрепления их нового статуса; суды же, без участия которых изъятие участка невозможно («Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда» — ч. 3 ст. 35 Основного Закона страны), в то время всячески уклонялись от решения земельных вопросов в силу пробельности законодательной базы [1, 7] и отчасти — сутевой новизны возникающих споров и содержания подаваемых исков;
- востребованным этот механизм стал в «нулевые» годы, когда потребность возврата в сельхозпроизводство выбывших из него земель стала очевидной; но их реализация оказалась затруднена ввиду их неоптимальности (это относилось не столько к кодексам — земельному и гражданскому, сколько к специальному закону (об обороте сельхозземель) и еще больше — к развивающим их положения подзаконным актам;
- следующее десятилетие стало периодом «донастройки» этих норм (причем неоднократно — федеральный законодатель самым существенным образом корректировал в этой части Закон об обороте сельхозземель в 2010 г., 2016 г. и 2022 г.). Эти корректировки были обусловлены как усложнением системы аграрно-земельных правоотношений, так и просчетами при принятии конкретных законодательных решений. Причем, речь не столько об изначальной редакции тех или иных документов, например, того же Закона об обороте сельхозземель (его изначальные идеологические установки, а также его базовые положения следует оценить, как верные и соответствующие как стратегическим запросам аграрного производства, так и текущим задачам государства в сфере АПК [6]) поскольку несмотря на сложные условия их принятия, изначальные подходы этих актов тщательно прорабатывались; сколько о впоследствии внесенных в них поправках. Наиболее явно это проявилось в отношении землеустройства, обеспечивающего процесс реосвоения заброшенных угодий. Ведь именно в его рамках, с применением его инструментария должны и выявляться заброшенные угодья, и оцениваться варианты их реосвоения, и обосновываться иски к лицам, допустившим запущение своих земель, и формироваться новые участки оптимальных размеров и конфигурации для предоставления будущим собственникам и арендаторам. Но принятый еще в 2001 г. Закон о землеустройстве не только не получил развития в этом направлении, а наоборот, начиная с 2008 г. из него регулярно исключались нормы о ключевых и традиционных для отечественного землеустройства видах работ. Но, так или иначе, результатом всех этих корректировок стало то, что соответствующий механизм стал практически

реализуем. Однако сказывалось отсутствие целенаправленного организационного начала в этой работе [6, 7];

- утверждение в 2021 г. Госпрограммы [3] и начало ее реализации исправило эту ситуацию, но для успешного достижения заданных показателей важен постоянный анализ действенности соответствующих правовых норм, их применения и судебной практики, от которых зависит успешность Госпрограммы.

Следует отметить, что сейчас есть разные варианты реосвоения заброшенных сельхозчасток. Одни из них закреплены законодательно (основной — возврат в хозоборот с прежними назначением и видом использования), другие требуют такого закрепления (трансформация пашни в кормовые угодья и наоборот; изменение вида использования; рекреационное использование окончательно заросших бывших сельхозугодий и т.п.). Кроме того, наряду с принудительным прекращением прав на заброшенные угодья их текущих правообладателей и последующим выставлением на земельные аукционы (как способом передачи этих земель новым, более эффективным собственникам и арендаторам) механизм «работы» с такими землями должен предусматривать и экономические регуляторы (например, дифференциацию ставок земельного налога или запрет для правообладателей заброшенных сельхозземель на получение мер господдержки (даже в отношении ведения хозяйства на других принадлежащих им (арендуемых ими) сельхозучастках).

В числе возможных корректировок правил оборота сельхозземель — ограничение круга потенциальных приобретателей сельхозучастков лицами и организациями, соответствующими определенным требованиям. Установление таких квалификационных требований обсуждалось при разработке первоначальной версии Закона об обороте сельхозземель [7]. Да и зарубежный опыт свидетельствует о применимости такого подхода. Важно, что для заброшенных участков, переходящих к новым правообладателям, уже применяются особые требования в части оснований для их повторного изъятия (ускоренного — уже через один год неиспользования). Поэтому допускать к торгам по изъятию по причине неиспользования сельхозучасткам следует только такие организации и фермеров, которые уже занимаются сельхозпроизводством либо обладают необходимыми опытом, ресурсами и технологиями. Также дискусионным вновь становится вопрос о пределе концентрации сельхозугодий для одного лица — стоит ли запрещать приобрести заброшенный участок, на который никто больше не претендует, агрохозяйству уже имеющему сельхозугодья максимально допускаемой в регионе площади.

Выводы и рекомендации. Таким образом, реализация Госпрограммы возвращает нас к дискуссии о системе регуляторов оборота сельхозземель — как минимум в части реосвоаемых при ее осуществлении заброшенных участков.

В качестве общего вывода также отметим, что если не совсем верное содержание правовых норм, принятых в условиях земельной реформы 1990-х гг., и стало причиной забрасывания сельхозугодий (мы это не утверждаем, но

допускаем), то одного лишь их исправления явно недостаточно для активного реосвоения заброшенных сельхозземель. Наряду с этим нужно разработать и реализовать комплекс мер, включающих в себя также проведение инвентаризации земель, предоставленных для производства сельхозпродукции, создание специальных оргструктур (например, специализированного фонда реосвоения или воссоздание землеустроительной службы), завершение разграничения принадлежащих государству сельхозземель по уровням публичной собственности, упорядочение выделение в участки земельных долей, финансовую и консультационную помощь государства, научное обеспечение и другие меры, которые позволят успешно реализовать Госпрограмму. Все эти меры, в свою очередь, потребуют законодательного закрепления. В качестве примера можно привести разработку новой редакции Федерального закона «О землеустройстве», в которой Университет принимает активное участие.

Список источников

1. Адаменко А.П. и др. Актуальные проблемы предпринимательского, корпоративного, экологического и трудового права: монография. М.: РГ-Пресс, 2019. Т. 2. 608 с.
2. Волков С.Н., Хлыстун В.Н. и др. Основные направления использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на перспективу: монография. М.: Государственный университет по землеустройству, 2018. 344 с.
3. Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 // Собр. законод. Рос. Федерации. 2021. № 21. ст. 3583.
4. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2022 году. М.: Росинформагротех, 2023. 372 с.
5. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (с послед. дополн. и изм.) // Российская газета, 2002, 27 июля.
6. Организационно-экономические механизмы вовлечения в оборот, использования и охраны сельскохозяйственных земель: Монография / под науч. ред. В.Н. Хлыстуна и А.А. Мурашевой. М.: ГУЗ, 2020. 568 с.
7. Хлыстун В.Н. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: монография. М.: Государственный университет по землеустройству, 2020. 296 с.
8. Goncharov V.D. and Rau V.V. Export potential of Russian food industry // Studies on Russian Economic Development, 2018, vol. 29, no. 5, pp. 544-550.
9. Demyanova A.D. and others (2019). Information support of management of the land resources of the Russian Federation. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 350(1), 012056.
10. Kireycheva L.V. Evaluation of efficiency of land reclamation in Russia. // Journal of Agriculture and Environment. 2018. No. 3 (7). P. 1.
11. Prishchepov A.V., Muller D., Dubinin M., Baumann M., Radeloff V.C. Determinants of agricultural land abandonment in post-Soviet European Russia. // Land Use Policy, 2013, no. 30(1). Pp. 873-884.
12. Wegren S.K. Institutional impact and agricultural change in Russia. // Journal of Eurasian Studies. 2012, no. 3(2). Pp. 193-202.

References

1. Adamenko A.P. et al. (2019). *Aktual'nye problemy predprinimatskogo, korporativnogo, ekologicheskogo i trudovogo prava* [Actual problems of entrepreneurial, corporate, environmental and labor law]: monograph, Moscow: RG-Press, vol. 2. 608 p.



2. Volkov S.N., Khlystun V.N. et al. (2018). *Osnovnye napravleniya ispol'zovaniya zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya v Rossijskoj Federacii na perspektivu* [The main directions of agricultural land use in the Russian Federation for the future]: monograph, Moscow, State University of land use planning, 344 p.

3. The State program of effective involvement in the turnover of agricultural lands and the development of the reclamation complex of the Russian Federation, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation No. 731 of May 14, 2021. *Sobranie zakonodat. Ros. Federacii*, 2021, no. 21, article 3583.

4. Report on the state and use of agricultural lands of the Russian Federation in 2022, Moscow, *Rosinformagrotech*, 2023, 372 p.

5. On the turnover of agricultural land: Federal Law No. 101-FZ of July 24, 2002 (with the latter. supplement. and ed.). *Russian Gas*, 2002, July 27.

6. Khlystun V.N., Murasheva A.A. (2020). *Organizatsionno-ekonomicheskie mekhanizmy вовлечения в оборот, ispol'zovaniya i ohrany sel'skohozyajstvennykh zemel'* [Organizational and economic mechanisms of involvement in the turnover, use and protection of agricultural lands], Moscow, State University of Land use planning, 568 p.

7. Khlystun V.N. et al. (2020). *Pravovye aspekty вовлечения в hozyajstvennyj оборот neispol'zuemykh i nevestrebovannykh zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya* [Legal aspects of the involvement of unused and unclaimed agricultural lands in economic turnover], Moscow, State University of land use planning, 296 p.

8. Goncharov V.D., Rau V.V. (2018). Export potential of Russian food industry. *Studies on Russian Economic Development*, vol. 29, no. 5, pp.544-550.

9. Demyanova A.D. and others (2019). Information support of management of the land resources of the Russian Federation. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 350(1), 012056.

10. Kireycheva L.V. (2018). Evaluation of efficiency of land reclamation in Russia. *Journal of Agriculture and Environment*, no. 3 (7), pp. 1.

11. Prishchepov A.V., Muller D., Dubinin M., Baumann M., Radeloff V.C. (2013). Determinants of agricultural land abandonment in post-Soviet European Russia. *Land Use Policy*, no. 30(1), pp. 873-884.

12. Wegren S.K. (2012). Institutional impact and agricultural change in Russia. *Journal of Eurasian Studies*, no. 3(2), pp. 193-202.

Информация об авторах:

Папаскири Тимур Валикович, кандидат сельскохозяйственных наук, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой цифрового земледелия и ландшафтной архитектуры, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3780-9060>, t_papaskiri@mail.ru

Липски Станислав Анджеевич, доктор экономических наук, доцент, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1283-3723>, Lipski-sa@yandex.ru

Куцаева Олеся Алексеевна, старший преподаватель кафедры геодезии и фотограмметрии землеустроительного факультета, Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4948-6262>, alexa-1982@bk.ru

Information about the authors:

Timur V. Papaskiri, candidate of agricultural sciences, doctor of economic sciences, professor, head of the department of digital agriculture and landscape architecture, State University of Land Use Planning, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3780-9060>, t_papaskiri@mail.ru

Stanislav A. Lipski, doctor of economic sciences, associate professor, State University of Land Use Planning, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1283-3723>, Lipski-sa@yandex.ru

Alesia A. Kutsayeva, senior lecturer at the department of geodesy and photogrammetry, the faculty of land use planning, Belarusian State Agricultural Academy, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4948-6262>, alexa-1982@bk.ru

✉ lipski-sa@yandex.ru

Издательство «Электронная наука» выпускает научные журналы на русском и английском языках. Нам доверяют авторы по всему миру. Количество наших читателей, в том числе и в Интернете, более **55 тысяч** человек ежемесячно.

ЖУРНАЛЫ ИЗДАТЕЛЬСТВА «ЭЛЕКТРОННАЯ НАУКА»



«**Московский экономический журнал**» (МЭЖ) зарегистрирован как сетевое ежемесячное издание.

- **МЭЖ** — научно-практический журнал, который включен в перечень ВАК и размещается в научных базах AGRIS, РИНЦ.
- **Миссия журнала** — создание условий для интеграции современных достижений экономической науки и эффективного бизнеса.

Контакты: <https://qje.su>, e-science@list.ru

Наши партнеры:

