

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ РИСКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ. ЧАСТЬ 1

Михаил Алексеевич СМИРНОВ

кандидат географических наук,
Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП),
Москва, Российская Федерация
mikhail-a-smirnov@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9071-0328

История статьи:

Получена 14.12.2017
Получена в доработанном
виде 16.03.2018
Одобрена 12.04.2018
Доступна онлайн
15.06.2018

УДК 338.22

JEL: H50, P23, Q13

Ключевые слова:

сельскохозяйственные
угодья, административный
орган, правовой риск,
инвестиционный риск

Аннотация

Предмет. Особенности административного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации, правовые взаимоотношения собственников земельных участков и административных органов.

Цели. Исследование основных проблем регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения и оценка деятельности административных органов с точки зрения инвестиционных перспектив возвращения в оборот заброшенных земель.

Методология. В процессе исследования использован метод сравнительного анализа. Изучены материалы арбитражных судебных заседаний, дополненные экспертными интервью.

Результаты. Определены объемы выбытия сельскохозяйственных земель, описаны основные причины этого процесса, а также поставлен вопрос о возможности изменения тренда на противоположный. Высказано предположение о возможности более активного участия органов исполнительной власти в рационализации использования сельскохозяйственных угодий.

Выводы. Сложившаяся ситуация характеризуется крайне высокой уязвимостью собственников земельных участков от действий административного органа, что негативно влияет на инвестиционные процессы в сельском хозяйстве, ограничивая потенциал возвращения в оборот заброшенных земель. Необходимы актуализация земельного законодательства, повышение роли и ответственности органов исполнительной власти за состояние и рациональное использование земельных ресурсов России.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Смирнов М.А. Инвестиционные и правовые риски административного регулирования оборота сельскохозяйственных земель. Часть 1 // Региональная экономика: теория и практика. – 2018. – Т. 16, № 6. – С. 1052 – 1064.

<https://doi.org/10.24891/re.16.6.1052>

За период 1990–2015 гг. посевные площади в России сократились в полтора раза. Движущими факторами столь резкого падения, безусловно, стали распад единого экономического пространства СССР и стран СЭВ и открытие рынка для импортной продукции. Однако политические процессы именно ускорили, а не предопределили выбывание пахотных земель из оборота.

Основные причины – недостаточно благоприятные агроклиматические условия,

невысокая урожайность, слабая технологическая оснащенность, удаленность от рынков сбыта и слабые товаропроводящие сети, снижение численности и старение населения. Эти проблемы нарастали год от года, усугубляя продовольственные проблемы советского государства, однако не находили приемлемого решения.

В значительной мере перечисленные проблемы возникли ввиду того, что площади

пашни в ряде регионов России превышали экологически допустимые нормы.

Г.А. Романенко и др. указывают, что в результате деградации пахотных угодий на значительных территориях и вовлечения в пашню преимущественно малоплодородных земель общий уровень плодородия почв пашни снижался, несмотря на значительные усилия государства по его поддержанию и увеличению (известкование, гипсование, орошение, осушение, внесение минеральных и органических удобрений и т.д.)¹.

Кроме того, нельзя не отметить и тот факт, что финансовые проблемы 90-х гг. привели к резкому сокращению тракторного парка. Эти тенденции не преломлены до сих пор, в то время как за каждым выбывшим трактором, по оценкам В.М. Кряжкова, В.Г. Шевцова, Г.С. Гурылева, А.В. Лаврова [1], сокращалось 6 рабочих мест и 40 га пашни (рис. 1).

Это не исключительно российское явление. Такие же тенденции наблюдаются и в Европе, где в первую очередь земли забрасывались в регионах, малоперспективных для сельского хозяйства, включая горные и засушливые районы Средиземноморья и Скандинавии. Наряду с этим, как отмечают П. Мейфруа, Ф. Ширхорн, А.В. Прищепов, Д. Мюллер, Т. Кюммерле, вследствие различных социально-экономических и политических факторов забрасывание сельскохозяйственных земель также наблюдалось и в районах, благоприятных для сельского хозяйства [2]. Всего в мире в период 1961–2003 гг. было выведено из оборота 223 млн га сельскохозяйственных угодий, в том числе в России – 58,3 млн га, в Австралии – 40,8 млн га, в США – 35,6 млн га, в Западной Европе – 25,1 млн га².

Вместе с тем рост численности населения в мире, экологические ограничения по распашке

земель в Азии, Африке, Южной Америке и другие факторы создают благоприятную конъюнктуру для увеличения производства сельскохозяйственной продукции в России и организации ее экспорта.

Для этого возможна как интенсификация производства на существующих площадях, так и возвращение в оборот части заброшенных земель, как полагает Н.И. Кресникова [3]. По оценкам А.В. Линкиной, М.И. Лопырева, Е.В. Недиковой, в Российской Федерации не менее 56 млн га пашни характеризуются низким содержанием гумуса, а среднегодовой дефицит гумуса в пахотном слое составляет 0,52 т/га, так как минеральные и органические удобрения не компенсируют потерю минеральных веществ, выносимых растениями при сборе урожая [4]. Рациональное использование земель, по мнению Н.И. Иванова, позволяет Центральному федеральному округу почти полностью обеспечить себя продовольствием, увеличив объем продукции более чем на треть [5].

К сожалению, внятной стратегии действий государства в этом направлении не сформулировано. Среди целей Государственной программы развития сельского хозяйства, которую мы рассматриваем как механизм реализации аграрной политики государства, упоминаются без необходимой конкретизации: обеспечение продовольственной независимости, импортозамещение, конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынках, повышение финансовой устойчивости предприятий, эпизоотическое благополучие, устойчивое развитие сельских территорий, воспроизводство земельных ресурсов, экологизация производства, обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции [6].

В работах М.А. Смирнова, А.В. Гордеева рассматривается ряд инструментов поддержки предприятий по обновлению и расширению технического парка, инфраструктуры хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. Однако отмечается, что для малых и средних хозяйств современные интенсивные технологии возделывания сельскохозяйственных

¹ Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота. М.: Росинформагротех, 2008. 64 с.

² Модернизация сельскохозяйственного производства на базе информационных машинных технологий и автоматизированных систем: Сб. докл. XII Междунар. науч.-техн. конф. М.: ВИМ, 2012. С. 98–106.

культур являются крайне капиталоемкими, не всегда окупаемыми при небольших масштабах бизнеса³. Для крупных компаний достаточным стимулом к интенсификации производства, повышению уровня механизации и автоматизации процессов является рост цен на сельскохозяйственную продукцию [7, 8].

Но и для крупных компаний не все столь очевидно. Например, подпрограммой «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства» предусматривается увеличение валового сбора зерна до 115 млн т. Однако, согласно оперативным данным, на 6 октября 2017 г. было намолочено 128 млн т зерна (в 2016 г. – 113 млн т). Означает ли это, что целью программы является снижение производства зерна и дальнейшее сокращение посевных площадей (на зерно приходится более половины пахотных земель в стране)? Вопрос не праздный, ведь значительная часть урожая экспортируется и нужно поддерживать вполне определенную мощность элеваторной, портовой, железнодорожной инфраструктуры, чтобы экспортеры не несли ущерба из-за проблем со сроками поставок зерна и его порчи вследствие ненадлежащего качества инфраструктуры. В 2017 г. из-за высоких переходящих остатков зерна эти проблемы оказались трудными для производителей⁴.

Возвращение в оборот заброшенных земель в условиях подобной неопределенности сопряжено с еще большими рисками, так как экономические стимулы не всегда достаточны (особенно за пределами черноземной зоны), а существующие административные меры способны создать проблемы предприятиям даже на уже обрабатываемых полях. Сельскохозяйственные земельные угодья

³ Смирнов М.А. Требования к планированию и реализации инвестиционных проектов в АПК с использованием государственных субсидий / Инновационное развитие отраслей АПК: угрозы и новые возможности. Сборник трудов по материалам международной научно-практической конференции. 2017. С. 294–298.

⁴ Дятловская Е. Элеваторы в Поволжье отказываются принимать зерно. Агроинвестор. Август 2017. URL: http://www.agroinvestor.ru/regions/news/28337-elevatory-v-povolzhe-otkazyvayutsya-prinimat-zerno/?utm_source=email_agro-editorial&utm_medium=email&utm_campaign=16-issue-2017-08-12&utm_content=title_1

сегодня могут оказаться довольно «токсичным» активом с инвестиционной точки зрения. Тем более сегодня не может быть и речи о полноценном использовании их в качестве залогов, как это представляется Х.Э. Тайсмаханову, М.А. Абдулкадыровой, З.Х. Тайсмаханову [9].

Ю.А. Умеренко считает, что земельное законодательство имеет множество недостатков, обусловленных сложностью процедур предоставления земельных участков, наличием пробелов и противоречий, возможностью двоякого толкования норм права, что в процессе правоприменительной практики приводит к коррупционным проявлениям и нарушению прав и законных интересов граждан [10].

Основные конфликтные ситуации связаны с возможностью интерпретации действующего законодательства не в пользу собственника земельного участка, даже если это противоречит производственной и экономической логике. Далее мы рассмотрим на основании анализа арбитражной практики основные проблемы при толковании законодательства, которые могут ухудшить положение хозяйствующих субъектов. В частности, можно выделить следующие проблемы для предпринимателей:

- выбор административным органом более серьезных санкций в отношении собственника, чем это можно было бы ожидать;
- «повторное наказание» в виде повышения налоговой ставки;
- привлечение к ответственности за каждый земельный участок вне зависимости от логики их совместного хозяйственного использования;
- привлечение к ответственности за нарушения, которые с большой вероятностью были совершены предыдущими собственниками;
- привлечение к ответственности за нарушения, связанные с общим состоянием местной экосистемы, повлиять на которые индивидуальный собственник не способен.

Итак, оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

Признаками неиспользования земельных участков определены следующие:

- на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30% площади земельного участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;
- залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15% площади земельного участка;
- залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30%.

В работах В.В. Вершинина, Г.Р. Царевой⁵ данные критерии воспринимаются как достаточные и исчерпывающие для правоприменения [11], хотя в работах А.В. Линкиной, М.И. Лопырева, Е.В. Недиковой указывается, что доля средостабилизирующих угодий (таких, как леса, лесные полосы, кустарниковые кулисы на пашне, сенокосы, пастбища, залуженные лощины на пашне, экотоны, пруды) в общей площади может меняться от территории к территории [4, 12].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает две статьи за нарушения

101-ФЗ. Согласно п.2 ст.8.7 КоАП, невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб.; на должностных лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.; на юридических лиц – от 400 тыс. до 700 тыс. руб.

Согласно п.2 ст. 8.8 КоАП, неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется 101-ФЗ, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 0,3 до 0,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 3 тыс. руб.; на должностных лиц – от 0,5 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 2 до 10 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 200 тыс. руб.

В действительности территориальные управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) почти повсеместно прибегают не к п. 2 статьи 8.8 КоАП (неиспользование земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности), а к ст. 8.7 КоАП (невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель).

Автору представляется неправомерным приравнивание вопросов зарастания угодий

⁵ Царева Г.Р. Нецелевое использование земель сельскохозяйственного назначения. Современное общество и власть. 2015. № 1. С. 62–65.

сорной растительностью, деревьями и кустарниками к проблемам ветровой, водной эрозии, загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы.

Первое – зарастание угодий сорной растительностью, деревьями и кустарниками – свидетельствует о неиспользовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения или его части, оборот которого регулируется 101-ФЗ, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным Федеральным законом и регулируется п.2 статьи 8.8 КоАП. При этом возможность использования земель для ведения сельскохозяйственного производства сохраняется.

Второе свидетельствует об угрозе выбытия земель из состава земель сельскохозяйственного назначения в связи с необратимыми или сложнообратимыми процессами ветровой, водной эрозии, загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы и регулируется п. 2 статьи 8.7 КоАП.

Таким образом, это принципиально разные случаи, для которых предусмотрены отдельные статьи КоАП. Пунктом 4 постановления Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» эти две задачи Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору выделены в разные подпункты (в и б соответственно). Однако, как уже было указано, административные органы часто квалифицируют дела именно по п. 2 статьи 8.7.

В статье 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» говорится, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны

использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель и разрешенными способами, которые не должны причинить вред земле как природному объекту, в том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным воздействиям хозяйственной деятельности.

Необходимо указать на исследования, доказывающие, что при естественном зарастании (подпадает под ст. 8.8) заброшенных сельскохозяйственных угодий деградация земель (подпадает под ст. 8.7) не может происходить в короткие сроки. А в определенных случаях выход деградированных почв в залежь приводит к восстановлению естественного плодородия почв, их экологических функций, улучшению состояния экосистем, повышению устойчивости к техногенным воздействиям, восстановлению биоразнообразия, а также жизненно важных для человека функций (санитарных, водорегулирующих и др.).

В.М. Телеснина, И.Е. Ваганов, Е.Ю. Климович, Т.А. Чалая [13] указывают, что в первые годы при развитии залежей на месте бывших сельхозугодий отмечается рост запасов углерода, поступления азота и зольных элементов с опадом, запасов кальция, содержания доступного фосфора и биологической активности почв в целом. Сокращение биологической активности и значительное ухудшение качества земель может наблюдаться для залежей более 12 лет и особенно в сомкнутом лесу возрастом 35–40 лет.

Обратимся к опыту прошлого. Еще в XIX в. А.Н. Энгельгардт писал: «Клевер был посеян по пшенице на ляде, где множество пней, лому, кустиков... На лядях всегда родится замечательный клевер... А как родится к году ячмень на лядях! Крестьянин посеял на ляде 9 мер ячменя и намолотил 15 кулей – ну, и богач, значит, с хлебом и кормом для скота. По снятии хлеба крестьяне пользуются лядями несколько лет для покоса и выгона скота» [14]. Ляди суть вырубленный молодой подлесок, который сгущивается и сжигается. До эпохи

минеральных удобрений пустить нечерноземную землю в ляды было единственным способом восстановить ее плодородие.

Но и на черноземных почвах указанные эффекты использовались для естественного восстановления плодородия. П.А. Костычев и В.В. Докучаев в 80-е годы XIX в. в результате наблюдений за последствиями распашки степных черноземных почв после забрасывания участка в залежь пришли к выводу о том, что плодородие почвы восстанавливается под воздействием естественной, последовательно сменяющейся травянистой растительности. В.Е. Шевченко, развивая эти наблюдения, пишет: «На одну тонну азотных удобрений идет полтонны нефти. Что разумнее – тратить миллиарды рублей на увеличение добычи и производство невозполнимых источников природных энергоресурсов или повернуть часть этих средств на то, чтобы не сжигать бездумно бесценные черноземы, а восстанавливать их силу лесом, многолетними травами, органическими удобрениями?»^{6,7}.

Исследование залежей в западной природно-экономической зоне Орловской области позволило А.В. Амелину, В.М. Казьмину, Н.Н. Лысенко, Н.И. Абакумову и др. сделать вывод, что состояние почвенного плодородия и фитосанитарного состояния залежей позволяет рассматривать их пригодными для сельскохозяйственного использования. Однако, как подчеркивают исследователи, необходимость рекультивации каждого из них должна определяться не только производственной необходимостью, но и агроэкологической целесообразностью [15].

Можно предположить, что предпочтение административных органов в пользу статьи 8.7 связано с более высокими штрафами в отношении нарушителей. Однако более серьезное наказание требует и более

серьезной аргументации относительно виновности собственника земельного участка. С этим у административного органа, на первый взгляд, есть некоторые проблемы, так как принятые формы муниципального контроля (как правило, ограничивающиеся наблюдением и фотографированием), по итогам которого составляется акт о целевом использовании земельного участка, не позволяют однозначно доказать наличие нарушения по данной статье.

Исключением являются случаи, когда речь идет о визуально определимом и доказуемом факте захламления земельного участка. Например, в материалах дела №А35-7409/2014 Арбитражного суда Курской области⁸ установлено, что строительно-монтажной организацией допущены действия по нарушению плодородного слоя почвы и захламлению земель сельскохозяйственного назначения. Юридическое лицо было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 8.7 КоАП, и привлечено к уплате штрафа в 40 000 руб. Однако такие случаи в арбитражной практике по ст. 8.7 встречаются реже, чем менее однозначные дела в отношении сельскохозяйственных организаций.

В большинстве случаев, чтобы сделать выводы об ухудшении состояния земель, необходимо проведение мониторинга на протяжении нескольких лет с применением специальных технических средств и лабораторных исследований.

Однако административные органы, а с ними и суды, не считают, что вина собственника земельного участка не требует специального доказательства. Например, в материалах дела № А52-3646/2014 Арбитражного суда Псковской области⁹ административный орган заявил, что довод собственника о необходимости доказывания административным органом факта наличия негативных последствий для окружающей среды и ухудшения качественного состояния земель неверен, так

⁶ Шевченко В.Е. Жизнеутверждающая сила идей В.В. Докучаева // Берегиня. 777. Сова: Общество. Политика. Экономика. 2016. № 2. С. 25–28.

⁷ Шевченко В.Е. Слово о русском черноземе, или кто спасет царя почв? // Вестник Орловского государственного аграрного университета. 2008. Т. 10. № 1. С. 28–29.

⁸ URL: <http://ras.arbitr.ru/>

⁹ Там же.

как «событие вменяемого административного правонарушения является формальным, следовательно, наличие (либо отсутствие) таких последствий в данном случае не требуется и не влияет на квалификацию совершенного нарушения».

В соответствии со статьей 1.5 КоАП лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Но административные органы, как правило, не принимают во внимание ни срок владения земельным участком, вменяя текущему собственнику те нарушения, которые, очевидно, совершены предыдущими собственниками, действие или бездействие которых могло привести к ухудшению состояния сельскохозяйственных земель, ни реальный прогресс на земельном участке, ни состояние окружающих участков, способных быть рассадником сорной растительности, создавать мелиоративные и иные проблемы для освоения рассматриваемого участка.

Основной аргумент административного органа – необходимость пресечь фиктивные сделки с земельными участками, позволяющие реальному собственнику уходить от наказания. В обсуждаемых сегодня изменениях законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения звучит предложение сокращать новым собственникам срок ввода земель в эксплуатацию вплоть до 1 года.

Можно выразить сомнение, что эта мера будет действенна. Издержки на перерегистрацию земельного участка будут значительно ниже, чем стоимость его рекультивации. Зато риски добросовестных покупателей значительно повысятся. За 1 год возможно удалить кустарниковую растительность, но реальное хозяйственное значение участок приобретет лишь через 2–3 года. В течение этого времени административный орган будет иметь возможности для интерпретаций, используя сорную растительность, состояние плодородия почвы и т.д. как повод для обвинений. При этом недобросовестные

собственники крупных земельных массивов сохраняют возможности для совершения фиктивных сделок, им будут доступны и другие способы защиты от претензий административного органа. Основной удар придется на мелких собственников.

Следующая возможность для мультипликации наказания – это ответственность за каждый земельный участок вне зависимости от логики их совместного хозяйственного использования. По материалам дела № А52-3646/2014 Арбитражный суд Псковской области решил, что «земельный участок является самостоятельным объектом земельных отношений, следовательно, несоблюдение требований Земельного кодекса Российской Федерации в отношении одного объекта является отдельным правонарушением».

Не оспаривая основных тезисов данного решения, все же можно заметить, что в отдельных случаях хозяйствующий субъект в силу экономических, производственных или иных причин может сократить интенсивность использования отдельного земельного участка в своем массиве. Кроме того, часто отсутствует реальная возможность собственника продать эти земельные участки из-за отсутствия покупателей. Учитывая, что площадь участков может колебаться от 1 га и менее до сотен и тысяч гектар, то ответственность за нарушения на каждом из нескольких небольших участков будет являться нарушением принципа соразмерности.

Далее нужно отметить, что признание вины по делу об административном правонарушении автоматически ведет к тому, что налоговая служба принимает решение об исчислении земельного налога по повышенной ставке (1,5% вместо 0,3%), что станет, по сути, вторым штрафом и может иметь долгосрочные последствия для собственника.

Таким образом, рассмотренные ситуации показывают крайне высокую уязвимость собственников земельных участков от действий административного органа, что, безусловно, негативно влияет на

инвестиционные процессы в отрасли. Существующая ситуация в первую очередь ограничивает малые инвестиции в семейные предприятия, не имеющие административного ресурса и необходимой экономической базы для защиты своего бизнеса.

Позиции хозяйствующих субъектов оказываются незащищенными от субъективных выводов административного органа, которые могут распространяться в том числе на такие сугубо предпринимательские аспекты использования земельных участков, как внесение минеральных удобрений или проведение агрохимических исследований почвы. Естественно, что административный орган не принимает во внимание предпринимательские риски при покупке

(отказе от покупки) семенного материала, минеральных удобрений, проведении (не проведении) агротехнических мероприятий, которые при благоприятном стечении обстоятельств обеспечивают прибыль предпринимателя, а при неблагоприятных приносят убыток.

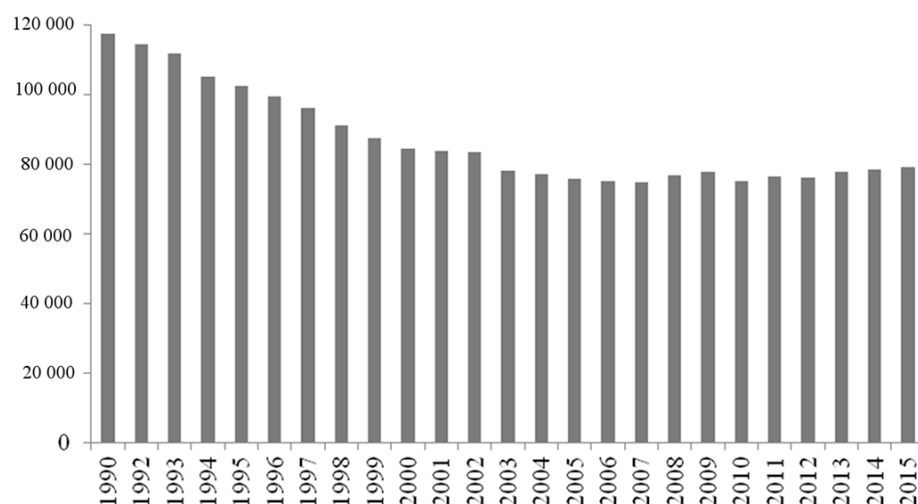
При этом действия административных органов не могут остановить процесса деградации наиболее интенсивно используемых земель, что делает необходимым актуализацию земельного законодательства, уточнение и разъяснение правоприменения отдельных норм, повышение роли и ответственности органов исполнительной власти за состояние и рациональное использование земельных ресурсов России.

Рисунок 1

Посевные площади в России (1990–2015), тыс. га

Figure 1

Planted acreage in Russia (1990–2015), thousand hectare



Источник: Росстат¹⁰

Source: The Rosstat data

Список литературы

1. Кряжков В.М., Шевцов В.Г., Гурылев Г.С., Лавров А.В. Тенденции развития рынка сельскохозяйственных тракторов России по мощностной структуре и объему реализации с 2008 по 2013 годы // Вестник Всероссийского научно-исследовательского института механизации животноводства. 2014. № 3. С. 54–57.
URL: <http://vniimzh.ru/images/material/Magazines/n15.pdf>

¹⁰ Росстат. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/posev_pl1.xls

2. Мейфруа П., Ширхорн Ф., Прищепов А.В. и др. Движущие факторы, ограничения и компромиссы, связанные с возвращением в оборот заброшенных пахотных земель в России, Украине и Казахстане // *Пространственная экономика*. 2016. № 2. С. 55–103.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/dvizhuschie-factory-ogranicheniya-i-kompromissy-svyazannye-s-vozvrascheniem-v-oborot-zabroshennyh-pahotnyh-zemel-v-rossii-ukraine-i>
3. Кресникова Н.И. Государственное управление в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения России // *Управленческие науки*. 2015. № 4. С. 42–51.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-rossii>
4. Линкина А.В., Лопырев М.И., Недикова Е.В. Влияние соотношения средостабилизирующих и дестабилизирующих земельных угодий на порогуустойчивость агроландшафтов и плодородие почв // *Вестник Воронежского государственного аграрного университета*. 2016. № 2. С. 60–65. URL: <http://vestnik.vsau.ru/wp-content/uploads/2016/07/60-65.pdf>
5. Иванов Н.И. Предложения о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения и об их охране в Центральном федеральном округе // *Региональная экономика: теория и практика*. 2010. Т. 8. № 11. С. 34–37.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/predlozheniya-o-ratsionalnom-ispolzovanii-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-i-ob-ih-ohrane-v-tsentralnom-federalnom-okruge>
6. Смирнов М.А. Использование проектного подхода при реализации государственных программ // *Финансовый журнал*. 2016. № 1. С. 79–88.
URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/1/stftii_1/fm_2016_1__08.pdf
7. Рыкова И.Н., Смирнов М.А., Гордеев А.В. Роль оптово-распределительных центров в решении проблемы потерь сельскохозяйственной продукции // *Экономика: теория и практика*. 2014. № 4. С. 51–56. URL: http://econ.kubsu.ru/images/4_2014.pdf
8. Смирнов М.А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода // *Финансы и кредит*. 2016. Т. 22. Вып. 35. С. 37–48.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/povyshenie-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennyh-programm-za-schet-proektnogo-podhoda>
9. Тайсмаханов Х.Э., Абдулкадырова М.А., Тайсмаханов З.Х. Государственное регулирование земельных отношений в АПК // *TERRA EKONOMICUS*. 2012. Т. 10. № 2. Ч. 2. С. 130–134.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennoe-regulirovanie-zemelnyh-otnosheniy-v-apk>
10. Умеренко Ю.А. Перспективы развития земельного законодательства в свете принятия Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы // *Современное право*. 2012. № 12. С. 65–72.
11. Вершинин В.В. Совершенствование оборота земель сельскохозяйственного назначения // *Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий*. 2011. № 12. С. 66–71.
12. Линкина А.В., Лопырев М.И. Особенности проектирования системы севооборотов в агроландшафтах на современном этапе // *Вестник Воронежского государственного аграрного университета*. 2015. № 3. С. 253–256.
URL: <http://vestnik.vsau.ru/wp-content/uploads/2015/10/253-256.pdf>
13. Телеснина В.М., Ваганов И.Е., Климович Е.Ю., Чалая Т.А. Некоторые особенности биологического круговорота в постагрогенных экосистемах южной тайги и их влияние на химические свойства и биологическую активность почв // *Вестник Московского университета. Серия 17. Почвоведение*. 2013. № 2. С. 43–51.

14. *Энгельгардт А.Н.* Из деревни: 12 писем. 1872–1887. М.: Мысль, 1987. 639 с.
15. *Амелин А.В., Казьмин В.М., Лысенко Н.Н. и др.* Агрохимическое и фитосанитарное состояние полей, выведенных из сельскохозяйственного оборота Орловской области // Плодородие. 2013. № 6. С. 7–8.
URL: <http://plodorodie-j.ru/journal/2013-2/2013-6/obshhie-voprosy-agrohimii2/2013-6-7-8.html>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

INVESTMENT AND LEGAL RISK OF ADMINISTRATIVE CONTROL OF AGRICULTURAL LAND TRANSACTIONS. PART 1

Mikhail A. SMIRNOV

National Institute for System Study of Entrepreneurship (NISSE), Moscow, Russian Federation
mikhail-a-smirnov@yandex.ru
ORCID: not available

Article history:

Received 14 December 2017
Received in revised form
16 March 2018
Accepted 12 April 2018
Available online
15 June 2018

JEL classification: H50, P23,
Q13

Keywords: agricultural land,
administrative authority, legal
risk, investment risk

Abstract

Subject This article discusses the peculiarities of administrative regulation of turnover of agricultural lands in the Russian Federation and legal relations between owners of land plots and administrative bodies.

Objectives The article aims to investigate the main problems of regulation of agricultural land turnover and assess the activity of administrative bodies in terms of investment prospects of abandoned land recirculation.

Methods For the study, I used the method of comparative analysis of the materials of Arbitration court sessions, supplemented by expert interviews.

Results The article shows the volumes of agricultural land retirement and describes the main reasons for this process. It suggests a more active participation of the executive authorities in rationalizing the use of agricultural land.

Conclusions The article stresses the necessary to update the land legislation, increase the role and responsibility of the executive authorities for the state and rational use of land resources of Russia. The conclusions drawn can be used to improve the current activities of the federal and regional authorities.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Smirnov M.A. Investment and Legal Risk of Administrative Control of Agricultural Land Transactions. Part 1. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2018, vol. 16, iss. 6, pp. 1052–1064.
<https://doi.org/10.24891/re.16.6.1052>

References

1. Kryazhkov V.M., Shevtsov V.G., Gurylev G.S., Lavrov A.V. [The tendencies of development of the market of agricultural tractors of Russia in capacity structure and volume of realization from 2008 till 2013]. *Vestnik Vserossiiskogo nauchno-issledovatel'skogo instituta mekhanizatsii zhivotnovodstva = Journal of VNIIMZH*, 2014, no. 3, pp. 54–57.
URL: <http://vniimzh.ru/images/material/Magazines/n15.pdf> (In Russ.)
2. Meyfroidt P., Schierhorn F., Prishchepov A.V. et al. [Drivers, constraints and trade-offs associated with recultivating abandoned cropland in Russia, Ukraine and Kazakhstan]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2016, no. 2, pp. 55–103. URL:
<https://cyberleninka.ru/article/v/dvizhushchie-faktory-ogranicheniya-i-kompromissy-svyazannye-s-vozvrashcheniem-v-oborot-zabroshennyh-pahotnyh-zemel-v-rossii-ukraine-i> (In Russ.)
3. Kresnikova N.I. [State management in the sphere of agricultural lands utilization in Russia]. *Upravlencheskie nauki = Management Science*, 2015, no. 4, pp. 42–51.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-rossii> (In Russ.)

4. Linkina A.V., Lopyrev M.I., Nedikova E.V. [Environment-stabilizing and destabilizing lands ratio influence on threshold resistance of agrolandscapes and soil fertility]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta = Vestnik of Voronezh State Agrarian University*, 2016, no. 2, pp. 60–65. URL: <http://vestnik.vsau.ru/wp-content/uploads/2016/07/60-65.pdf> (In Russ.)
5. Ivanov N.I. [Proposals on the rational use and protection of agricultural lands in the Central Federal District]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2010, vol. 8, iss. 11, pp. 34–37. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/predlozheniya-orratsionalnom-ispolzovanii-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-i-ob-ih-ohrane-v-tsentralnom-federalnom-okruge> (In Russ.)
6. Smirnov M.A. [The project approach application in the government program implementation]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 79–88. URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/1/stftii_1/fm_2016_1__08.pdf (In Russ.)
7. Rykova I.N., Smirnov M.A., Gordeev A.V. [Wholesale distribution centres for decision of agricultural products loss problem]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 4, pp. 51–56. URL: http://econ.kubsu.ru/images/4_2014.pdf (In Russ.)
8. Smirnov M.A. [Increasing the efficiency of government program implementation through the project-based approach]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2016, vol. 22, iss. 35, pp. 37–48. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/povyshenie-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennyh-programm-za-schet-proektnogo-podhoda> (In Russ.)
9. Taismakhanov Kh.E., Abdulkadyrova M.A., Taismakhanov Z.Kh. [State regulation of land relations in agrarian and industrial complex]. *TERRA EKONOMICUS*, 2012, vol. 10, iss. 2-2, pp. 130–134. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennoe-regulirovanie-zemelnyh-otnosheniy-v-apk> (In Russ.)
10. Umerenko Yu.A. [Prospects of development of the land law in the light of acceptance of bases of a State policy of use of land fund of the Russian Federation for 2012–2017]. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2012, no. 12, pp. 65–72. (In Russ.)
11. Vershinin V.V. [Improvement of agricultural lands turnover]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of Agricultural and Processing Enterprises*, 2011, no. 12, pp. 66–71. (In Russ.)
12. Linkina A.V., Lopyrev M.I. [Peculiarities of designing crop rotation systems in modern agricultural landscapes]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta = Vestnik of Voronezh State Agrarian University*, 2015, no. 3, pp. 253–256. URL: <http://vestnik.vsau.ru/wp-content/uploads/2015/10/253-256.pdf> (In Russ.)
13. Telesnina V.M., Vaganov I.E., Klimovich E.Yu., Chalaya T.A. [Some particularities of biological cycling in south taiga post-agrogenic ecosystems, and their influence on soil chemical features and biological activity]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 17. Pochvovedenie = Moscow University Soil Science Bulletin*, 2013, no. 2, pp. 43–51. (In Russ.)
14. Engel'gardt A.N. *Iz derevni: 12 pisem. 1872–1887* [From the village: 12 letters. 1872–1887]. Moscow, Mysl' Publ., 1987, 639 p.
15. Amelin A.V., Kaz'min V.M., Lysenko N.N. et al. [Agrochemical and phytosanitary state of fields removed from agricultural production in the Orel oblast]. *Plodorodie*, 2013, no. 6, pp. 7–8. URL: <http://plodorodie-j.ru/journal/2013-2/2013-6/obshhie-voprosy-agrohimii2/2013-6-7-8.html> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.