

Научная статья
УДК 338.264
DOI: 10.33938/244-71

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ*

Юрий Анатольевич Цыпкин¹, Сергей Павлович Коростелев²

^{1,2} ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, г. Москва, Россия

¹ tsypkina@guz.ru, ORCID ID: 0000-0002-0774-485X

² korostelevsp@guz.ru, ORCID ID: 0009-0007-6359-4730

Аннотация. В статье рассматривается альтернативный подход к вовлечению неиспользуемых сельскохозяйственных земель. Учитывая слабую эффективность привлечения этих земель в экономический оборот и одновременно возникающий дефицит рабочей силы, а при этом сельское хозяйство демонстрирует высокие темпы роста при все еще невысокой производительности труда, авторы предлагают направить эти неиспользуемые земли на достижение целей климатической политики и стратегии перехода к экономике с низким уровнем выбросов углерода. В статье предлагается развивать на этих землях климатические проекты, способствующие накоплению углеродных единиц, в соответствии с принципами карбонового землеустройства. Также в статье выделены основные препятствия для запуска таких проектов и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: вовлечения в оборот земель, доктрина, земли сельскохозяйственного назначения, климатические проекты, парниковые газы, стратегия, поглощающая способность, углеродные единицы.

Основные положения: Многолетние усилия государства по вовлечению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель не дают результата – эти площади остаются примерно на одном уровне в 43-45 млн га., что больше площади, например, всей Германии. Эти земли зарастают кустарником и не используются на благо граждан страны. В то же время в конце 2023 г. был издан Указ Президента России от 26 октября 2023 года №812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации», в котором признается научный факт антропогенного изменения климата и устанавливаются конкретные целевые показатели, в том числе достижение в России углеродной нейтральности к 2060 году. Неиспользуемые сельскохозяйственные земли вполне могут быть использованы для решения этих задач. Однако потребуются определенные усилия от Минсельхоза России в юридической и практических плоскостях для решения этого вопроса.

AN ALTERNATIVE VIEW ON THE PROBLEM OF UNUSED AGRICULTURAL LAND

Yuri A. Tsypkin¹, Sergey P. Korostelev²

^{1,2} State University of Land Use Planning, Moscow

Abstract. The article considers an alternative approach to the involvement of unused agricultural lands. Given the weak efficiency of bringing these lands into economic circulation and the simultaneous emergence of a labor shortage, while agriculture is showing high growth rates with still low labor productivity, the authors suggest directing these unused lands towards achieving the goals of climate policy and the strategy of transitioning to a low-carbon economy. The article proposes to develop climate projects on these lands that contribute to the accumulation of carbon units, in accordance with the principles of carbon land management. The article also highlights the main obstacles to the launch of such projects and suggests ways to overcome them.

Key words: land involvement, doctrine, agricultural land, climate projects, greenhouse gases, strategy, absorption capacity, carbon units.

Highlights: Many years of government efforts to bring unused agricultural land into circulation are not yielding results – these areas remain at approximately the same level of 43-45 million hectares, which is larger than the area of, for example, the whole of Germany. These lands are overgrown with bushes and are not used for the benefit of the country's citizens. At the same time, at the end of 2023, Decree of the President of the Russia of October 26, 2023 No. 812 “On approval of the Climate Doctrine of the Russian Federation” was issued, which recognizes the scientific fact of anthropogenic climate change and sets specific targets, including achieving carbon neutrality in Russia by 2060. Unused agricultural land could well be used to solve these problems. However, certain efforts will be required from the Ministry of Agriculture of the Russia in legal and practical terms to resolve this issue.

Проблеме вовлечения в активный сельскохозяйственный оборот земель сельскохозяйственного назначения посвящено большое количество научных работ. В

* © Цыпкин Ю.А., Коростелев С.П., 2024

частности, основной научно-практический ежемесячный журнал землеустроителей «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель» полностью посвятил №4 (234) за апрель 2024 г. решению этого вопроса. Обобщающие выводы по решению проблемы даны в статье академика РАН С.Н. Волкова [1], в которой проанализированы результаты реализации Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса России (далее Государственная программа), которая была утверждена Постановлением Правительства России от 14.05.2021 г. № 731 (с изменениями на 31.07.2023 года).

В статье отмечается, что несмотря на большие усилия государства в лице Минсельхоза России и специалистов проблема все еще далека от окончательного решения (рис. 1). Согласно данным Минсельхоза России, «... в субъектах Российской Федерации по состоянию на 01 января 2023 г. площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения составляла 43,32 млн га (11,4% от их общей площади), в том числе: 31,82 млн га сельскохозяйственных угодий (16,2% от площади сельскохозяйственных угодий), из них 18,03 млн га пашни (15,5% от ее площади)».

Заметим, что более 50% всех неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения принадлежит государству, что немаловажно в контексте дальнейшего изложения [2].



Источник: составлен авторами

Рисунок 1 – Динамика изменения площадей неиспользуемых сельскохозяйственных земель

Как видно из рисунка 1, площади неиспользуемой земли практически остаются на одном уровне, несмотря на предпринимаемые государством усилия в течении десятилетия. Площадь неиспользуемой земли в 43,32 млн га превосходит площадь таких стран как Германия и Швеция. То есть это огромный ресурс страны, который не работает на благо жителей страны, и это огромная проблема, требующая решения.

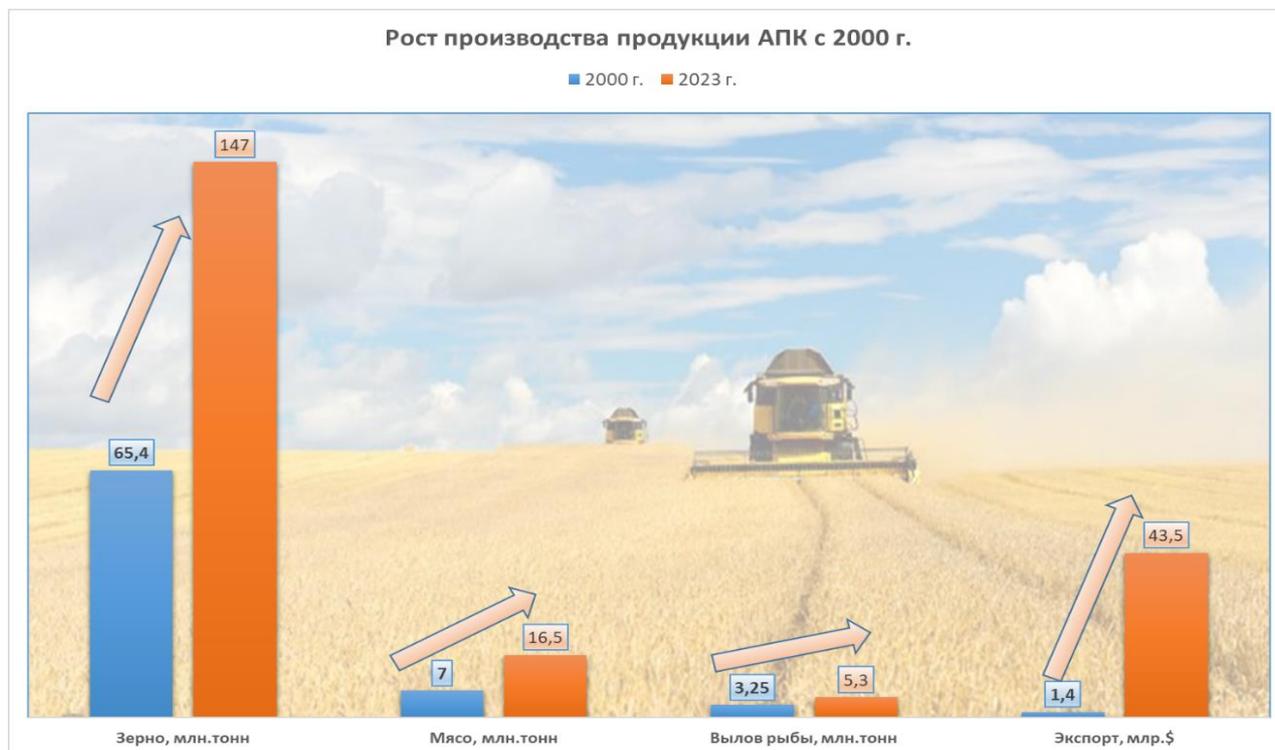
Как надо решать проблему с позиции государство изложено в Государственной программе. Оно традиционное на «советский манер» – государственные инвестиции в «черную дыру» и проблема должна решиться сама собой. В соответствии с паспортом программы на 2022-2031 гг. из бюджета выделяется колоссальная сумма в 754 048 629,5 тыс. рублей.

Как сейчас решается эта проблема подробно изложено в четвертом (апрельском) выпуске журнала. Однако, по нашему мнению, из рассмотрения выпали очень важные новые обстоятельства, которые не нашли отражение в этом выпуске журнала, что и побудило авторов к написанию этой статьи.

Землепользование и земельные отношения

С момента принятия Государственной программы произошли события, которые, по нашему мнению, могут оказать решающее влияние на этапы реализации программы. Перечислим их:

1. В условиях санкционного давления сельскохозяйственная отрасль добилась выдающихся успехов, что отмечается и Президентом России, и Правительством России, и Государственной Думой России. На рисунке 2 в общих чертах обозначены эти успехи. Причем они достигнуты без вовлечения в оборот земель, о которых идет речь в этой статье.



Источник: составлен авторами

Рисунок 2 – Достижения сельскохозяйственной отрасли

2. Все эти достижения получены при очень низком уровне производительности труда в сельском хозяйстве. По сравнению с другими странами, производительность труда в сельском хозяйстве России значительно отстает. Согласно некоторым исследованиям, разрыв между максимальным и минимальным уровнями производительности в сельском хозяйстве достигает 19,4 раза [6]. Другие исследователи отмечают, что производительность труда в сельском хозяйстве России почти в пять раз ниже, чем в Европе. То есть у отрасли есть колоссальный ресурс повышения выпуска продукции через повышение производительности труда без вовлечения в оборот неиспользуемых низкопродуктивных земель. При этом Минсельхоз России пока даже и не планирует резкого повышения производительности труда, ограничив прогнозируемый среднегодовой рост в 1,9 процента. То есть, даже с таким ростом отрасль решает поставленные перед ней задачи.

3. В соответствии с Государственной программой одной из ее задач является: «вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения площадью не менее 13234,8 тыс. га к концу 2030 г., что обеспечит создание 60,7 тыс. дополнительных рабочих мест в сфере сельского хозяйства». Однако, сейчас ситуация на рынке труда изменилась. У нас нет критических параметров по безработице, а наоборот, наблюдается резкий дефицит рабочих рук и поэтому, с учетом низкой производительностью труда, нет никакой необходимости в дополнительных рабочих местах. Лучше сосредоточиться на повышении производительности труда, а не на вовлечении в сельскохозяйственный оборот новых земель с дополнительными рабочими местами.

4. Ну и наконец, главное, что поменялось за это время – это отношение к решению климатической проблемы в нашей стране. Этот вопрос раскроем более подробно.

Из поля зрения ученых и исследователей – землеустроителей ушел очень важный документ. В конце 2023 г. был издан Указ Президента России от 26 октября 2023 г. №812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации». Это документ, который ставит крест на затянувшейся дискуссии в России по поводу антропогенного влияния на климат. Эту идею очень скептически воспринимали и многие российские ученые и чиновники. В то же время у нас есть научно доказанные результаты по этой проблематике. Этим вопросам уже продолжительное время занимается Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). Например, в последних исследованиях участвовали более 800 ученых из 120 стран, которые подготовили комплексные оценочные отчеты о состоянии научных, технических и социально-экономических знаний об изменении климата, его последствиях и будущих рисках, а также о вариантах снижения скорости изменения климата и ряд специальных отчетов.

В Указе №812 признается научный факт антропогенного изменения климата и устанавливаются конкретные целевые показатели, в том числе достижение в России углеродной нейтральности к 2060 году. Пункт 7 Указа завершает дискуссию и констатирует, что «...изменение климата является одним из наиболее серьезных вызовов XXI в., который выходит за рамки научных дискуссий и представляет собой комплексную междисциплинарную проблему, охватывающую экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития Российской Федерации» [6].

Еще ранее, во исполнение Указа Президента России от 04 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», 29.10.2021 г. Правительство России своим распоряжением №3052-р утвердило «Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» (далее Стратегия).

Это также важный документ, но он тоже вышел из поля зрения ученых-землеустроителей. Важен документ приоритетами, которыми должны заниматься именно землеустроители. Стратегия, разработанная Минэкономразвития России, делает основной упор на поглощающей способности экосистем. По планам предусмотрено увеличение поглощающей способности лесных и сельскохозяйственных земель в 2,2 раза к 2050 году (рис. 3).



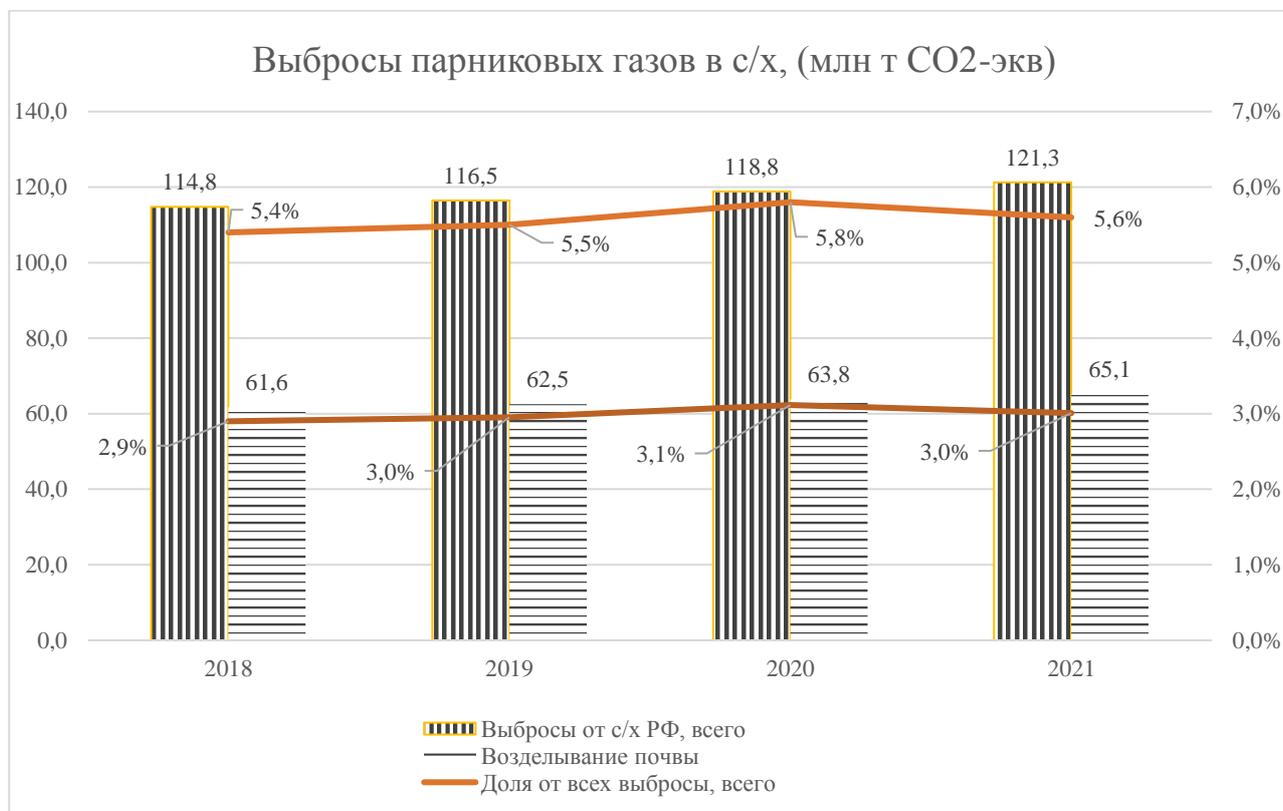
Источник: составлен авторами

Рисунок 3 – Принятая стратегия снижения выбросов парниковых газов в России

В настоящее время каких-то значимых научных результатов по вопросу достижения показателей поглощающей способности экосистем по Стратегии пока еще нет. Идут

Землепользование и земельные отношения

определенные исследования по карбоновому земледелию и лесам в карбоновых полигонах, а сельское хозяйство сейчас является загрязнителем планеты, хотя выбросы парниковых газов относительно небольшие. Так выбросы от возделывания почвы не превышают 3% от всех выбросов (рис. 4).



Источник: составлен авторами

Рисунок 3 – Выбросы парниковых газов от сельского хозяйства России

Однако, как уже упоминалось, стратегия акцентирует внимание именно на способности агропромышленного комплекса к поглощению, но пока мы не видим этого. Более того, Минсельхоз России пока даже не ставит перед собой такую задачу, а наоборот, ставит целью вовлечение сельскохозяйственных земель в более интенсивное производство сельскохозяйственной продукции, что приведет к дальнейшему увеличению выбросов парниковых газов.

В нашем представлении сегодня землеустройство – это система мероприятий технологического, юридического и экономического свойства, направленная на рациональное и эффективное использование всех ключевых ресурсов, существующих на пространственном базисе – земле. К этой системе относятся все виды земель, водных объектов и лесной фонд, городские и сельские территории – решительно все в границах государства. Землепользование же, на наш взгляд, как экономиста и технолога – это имплементация землеустроительных мероприятий комплексного развития территорий и одновременно корректирующее новый трек самого землеустройства, с целью решения задач комфортного проживания человека на земле и устойчивого развития всей экосистемы, собственно это и есть ESG-концепция.

В этой связи ученые Государственного университета по землеустройству в инициативном порядке начали развивать новое научно-техническое направление «карбоновое землеустройство», цель которого – решение климатической проблемы целенаправленным ESG-планированием и обустройством территорий, в том числе и относящихся к сельскохозяйственным землям [4, 5]. И в этом отношении мы сейчас имеем этот уникальный ресурс неиспользуемых земель в 43,32 млн гектар.

Предварительные расчеты показывают, если просто не мешать росту леса на этих землях с минимальным технологическим вмешательством, то возможно будет поглощать примерно 4 млн т CO₂-экв. В год или примерно 6% выбросов от всей возделываемой почвы в России.

Но более интересным представляется реализация на этих землях климатических проектов с выделением углеродных единиц, которые можно реализовать на новом формирующемся рынке, то есть создать бизнес-проекты.

Одна углеродная единица эквивалентна одной тонне парниковых газов, которая не попала в атмосферу либо была поглощена в ходе климатического проекта. Добровольный углеродный рынок начал формироваться в результате реализации эксперимента на Сахалине после того, как в 2022 г. была установлена собственная система торговли выбросами. Пока на этом рынке зарегистрированы единичные сделки с углеродными единицами крупными компаниями, типа ДальЭнергоИнвест, Сибур, ЕвроХим и другие.

Для создания углеродной единицы необходимо выполнить несколько шагов:

1. Разработка проекта: Необходимо разработать проект, который будет сокращать или поглощать парниковые газы, например, проекты посадки лесов, внедрение возобновляемых источников энергии, улучшение энергоэффективности или утилизация метана.

2. Валидация проекта: Проект должен быть проверен и одобрен независимой стороной, которая подтверждает, что проект соответствует определенным стандартам и действительно способствует сокращению выбросов парниковых газов.

3. Регистрация проекта: После валидации проект регистрируется в соответствующем реестре углеродных единиц. Это может быть национальный, региональный или международный реестр.

4. Мониторинг и отчетность: необходимо регулярно отслеживать и документировать сокращение выбросов, которое обеспечивает проект. Эти данные должны быть проверены независимым аудитором.

5. Выпуск углеродных единиц: после подтверждения сокращения выбросов, проект может получить углеродные единицы, которые затем могут быть проданы или использованы для компенсации собственных выбросов.

6. Торговля углеродными единицами: Углеродные единицы могут быть проданы на добровольном или обязательном углеродном рынке другим компаниям или организациям, которые хотят компенсировать свои выбросы.

Этот процесс требует строгого соответствия международным и национальным стандартам и правилам, чтобы гарантировать, что каждая углеродная единица действительно способствует сокращению выбросов парниковых газов.

Все это вполне можно выполнить на неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения. Однако сейчас законодательство этого не разрешает. Более того, оно запрещает использовать сельскохозяйственной земли не по целевому назначению. За это предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность, а также возможность изъятия земель.

Кроме того, на сельскохозяйственных землях ограничены многие виды деятельности, такие как:

- ведение бизнеса, не связанного с аграрным сектором;
- изменение ландшафта (значительные изменения в ландшафте, такие как посадка лесов, осушение болот и изменение русел рек, могут быть ограничены для защиты экосистем и поддержания плодородия почв);
- туристическая и рекреационная деятельность

Таким образом, реализовать высказанные выше предложения возможно лишь при активном участии Минсельхоза России. Тут возможно или признание климатических проектов на сельскохозяйственных землях видом сельскохозяйственной деятельности (производство углеродных единиц) или перевод неиспользуемых земель в другую категорию.

В любом случае, после выхода Указа Президента России о климатической доктрине, Минсельхоза России необходимо озаботиться этой проблемой и возможно реализовать предложения, высказанные в этой статье.

Выводы. Для выполнения целей, изложенных в Указе Президента России от 26 октября 2023 г. №812, который касается утверждения Климатической доктрины России, необходимо обновить Государственную программу эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Предложено направить усилия на использование этих земель для борьбы с климатическими изменениями, а не просто на расширение сельскохозяйственных угодий.

Предложен альтернативный путь вовлечения неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения для решения климатических проблем через реализацию климатических проектов на этих землях.

Список источников

1. Волков С. Н. О необходимости землеустроительного обеспечения вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. // «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель». Т.19. – № 4 (231). – 2024. – с.201-210
2. Шагойда Н.И. Вовлечение неиспользуемых земель в сельхозоборот: плохое качество институтов. Аналитический вестник №24(623) М.: 2016 г. <http://www.council.gov.ru/media/files/WyCseiCSCxNCIfXDAT.pdf>
3. Ахметшина Л.Г., Порвадов М.Г., Шангутов А.О. Оценка выбросов парниковых газов при возделывании сельскохозяйственных земель в концепте государственной экологической политики / Л.Г. Ахметшина, М.Г. Порвадов, А.О. Шангутов // Международный сельскохозяйственный журнал. 2023. – Т.66. – №6 (396). – с.566-571
4. Коростелев С.П. Карбоновое Землеустройство / С.П. Коростелев // Столыпинский Вестник. 2021. – № 5 (3). – <https://cyberleninka.ru/article/n/karbonovoe-zemleustroystvo>
5. Иванов Н. И., Косинский В. В., Коростелев С. П. Роль и место землеустройства в условиях реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов // Землеустройство, Кадастр И Мониторинг Земель. 2023. – № 4. – С. 205-213.
6. Соколов О.В. Производительность труда в сельском хозяйстве. CyberLeninka «Экономика и бизнес», 2022 г. <https://cyberleninka.ru/article/n/proizvoditelnost-truda-v-selskom-hozyaystve>
7. Аварский Н.Д. Крупнейшие владельцы сельскохозяйственной земли в России на 2023 год / Н.Д. Аварский, Э.А. Новоселов, И.П. Валуева и др. // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. – 2023. – №9(103). – С. 65-74. – DOI: 10.33938/239-65. – EDN NJPSYM.

Информация об авторах

Ю.А. Цыпкин, д.э.н., профессор, заведующий кафедрой градостроительства и пространственного развития, тел.: 8 (903) 729-23-38

С.П. Коростелев, д.т.н., профессор, профессор кафедры менеджмента и управления сельскохозяйственным производством, тел.: 8 (903) 740-59-68

Information about the authors

Y.A. Tsyarkin, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head Department of Urban Planning and Spatial Development, phone: 8 (903) 740-59-68

S.P. Korostelev, Dr. Sci. (Tech.), Professor, Professor of the Department of Management and Agricultural Production Management, phone: 8 (903) 740-59-68