

Земельный фонд России: современное состояние и некоторые тенденции его развития

Д. А. Щербакова¹, И. А. Гиниятов^{1}*

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация

* e-mail: kadastr-204@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрено современное состояние земельного фонда России, выполнен сравнительный анализ его изменений по целевому назначению, целевому использованию и формам собственности на землю за период с 2009 по 2020 годы в результате чего выявлены некоторые тенденции его развития. Основой выполненных исследования послужили сведения, содержащиеся в ежегодных Государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании земель Российской Федерации за вышеозначенный период времени.

Ключевые слова: земельный фонд, категория земель, земельное угодье, состояние и использование земель, изменения, тенденции

The land of Russia: the current state and some trends in its development

D. A. Shcherbakova¹, I. A. Giniyatov^{1}*

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

* e-mail: kadastr-204@yandex.ru

Abstract. The article examines the current state of the Russian land fund, performs a comparative analysis of its changes in purpose, intended use and forms of ownership of land for the period from 2009 to 2020, as a result of which some trends in its development are revealed. The basis of the performed research was the information contained in the annual State (national) reports on the state and use of the lands of the Russian Federation for the above-mentioned period of time.

Keywords: land fund, land category, land, condition and use of land, changes, trends

Введение

Общепризнано, что все земли, расположенные на территории, ограниченной государственной границей того или иного государства, составляют его земельный фонд. В него входят земли как непокрытые, так и покрытые водой и расположенные под водоемами, водотоками и территориальными водами морей и океанов, принадлежащих государству.

Россия является трансконтинентальным государством, земли которого располагаются на территории восточной части Европы и северной части Азии, входящих в состав самого крупного материка нашей планеты – Евразии. Россия занимает практически третью часть (31.5 %) всего материка и 1/8 часть суши всей нашей планеты, по праву обладая крупнейшим в мире земельным фондом, площадь которого по состоянию на 1 января 2021 года составила 1 712,6 млн. га (без

учета внутренних морских вод и территориального моря). Эта цифра взята из Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году (далее Доклад) [1].

В целях информационного обеспечения государственных и муниципальных органов власти, юридических лиц и граждан России актуальной информацией о состоянии и использовании земель такие Доклады готовятся Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром) ежегодно. В докладе в разрезе субъектов РФ и в целом по России обобщается целый комплекс сведений, служащих основой для разработки решений, направленных на эффективное управление земельными ресурсами на всех уровнях власти (федеральном, региональном и муниципальном). Он включает в себя следующий ряд сведений: о фактическом состоянии и использовании земель; о наличии и распределении земель РФ в соответствии с формами федерального статистического наблюдения [2]; о ведении Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН); об осуществлении государственного земельного контроля (надзора); о государственной кадастровой оценке земель; о землеустройстве; о проведении кадастровых работ; о геодезическом и картографическом обеспечении РФ. Помимо этого, в ежегодном Докладе находят свое отражение и иные сведения, характеризующие деятельность Росреестра.

Даже беглый просмотр ежегодных Докладов за последние годы позволяет заметить, что земельный фонд России отнюдь не является каким-то статичным объектом, а скорее представляет собой что-то живое, постоянно изменяющееся и развивающееся. Исходя из этого авторы поставили перед собой следующую цель: охарактеризовать современное состояние земельного фонда России, проанализировать использование его земель за последнее десятилетие и на основе этого выявить основные тенденции его развития. Нетрудно заметить, что поставленная таким образом цель, одновременно представляет собой и основные задачи, подлежащие решению в данной работе, для чего мы используем информацию, содержащуюся в ежегодных Докладах за период с 2009 по 2020 годы.

Основная часть

Прежде, чем переходить к сравнительному анализу использования земель России за последнее десятилетие, будет небезынтересно, как нам кажется, ознакомиться с характеристикой современного состояния земельного фонда РФ, для чего воспользуемся информацией, содержащейся в последнем опубликованном в открытой печати Докладе [1].

В соответствии с действующим земельным законодательством [3] государственный учет наличия и использования земель в Российской Федерации на сегодняшний день осуществляется по их целевому назначению (категориям земель) и целевому использованию (угодьям), исключая земли, покрытые внутренними морскими водами и территориальным морем. Помимо этого, традиционного учета земель они также учитываются по формам собственности на землю. На рисунке 1 показан состав российского земельного фонда по категориям земель. Информация о наличии и распределении земель РФ включает в себя све-

дения о землях 85 субъектов Федерации и отражает фактическое правовое положение земель, сложившееся в том числе в периоды ранее действовавшего законодательства [1].

Из рисунка 1 видно, что основную часть территории РФ занимают земли – лесного фонда 65,8 %, сельскохозяйственного назначения – 22,2 % и земли запаса – 5,2 %. Существенно меньшая территория занята землями особо охраняемых территорий и объектов – 2,9 %, водного фонда – 1,6 %, землями населенных пунктов – 1,2 % и землями промышленности и иного специального назначения – 1,0 %.

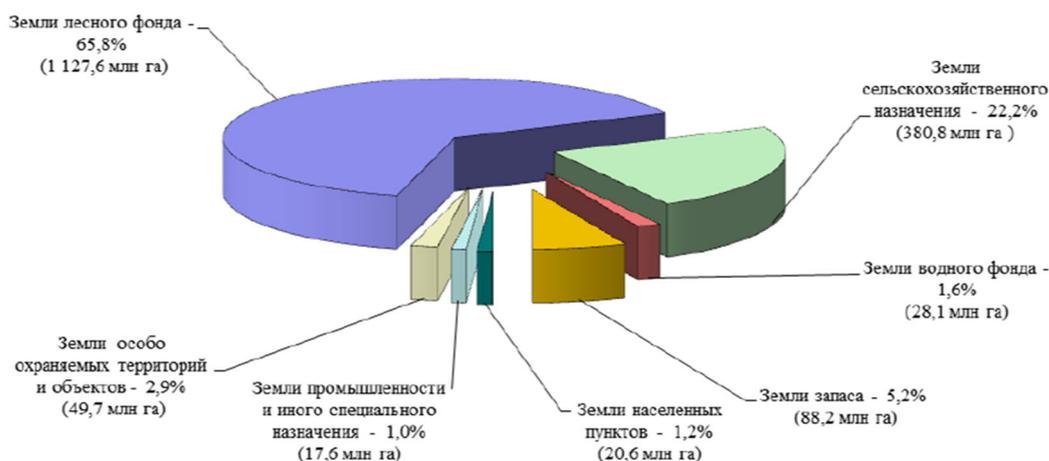


Рис. 1. Состав земельного фонда России по категориям земель

Необходимо отметить, что в течение 2020 года все категории земель, без исключения, были подвержены такому распространённому, для земельного фонда РФ явлению, как перевод земель из одной категории в другую, и в наибольшей степени это коснулось земель особо охраняемых территорий и объектов, земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса. Во всех имевших место случаях такого перевода земель его основанием служили акты органов государственной власти (Российской Федерации, субъектов РФ) и местного самоуправления. Все земельные отношения, возникающие в связи с переводом земель (либо земельных участков в составе таких земель) из одной категории в другую регулировались в правовом отношении в соответствии с действующим федеральным законодательством [4].

Основным элементом государственного учета земель являются земельные угодья, представляющие собой земли, систематически используемые либо пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по своим природно-историческим признакам. Такой учет ведется в соответствии с фактическим состоянием и использованием земель. Все земельные угодья подразделяются на две группы: сельскохозяйственные угодья и несельскохозяйственные угодья. В первую группу входят пашня, залежь, сенокосы, пастбища

и многолетние насаждения. Вторую группу угодий составляют земли под водой, включая болота, лесные площади и земли под лесными насаждениями, земли застройки, земли под дорогами, нарушенные земли и прочие земли, включая овраги, пески и т. п. На рисунке 2 показан состав земельных угодий по всем категориям земель.

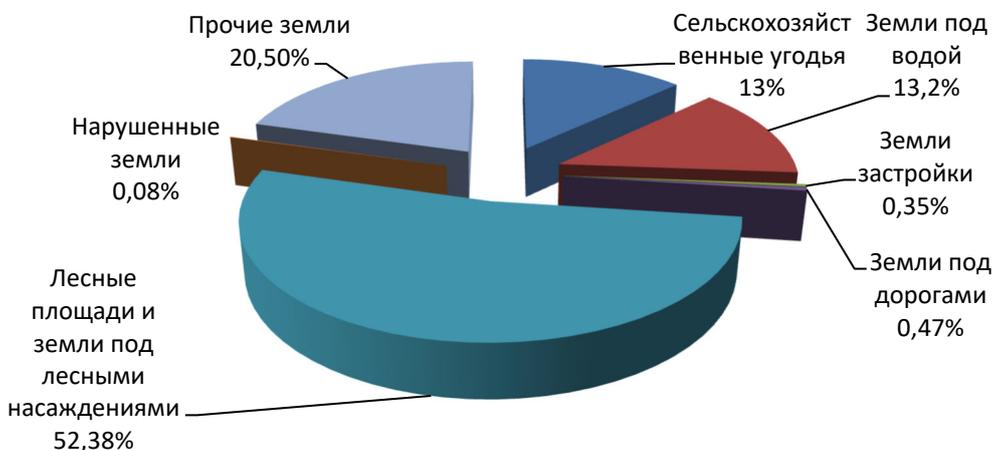


Рис. 2. Состав земельных угодий по всем категориям земель

Площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель на 1 января 2021 года составила 222,0 млн га, или 13,0% всего земельного фонда страны. На долю несельскохозяйственных угодий приходилось 1 490,6 млн га, или 87,0 %.

По формам собственности земли России на 1 января 2021 года распределились следующим образом, как показано на рисунке 3.

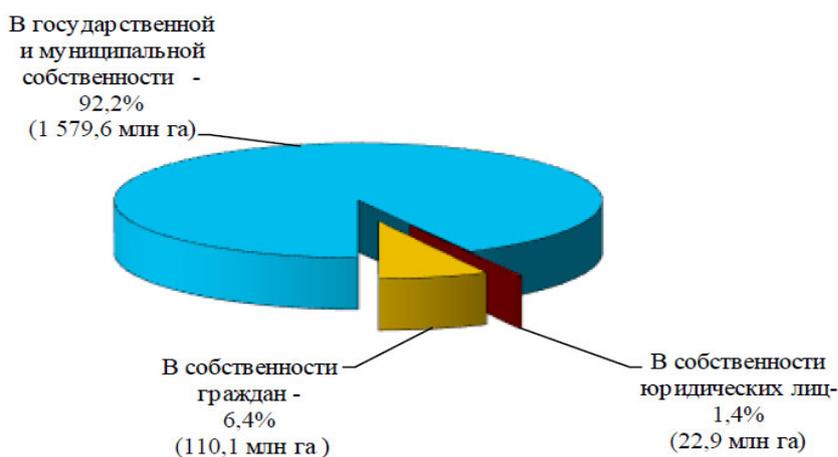


Рис. 3. Состав земель РФ по формам собственности

Из рисунка 3 отчетливо видно, что доля земель, находящихся в собственности граждан и их объединений в структуре земельного фонда РФ составляет

6.4 % (110.1 млн. га). Юридические лица владеют 1.4 % (22.9 млн. га). Государственная и муниципальная собственности составляют 92.2 % (1579.6 млн. га) [1].

А теперь рассмотрим, как же вели себя российские земли на протяжении последних одиннадцати лет, для чего используем сведения, содержащиеся в ежегодных Докладах за период с 2009 по 2020 годы [1, 5–11]. Сводные результаты распределения земельного фонда РФ по категориям земель за исследуемый период приведены в таблице 1.

Таблица 1

Динамика изменений в составе земельного фонда РФ
по категориям земель (млн. га)

Категория земель	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2014 год	2015 год	2017 год	2018 год	2020 год
Земли с/х назначения	400	393,4	389	386,1	385,5	383,7	383,2	382,5	380,8
Земли населенных пунктов	19,5	19,6	19,7	19,9	20,1	20,3	20,4	20,5	20,6
Земли промышленности и иного специального назначения	16,7	16,8	16,9	16,9	17,2	17,4	17,4	17,5	17,6
Земли особо охраняемых территорий и объектов	34,8	34,9	36,5	46,1	47	47	47,7	49,6	49,7
Земли лесного фонда	1108,5	1115,8	1120,9	1121,9	1122,6	1126,3	1126,3	1125,8	1127,6
Земли водного фонда	28	28,0	28	28	28	28,1	28,1	28,1	28,1
Земли запаса	102,3	101,3	98,8	90,9	89,5	89,7	89,3	88,5	88,2
Итого земель в РФ	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,9	1712,5	1712,5	1712,5	1712,5

Как видно из таблицы 1, существенные изменения размеров земельного фонда РФ произошли в 2014 и 2015 годы: в 2014 году со дна моря Лаптевых «поднялся» остров Васильевский, относящийся к архипелагу «Ляховские острова» [12], а в 2015 году произошло увеличение площади за счет учета земель Республики Крым, вошедшей в состав России. Помимо этого необходимо отметить, что изменения произошли во всех категориях земель, а конкретно: земли лесного фонда увеличились на 19,1 млн. га; что составило 1,6 % от их общей площади; земли сельскохозяйственного назначения уменьшились на 19,2 млн. га; что составило 4,9 % от их общей площади; земли запаса тоже сократились, уже на 14,1 млн. га, что составило 15,6 % от их общей площади; земли населённых пунктов выросли на 1,1 млн. га, что составило 5,5 % от их общей площади;

земли промышленности и иного специального назначения увеличились на 0,9 млн. га, что составило 5,3 % от их общей площади; земли особо охраняемых объектов выросли на 14,9 млн. га, что составило 29,9 % от их общей площади. Земли водного фонда оставались без изменений на протяжении пятилетнего периода с 2009 по 2014 годы, а в 2015 году получили прибавку в 0,1 млн. га за счет земель Республики Крым, которая составила 0,4 % от их общей площади, и сохранили значение в 28,1 млн. га вплоть до сегодняшнего дня [1, 5–11].

Следует отметить, что все происходящие изменения площадей земель по категориям, как правило, связаны с процессами перевода земель из одной категории в другую. Рассмотрим подробнее возможные причины такого перевода по категориям.

Земли сельскохозяйственного назначения подверглись наибольшим изменениям за исследуемый период времени в 2010 году, когда их площадь сократилась на 6,6 млн. га, что в значительной степени было вызвано передачей сельских лесов от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов и прекращением права постоянного (бессрочного) пользования. В последующие годы, таких резких скачков уже не наблюдалось, но тенденция сокращения земель продолжалась уже в более умеренном темпе. Таким образом, основной причиной всех изменений явились процессы перевода земель из категории сельскохозяйственного назначения в иные категории и обратно.

Особенностью земель населенных пунктов является, как правило, отсутствие на местности границ населенных пунктов. Говоря иными словами они не закреплены на местности никакими межевыми знаками, что существенно усложняет процедуру формирования земель данной категории и их последующий учет. Как следствие на практике в большинстве случаев учет осуществляется по факту наличия – отсутствия какой-либо застройки. Все это приводит к возникновению значительного числа случаев ошибочного отнесения земель к категории земель сельскохозяйственного назначения, несмотря на то, что они заняты разного рода постройками. Как результат мы имеем соответствующие трудности установления категории земель. Таблица 1 показывает однозначную тенденцию роста земель данной категории, каждый из представленных в таблице временных интервалов давал прибавку в 0,1 – 0,2 млн. га. Анализ сведений ежегодных Докладов за исследуемый период времени позволяет сделать вывод, что причиной происходящих изменений площадей земель населенных пунктов в значительной степени стали результаты работ по инвентаризации городских земель, а также по упорядочению, установлению и утверждению границ городских и сельских населенных пунктов. Большая доля площадей отражена по категории земель населенных пунктов в соответствии с распоряжениями (постановлениями) органов власти субъектов Российской Федерации о включении земельных участков в границы населенных пунктов с целью их расширения и развития при формировании территорий муниципальных образований.

Земли промышленности и иного специального назначения, как видно из таблицы 1, в течение практически всего исследуемого периода времени претерпевали постепенное увеличение площади. Исключение составляют лишь интер-

валы времени с 2011 по 2012 и с 2015 по 2017 годы, когда изменения происходили, но в таких масштабах, которыми можно пренебречь. Как и в предыдущих случаях такое увеличение территорий связано с процессами перевода земель из других категорий в рассматриваемую для строительства новых и расширения территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения.

Площадь земель особо охраняемых территорий и объектов в течение исследуемого периода времени также менялась, причём наблюдалась уверенная тенденция к её увеличению: в период с 2009 по 2013 год наблюдался постоянный рост, а в 2014 и 2015 год площадь замерла на отметке в 47 млн. га. Наибольшее увеличение площади на 9,6 млн. га было зафиксировано в 2012 году, второй по значимости прирост в 2,9 млн. га. наблюдался в период с 2017 по 2018 годы.

Земли лесного фонда в течение исследуемого периода времени с каждым годом только росли. Исключение составляет лишь 2018 год, когда было отмечено уменьшение площади этих земель на 0,5 млн. га. Общее увеличение земель лесного фонда за исследуемый период составило 19,1 млн. га. Основная причина такого роста кроется в переводе в лесной фонд лесопокрытых земель, ранее находившихся в постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных организаций. При этом все процессы по изъятию и переводу земель осуществлялись на основании решений органов власти соответствующего уровня, принятых, в соответствии с действующим законодательством и материалами лесоустройства и землеустройства [1, 5–11].

Земли водного фонда в течение исследуемого периода не подверглись никаким изменениям и оставались в своих пределах 28 млн. га, за исключением 2015 года, когда они выросли 0,1 млн. га в результате вхождения в состав России Республики Крым.

Земли запаса в течение исследуемого периода времени постоянно сокращались. Исключение составляет лишь 2015 год, когда они увеличились на 0,2 млн. га за счёт присоединения республики Крым. Наибольшее сокращение площади земель имело место в 2012 году и составило 7,9 млн. га. Причина такого ощутимого уменьшения площади связана с переводом земель из категории запаса в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов в Республике Саха (Якутия) в 2012 году, когда из земель запаса было переведено 7751,9 тыс. га земель.

Анализ результатов использования сельскохозяйственных угодий, содержащихся в ежегодных Докладах [1, 5–11] позволяет сделать однозначный вывод: в течение исследуемого периода времени четко прослеживается тенденция к уменьшению, хотя и незначительному, размеров с/х угодий. Исключение составляет 2015 год, когда прирост площадей с/х угодий в результате присоединения Республики Крым составил 1 806,5 тыс. га и был учтен в национальном докладе. Поэтому можно с полной уверенностью говорить о том, что имеет место тенденция уменьшения земель сельскохозяйственных угодий, сохранившаяся по настоящее время. Такое уменьшение площади сельскохозяйственных угодий связано в основном с выделением из этих земель площадей под промышленно-складское и другое строительство [1, 5–11].

Данные федерального статистического наблюдения, полученные на 01.01.2021 г. показали, что на сегодняшний день в России в частной собственности находится 133,0 млн га земельных участков (7,8 % земельного фонда), из которых в собственности граждан находится 110,1 млн га (6,4 %), в собственности юридических лиц находилось 22,9 млн га (1,4 %). В то же время площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1 579,6 млн га (92,2 %). Большая часть земель, находящихся в частной собственности в стране (60,3 %), представлена земельными долями граждан, включая право в общей совместной собственности, что составляет 78,6 млн. га (4,6%). Сравнение этих сведений с аналогичными показателями в течение исследуемого периода времени с 2009 по 2020 год позволяет отметить, что площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, постоянно увеличивалась и выросла с 1576,3 млн. га (92,2 %) до 1579,6 млн. га (92,2 %). Самое большое увеличение площади на 1,7 млн. га произошло в 2015 году и связано с присоединением Республики Крым, что в процентном соотношении земель в государстве, в целом, не сказалось. На остальном интервале рассматриваемого периода времени рост площади земель этой категории происходил относительно равномерно. Земли, находящиеся в собственности юридических лиц, равномерно росли в течение всего исследуемого периода времени и прибавили 12,6 млн. га, что составляет 55 % от их общей площади, на сегодняшний день. Такой рост, был обусловлен постоянным уменьшением площади земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, которые за период исследований уменьшились на 13,1 млн. га, что составило 11,9 % от их общей площади [1, 5-11].

Заключение

Не констатируя общеизвестные факты о величине территории, занимаемой Российской Федерацией и ее месте в общемировой табели земельных фондов и основываясь на конкретных результатах выполненных исследований, сделаем некоторые выводы о современном состоянии земельного фонда России и тенденциях его развития:

– глобальным событием, повлиявшим на современное состояние российского земельного фонда за исследуемый интервал времени стало увеличение его площади на 2,6 млн. га в 2015 году за счет учета земель Республики Крым, вошедшей в состав России;

– изменения произошли во всех категориях земель и, как правило, все они связаны с процессами перевода земель из одной категории в другую;

– для происходящих изменений в категориях земель характерны определенные четко выраженные тенденции, заключающиеся в том, что земли сельскохозяйственного назначения и земли запаса постоянно сокращаются, а земли иных категорий постоянно увеличиваются, стабильны лишь земли водного фонда, что является вполне логичным фактом;

– в течение исследуемого периода имеет место тенденция уменьшения земель, занятых сельскохозяйственными угодьями;

– при наличии трех форм собственности на землю, на сегодняшний день, наибольшие территории находятся в государственной и муниципальной собственности, обладая явной тенденцией постоянного роста площадей; аналогичная тенденция характерна и землям, находящимся в собственности юридических лиц, что обусловлено постоянным сокращением территорий, принадлежащих гражданам и их объединениям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад.– Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
2. Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального статистического наблюдения за земельными ресурсами [Электронный ресурс]: Приказ Федеральной службы государственной статистики от 07.12.2018 № 726.– Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/551882287>. – Текст : электронный.
3. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.
4. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.
5. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад, – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
6. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
7. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
8. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
9. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
10. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
11. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году [Электронный ресурс]: Государственный (национальный) доклад. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.gov.ru>. – Текст : электронный.
12. В России появился новый остров, поднявшийся со дна океана [Электронный ресурс]: https://www.topnews.ru/news_id_67028.html. – Текст : электронный.

© Д. А. Щербакова, И. А. Гиниятов, 2022