



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 24 (623)

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

(к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса
и природопользования при Совете Федерации, 24 июня 2016 года)

Настоящий аналитический вестник посвящен исключительно актуальной теме совершенствования законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, рассмотрению которой посвящено заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Обеспечение эффективного и рационального землепользования, несомненно, является одной из важнейших задач, стоящих сегодня перед нашей страной. Не случайно в Послании Президента Федеральному Собранию особое внимание было уделено вопросам использования сельскохозяйственных земель.

В этой сфере пока еще остается много нерешенных вопросов. Учёные и специалисты констатируют неудовлетворительное состояние и деградацию наших почв. До сих пор не решена проблема эффективного использования земельных долей.

Основная цель настоящего вестника – представить различные мнения и предложения по данной проблематике. Открывается вестник вступительным словом первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова и статьей председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Г.А. Горбунова.

В нем представлены также мнения и позиции представителей регионов, известных специалистов и ученых в данной сфере.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова	5
Г.А. Горбунов , председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию <i>Основные направления совершенствования законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения</i>	6
Д.В. Бутусов , заместитель председателя правительства Орловской области по агропромышленному комплексу	10
С.Н. Волков , ректор Государственного университета по землеустройству, С.А. Липски , заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству <i>Проблемы действующего правового механизма выявления неиспользуемых земель, принудительного прекращения прав на них и их последующего вовлечения в хозяйственный оборот</i>	14
Е.А. Галиновская , исполняющая обязанности заведующего отделом природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ <i>Современное состояние и развитие земельного законодательства в России</i>	19
В.Н. Хлыстун , заведующий кафедрой экономики недвижимости Государственного университета по землеустройству <i>О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации</i>	33
В.В. Устюкова , заведующая сектором аграрного и земельного права Института государства и права РАН <i>Изъятие неиспользуемых или нерационально используемых земельных участков сельскохозяйственного назначения как форма оборота земель</i>	39
В.В. Алакоз , президент Российской ассоциации частных землемеров <i>Использование сельскохозяйственных земель в России. Тенденции в использовании пашни и кормовых угодий. Масштаб проблем</i>	47

А.Л. Иванов, директор Почвенного института имени В.В. Докучаева,
И.Ю. Савин, заместитель директора по научной работе Почвенного
института имени В.В. Докучаева,
В.С. Столбовой, заведующий отделом государственного реестра
почв Почвенного института имени В.В. Докучаева

Качество почв России для сельскохозяйственного использования..... 58

А.Л. Иванов, директор Почвенного института имени В.В. Докучаева,
Э.Н. Молчанов, заместитель директора по научной работе
Почвенного института имени В.В. Докучаева

*Некоторые проблемы законодательного регулирования оборота
земель сельскохозяйственного назначения..... 62*

Н.И. Шагайда, директор Центра агропродовольственной политики
РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

*Вовлечение неиспользуемых земель в сельхозоборот: плохое
качество институтов..... 66*

В.И. Звягинцев, исполнительный директор Союза комплексного
проектирования и землеустройства сельских территорий

*Переход от категорий земель к территориальному
зонированию как управленческая проблема 72*

Вступительное слово первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова

Одной из важнейших задач для отечественного агропромышленного комплекса и страны в целом является обеспечение эффективного и рационального использования общенационального богатства – земель сельскохозяйственного назначения.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2015 года Президент России В.В. Путин особо указал на необходимость изъятия у недобросовестных собственников используемых не по назначению сельскохозяйственных земель с последующей их продажей на аукционах тем, кто действительно хочет заниматься сельскохозяйственным производством.

Совет Федерации уделяет большое внимание вопросам использования сельскохозяйственных земель. Так, в период весенней сессии 2016 года был разработан проект федерального закона, направленный на создание условий для вовлечения земель сельхозназначения в легальный оборот. Проблемы землепользования также волнуют законодателей в регионах.

Серьезную обеспокоенность вызывает нерациональное, зачастую хищническое использование особо ценных сельскохозяйственных земель. Сложившаяся ситуация требует скорейшего принятия мер, в том числе законодательного характера, по усилению ответственности пользователей за порчу почв и ухудшение их плодородия. Необходимо также внедрение действенных механизмов стимулирования эффективного землепользования.

Не секрет, что лишь малая часть земельных участков была оформлена официально на своих владельцев, став объектом налогообложения. Чрезмерно усложненные и забюрократизированные процедуры кадастрового учета и оформления прав собственности на земельные участки, в том числе выделяемые в счет долей, сегодня не только закономерно вызывают множество претензий со стороны землевладельцев и землепользователей, но и серьезно тормозят процесс оформления.

Для формирования качественной системы управления земельными ресурсами необходимо создать информационную базу данных, содержащую актуальные и достоверные сведения о параметрах земель.

Серьезных проблем и нерешенных вопросов в земельной сфере немало. Мы должны предпринять самые энергичные усилия по наведению порядка в этой области и завершению явно затянувшейся земельной реформы.

*Г.А. Горбунов, председатель
Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию*

Основные направления совершенствования законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения

Одной из самых актуальных проблем в современных условиях, в том числе и в связи с экономическими санкциями западных стран, является создание механизма вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

Так, в своем Послании Федеральному Собранию 3 декабря 2015 года Президент России В.В. Путин отмечал: «Нужно ввести в оборот миллионы гектаров пашни, которые сейчас простаивают, находятся в руках крупных землевладельцев, причем заниматься сельским хозяйством многие из них не спешат. Слушайте, мы уже сколько лет об этом говорим, а воз и ныне там! Предлагаю изымать у недобросовестных владельцев сельхозземли, которые используются не по назначению, и продавать их на аукционе тем, кто хочет и может возделывать землю. Прошу Правительство к 1 июня 2016 года подготовить конкретные предложения, включая проекты нормативных актов, а депутатов Государственной Думы и всех членов Федерального Собрания прошу внести поправки в законодательство в течение следующего года и в осеннюю сессию следующего года принять соответствующие законы».

Увеличение площади используемых для осуществления аграрного производства земель сельскохозяйственного назначения, несомненно, окажет положительное влияние на достижение целей и задач, предусмотренных Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

По данным федерального статистического наблюдения, по состоянию на 1 января 2016 года площадь земель сельскохозяйственного назначения в России составляла 383,7 млн. га, в том числе сельскохозяйственных угодий – 197,7 млн. га.

Фонд перераспределения земель в составе земель сельскохозяйственного назначения занимает площадь 43,7 млн. га, из них сельскохозяйственные угодья – 11,9 млн. га, пашня – 3,5 млн. га. В сравнении с предшествующим годом площадь категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 1,8 млн. га¹.

По информации, полученной от субъектов Федерации, в целом в России не используется по целевому назначению 56 млн. га земель сельскохозяйственного назначения (в том числе 19,87 млн. га – земельные участки, предоставленные гражданам и юридическим лицам).

¹ По информации, представленной к заседанию Совета Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии.

Площадь пашни, пригодной для введения в сельскохозяйственный оборот, составляет 11,4 млн. га, или 55% от всей неиспользуемой пашни.

Больше всего неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в Сибирском – 21,6 млн. га, Приволжском – 9,98 млн. га и Центральном – 6,9 млн. га федеральных округах.

Наименьшая площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в Дальневосточном – 0,8 млн. га, Северо-Кавказском – 2,18 млн. га и Северо-Западном – 2,5 млн. га федеральных округах. 62,6% общей площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения – земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. По информации отдельных субъектов Российской Федерации, такие земли малопригодны для производства сельскохозяйственной продукции².

Членами нашего комитета уже предпринималась попытка решения данной проблемы. Членами Совета Федерации И.А. Гехт и А.И. Мишневым в период исполнения им полномочий члена Совета Федерации был подготовлен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 807097-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения). К сожалению, законопроект получил отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации и был отклонен Государственной Думой.

Депутатами Государственной Думы и мною лично подготовлен и внесен в Госдуму 29 февраля 2016 года законопроект № 1007443-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их ненадлежащем использовании). Данный законопроект принят в первом чтении 15 апреля 2016 года. Его окончательное принятие планируется в июне 2016 года.

Законопроектом об изъятии неиспользуемых земель предусматривается сокращение с пяти до трех лет срока, по истечении которого земельный участок может быть изъят у собственника в случае его неиспользования для сельскохозяйственного производства. Срок сокращается за счет включения срока, необходимого на освоение земельного участка, в общий срок неиспользования такого участка.

Изымаются земельные участки сельскохозяйственного назначения, если они не используются собственником в течение трех лет подряд. Предусмотрен новый порядок изъятия таких земель.

В данном вопросе важно избежать коррупционной составляющей, для этого в законопроекте заложены определенные гарантии.

² Сведения из Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации и Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения.

Во-первых, изъять можно не просто неиспользуемый участок, а только тот, который отвечает определенным признакам неиспользования. Такие признаки определены в соответствующем подзаконном акте. Для учета особых условий землепользования субъекты Федерации могут установить региональные особенности определения негативных процессов на земельных участках в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Во-вторых, проверка соблюдения требований земельного законодательства при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения может осуществляться в отсутствие собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (при условии их надлежащего уведомления о проведении проверки). Что тоже снижает коррупционную составляющую.

В-третьих, в современном земельном законодательстве детально регламентирован механизм торгов и уже заложен порядок перехода к электронной форме торгов по продаже земельных участков.

Конечно же, говорить о том, что законопроект полностью решит проблему вовлечения в оборот неиспользуемых земель, неверно. Это один из шагов создания полноценного механизма вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения. В целом же также крайне необходимо создание Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения через проведение инвентаризации сельскохозяйственных земель, работ по изучению их количественного и качественного состояния, оценке качества земель на предмет их пригодности для использования в сельскохозяйственном производстве.

Вместе с тем следует отметить, что некоторые проекты федеральных законов, например, принятый в первом чтении 9 декабря 2014 года законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», на наш взгляд, могут создать угрозу выбытия сельскохозяйственных угодий из оборота.

Требует пристального внимания и проблема создания механизма выявления и изъятия неиспользуемых земельных долей. Так, Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 245-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает возможность предоставления ранее находящихся в государственной собственности земельных участков, которые были сформированы из не востребуемых земельных долей и впоследствии переданы в собственность субъектов Российской Федерации, сельскохозяйственным организациям или крестьянским (фермерским) хозяйствам, использующим такие земельные участки в собственность или аренду без проведения торгов. При этом цена земельного участка устанавливается в размере не более 15 процентов его кадастровой

стоимости, а арендная плата – в размере 0,3 процента его кадастровой стоимости.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится ряд законопроектов, посвященных вовлечению в оборот неиспользуемых земельных долей³.

Государственной Думой 14 июня 2016 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 24¹ Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и статью 42 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». Данный Федеральный закон отменяет положения, введенные Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в числе прочих внесены изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», согласно которым сделка по продаже земельной доли подлежит нотариальному удостоверению. Обязанность нотариального удостоверения сделок купли-продажи земельных долей создала проблемы как для участников рынка с большими объемами земельных долей, так и для граждан-собственников одной земельной доли, тем более что льготные тарифы для собственников земельных долей, в том числе для сельскохозяйственных товаропроизводителей, в действующем законодательстве отсутствуют.

В заключение не могу не отметить еще один важный федеральный закон, необходимость принятия которого была отмечена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года.

Федеральный закон от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлен на решение вопросов привлечения граждан на постоянное место жительства на территорию ДФО, снижение оттока местного населения, а также ускорение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО. Федеральный закон определяет порядок и условия однократного безвозмездного предоставления гражданам России земельных участков, расположенных в ДФО, находящихся в государственной или муниципальной собственности и свободных от прав третьих лиц. Он вступил в силу с 1 июня 2016 года.

³ См., напр., проект федерального закона № 1065709-6 «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части уточнения правового регулирования оборота невостребованных земельных долей), внесенный Калининградской областной Думой.

*Д.В. Бутусов, заместитель
председателя правительства
Орловской области
по агропромышленному комплексу*

По состоянию на 1 июня 2016 года общая площадь земель сельхозназначения составляет 2,032 млн. га, в том числе сельскохозяйственных угодий – 1,897 млн. га. На пашню приходится 1,508 млн. га, многолетние насаждения составляют 0,92%, сенокосы – 2,82%, пастбища – 13,84%.

В связи с этим важнейшим направлением в сфере эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения остается вовлечение в оборот 41,07 тыс. га. В 2015 году было введено в оборот 14,73 тыс. га земель сельхозназначения.

В 2015 году в Орловской области была создана современная информационная система «Геоаналитический информационный центр Департамента сельского хозяйства Орловской области» с применением космических снимков высокого разрешения. В настоящее время с использованием данных информационной системы проведена масштабная работа по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, что позволило получить более достоверные сведения в режиме реального времени. Разработка Орловской области по системам мониторинга земель сельскохозяйственного назначения была удостоена золотой медали.

Также хотелось бы отметить, что по итогам 2015 года в рейтинге Минсельхоза России Орловская область является лидером по вводу неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот.

В настоящее время существует ряд проблем в области земельного законодательства, которые требуют детальной проработки. Так, в части земельного законодательства Орловская область с учетом нашей региональной специфики подготовила и направила в Государственную Думу предложения по доработке поправок как в законопроект «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части совершенствования порядка изъятия при их ненадлежащем использовании, так и в законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» (в части отмены категорий земель).

Орловская область в целом поддерживает принятие законопроекта «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и знаковыми предложениями в данном законопроекте считает: повышение роли субъектов Российской Федерации, что позволит учесть региональные особенности при определении признаков неиспользования или ненадлежащего использования земельных участков; сокращение срока изъятия земельных участков с пяти до двух лет; определение механизма работы с земельными участками, имеющими обременения в виде объектов недвижимого имущества.

В то же время с нашей стороны имеется ряд замечаний, касающихся возможных проблем правоприменения данного законопроекта, а именно:

1. П. 9 ст. 3 законопроекта предусматривает определение начальной цены земельного участка на основе кадастровой стоимости, в случае если в регионе есть актуальные результаты такой оценки в соответствии со ст. 24.12 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» или по ходатайству собственника и решению субъекта на основе рыночной оценки:

«Начальной ценой земельного участка на торгах является кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении публичных торгов по ходатайству собственника и решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации может применяться рыночная оценка стоимости земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Данная формулировка, по нашему мнению, недостаточно четко определяет порядок формирования начальной цены земельного участка. С учетом ситуации, сложившейся как в Орловской области, так и в ряде регионов, когда кадастровая стоимость земли на текущий момент можеткратно превышать реальную рыночную стоимость (средняя кадастровая стоимость земельных участков по результатам актуализации кадастровой оценки, утвержденная постановлением правительства Орловской области от 26.12.2014 № 436, составляет 78 тыс. рублей за гектар, а примерная рыночная стоимость – около 35 тыс. рублей), формирование начальной цены на основе кадастровой стоимости будет приводить к завышению реальной цены на земельные участки, что, в свою очередь, не будет способствовать реализации механизма торгов, предусмотренного данным законопроектом. Поэтому предоставление права выбора подхода при формировании начальной цены собственнику изымаемого участка фактически не позволит оперативно вводить в оборот неиспользуемые участки частным компаниям и предпринимателям, ориентирующимся на рыночную стоимость сделок, и при этом будет обязывать субъект выкупать земельные участки исходя из кадастровой стоимости. Например, для Орловской области даже с учетом всех снижений стоимости, предусмотренных новой редакцией закона, стоимость выкупа по такому земельному участку будет близка к рыночной.

На основании изложенного предлагаем следующую редакцию: «Начальной ценой земельного участка на торгах является кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении публичных торгов, по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации может применяться рыночная оценка стоимости земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Поскольку значительные площади, требующие вовлечения в оборот земель в Российской Федерации являются мелиорируемыми землями, предлагаем абзац «В случае если земельный участок находится в состоянии, непригодном для производства сельскохозяйственной продукции, возникает необходимость проведения культуртехнических работ. В связи с этим начальная цена данного земельного участка может быть уменьшена на величину расходов, связанных с проведением культуртехнических работ...» дополнить следующим образом: «В случае если земельный участок находится в состоянии, непригодном для производства сельскохозяйственной продукции, возникает необходимость проведения культуртехнических, мелиоративных работ (капитального ремонта и реконструкции закрытых, открытых дренажных систем). В связи с этим начальная цена данного земельного участка может быть уменьшена на величину расходов, связанных с проведением культуртехнических, мелиоративных работ...».

2. С учетом предложенной редакции п. 9 ст. 3 законопроекта в части формирования начальной цены земельного участка реализация полномочий в части обязанности субъекта по выкупу даже с учетом снижения стоимости может повлечь за собой значительные финансовые расходы на оформление, оценку и выкуп неиспользуемых земельных участков.

Применительно к Орловской области площадь земель, требующих коренного улучшения, может составить 30 тыс. га (это 1,5% от общей площади сельскохозяйственных земель), и общий объем затрат с учетом сложившейся кадастровой и рыночной цены составит не менее 120 млн. рублей, что для муниципальных бюджетов и бюджета субъекта Федерации в условиях крайнего дефицита бюджета является значительной величиной. По большому числу регионов Нечерноземной зоны Российской Федерации эта величина в разы больше. Поэтому необходимо учесть данное обстоятельство при оценке дополнительных финансовых расходов.

Кроме того, считаем целесообразным проработать дополнительные механизмы вовлечения неиспользуемых земель в оборот без значительного увеличения расходов бюджетов субъектов Федерации, например, с помощью передачи неиспользуемых земельных участков в доверительное управление уполномоченным в регионе органам. Однако данное предложение требует отдельной юридической экспертизы.

Наличие такого механизма позволило бы выстроить систему отношений в части неиспользуемых и неэффективно используемых земель, находящихся в собственности Российской Федерации, на долю которых приходятся значительные площади земель в регионах с высокими качественными характеристиками. В настоящее время действенный механизм изъятия с целью передачи и дальнейшего вовлечения в оборот этой категории земель отсутствует.

Таким образом, считаем, что при условии решения указанных выше вопросов предлагаемый законопроект позволит решить задачу, поставленную

Президентом России по вовлечению в оборот земель сельскохозяйственного назначения и повышению эффективности их использования.

Однако в некоторых случаях мнение Орловской области отличается от мнения Правительства Российской Федерации, касающегося вносимых изменений в действующее законодательство. Так, в отношении проекта федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» Орловская область считает, что указанный законопроект, предусматривающий отмену отдельных категорий, в настоящем виде может негативно сказаться на стабильности аграрного сектора российской экономики: необходимо сохранение тех ограничений и запретов, которые установлены ст. 79 ЗК РФ, в отдельных положениях Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и действуют ныне в земельных отношениях.

Сельскохозяйственные угодья являются весьма желаемым объектом, который хотят получить для строительства многие инвесторы. Судебная практика изобилует примерами тяжб, предметом которых становились сельскохозяйственные угодья, и суды подчеркивают, что особый статус земель сельскохозяйственных угодий, вызванный повышенной ценностью данных земель в связи с плодородностью почв по сравнению с другими, определяет правовой режим возможности их использования; для принятия же решения об использовании (или запрете использования) указанной категории земель необходимо учитывать площади таких земель в области, их фактическое использование, прогноз развития сельского хозяйства, потребность окружающей среды и экономики для использования данных земель по другому назначению и другие факторы.

В отношении финансовой составляющей указанного законопроекта необходимо отметить, что эти работы должны будут профинансировать субъекты Российской Федерации в установленные сроки. На примере Орловской области: необходимо разработать сельскохозяйственные регламенты, включая карты сельскохозяйственного зонирования, для 248 муниципальных образований, в том числе 24 муниципальных районов.

*С.Н. Волков, ректор Государственного университета по землеустройству,
С.А. Липски, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству*

Проблемы действующего правового механизма выявления неиспользуемых земель, принудительного прекращения прав на них и их последующего вовлечения в хозяйственный оборот

В настоящее время отечественный агропромышленный комплекс решает задачу импортозамещения в сфере продовольствия и последующего выхода на мировой рынок в качестве экспортера. Успешное решение этой задачи осложнено многочисленными фактами неиспользования сельскохозяйственных угодий, предоставленных гражданам и юридическим лицам. В 2015 году их было почти 30 млн. га, более 20 млн. га – пашня⁴. Поэтому возврат в хозяйственный оборот таких заброшенных земель является весьма актуальной проблемой. Но для этого нужно сначала выявить неиспользуемые земли, осуществить юридически корректное прекращение прав на них и обеспечить их переход к эффективному собственнику или арендатору.

Причем хотя нормы, предусматривающие принудительное прекращение прав в случае ненадлежащего использования земельного участка еще с 1994 года содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации, а в 2001 году соответствующие положения появились и в Земельном кодексе Российской Федерации, на практике принудительное изъятие в случаях ненадлежащего использования земельных участков затруднительно, в том числе и из-за того, что признаки такого использования долгое время (до 2011–2012 годов) не имели четко установленных количественных и качественных характеристик, процедуры их выявления, а также последовательности применяемых санкций. Да и в настоящее время соответствующий правовой механизм имеет ряд недостатков, а критерии и признаки ненадлежащего использования сформулированы не самым оптимальным образом. Например, существенным снижением плодородия признается лишь такая ситуация, когда по причине нарушения земельного законодательства ухудшатся числовые значения не менее 3 из 5 предусмотренных ими показателей. Действующие же признаки скорее свидетельствуют о нерациональном использовании земель, а не об их неиспользовании. Поэтому указанные акты требуют существенной корректировки. Кроме того, из действующих признаков не ясно – должен ли для задействования механизма изъятия не использоваться весь участок или только какая-то его часть. Такая неурегулированность, кроме того, создает возможность для злоупотреблений.

⁴ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. М.: Минсельхоз России, 2015. 235 с. (С. 28–31).

Требующими должного правового урегулирования вопросами следует признать.

1. О том, кто принимает окончательное решение о статусе земельного участка как «ненадлежаще используемого» – госземинспектор, составляющий протокол, или орган исполнительной власти, обращающийся в суд о выставлении участка на торги, или суд, принимающий решение о признании земельного участка ненадлежаще используемым либо о продаже участка, признанного ненадлежаще используемым.

2. Как и кто (суд, орган власти, прежний хозяин) устанавливает стартовую цену при выставлении на торги земельного участка, который используется ненадлежащим образом. Также дискуссионный вопрос – в основе такой цены должна быть кадастровая или рыночная стоимость?

3. Нужен законодательный запрет для прежнего правообладателя на продолжение использования участка (пока он не продан на торгах). Особенно, если это связано с ухудшением участка и экологической обстановки. А также запрет на участие в торгах по этому участку. Пока он может вполне легально вновь приобрести этот земельный участок.

4. Необходимо сократить срок, начиная с которого применяются нормы о принудительном изъятии, сейчас он очень большой. Он формально хотя и равен 3 годам, но фактически составляет 5 лет, поскольку еще 2 года отводятся на период освоения земельного участка.

5. Действующая процедура не дает ответа на вопрос о том, что делать с таким земельным участком, который выставлен на торги, но его никто не купил. Закон предусматривает, что такой участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность. Но этого недостаточно. Поддерживается предложение о том, что субъект Федерации должен выкупить его, если другого покупателя нет. Цена же при таком выкупе должна предусматривать существенный дисконт (полагаем, 20% от начальной цены).

6. В настоящее время около 9 млн. сельских жителей являются собственниками земельных долей. С 2005 года законодательством установлен запрет для муниципальных образований выкупать эти доли. Это неправильно. Как показывает практика, органы местного самоуправления имеют большой интерес к земельным долям. Так, к 2015 году органы местного самоуправления направили в суды материалы о признании муниципальной собственности не востребованных долей суммарной площадью в 18,15 млн. га⁵. Следовало бы разрешить муниципалитетам покупать доли у их собственников.

7. Вопрос связан с тем, что некоторые механизмы уже предусмотрены законодательством, но не всегда применяются. Так, весьма надежные меры по борьбе с неиспользованием сельскохозяйственных земель – это налоговое регулирование. Согласно налоговому законодательству ставка земельного

⁵ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. // Минсельхоз России, 2015. 235 с. (С. 23).

налога для земель сельскохозяйственного назначения значительно ниже (0,3% кадастровой стоимости), чем для других земель. Но условием применения этой ставки является факт использования таких земель для сельскохозяйственного производства. Если же земля не обрабатывается, то должна применяться общая ставка (1,5%). Это 5-кратная разница. Чтобы применять такое налоговое регулирование, мы предлагаем следующее. Государственный земельный инспектор, который выявит факт неиспользования земельного участка, должен направить уведомление об этом не только в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (который возможно потом обратится в суд об изъятии этого участка), но и в налоговый орган для исчисления земельного налога по повышенной ставке. Такой механизм применяется, в частности, в Московской области.

8. Вопрос хотя и не связан напрямую с изъятием ненадлежаще используемых участков, но затрагивает эффективность землепользования, освоение заброшенных земель. Речь о том, что надо наконец разрешить фермерам строить жилые дома на своих участках.

9. Вопрос связан с ролью землеустройства. Хотя с учетом его важности для рациональности землепользования (в первую очередь – сельскохозяйственного) и его позитивных результатов, имеющих пролонгированный эффект, этот вопрос можно было бы поставить и на первое место. Так, в настоящее время соответствующие наработки, основанные еще на школе советского периода, но адаптированные к современным задачам, реализуются в Белгородской области, где в соответствии с постановлением губернатора Белгородской области Е.С. Савченко от 27.02.2004 № 57 «Об утверждении Положения о проекте внутрихозяйственного землеустройства и паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий на территории Белгородской области» (последняя редакция от 13.05.2013 № 54) активно разрабатываются проекты внутрихозяйственного землеустройства (за период с 2007 по 2014 годы составлено 123 проекта на общую площадь 738,4 тыс. га). Срок действия таких проектов определялся в 5 лет и более, совпадая со сроком освоения запроектированных севооборотов и периодичностью проведения агрохимических обследований в области. За время освоения этих проектов большая часть сельскохозяйственных организаций области вовлекла в оборот неиспользуемые земельные участки, существенно улучшила показатели экономической деятельности и наладила работы по повышению плодородия почв.

В продолжение работ по внутрихозяйственному землеустройству с целью обеспечения сохранности и повышения плодородия почв, рационального и бережного отношения к землям сельскохозяйственного назначения, внедрения научно обоснованных систем и методов земледелия, почвосберегающих севооборотов на основе принципов биологизации земледелия губернатором Белгородской области было принято

постановление от 11.02.2014 № 382 «Об утверждении Положения о проекте адаптивно-ландшафтной системы земледелия и охраны почв». Этот проект по существу также связан с организацией рационального использования земель и их охраны, но дополняется проектированием комплекса элементов адаптивно-ландшафтной системы земледелия, определяемых проектами внутрихозяйственного землеустройства. К началу 2016 года в области было составлено 26 подобных проектов на общей площади более 300 тыс. га.

Для того чтобы не только стимулировать землеустроительные работы, окупающиеся уже в первый год освоения проектов, но и гарантировать сохранение и повышение почвенного плодородия согласно Федеральному закону от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в Белгородской области поступили следующим образом. В постановлении губернатора Белгородской области от 27.02.2004 № 57 «Об утверждении Положения о проекте внутрихозяйственного землеустройства и паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий на территории Белгородской области» (в ред. от 13.05.2013 № 54) были установлены следующие требования, обязательные к исполнению всеми землевладельцами и землепользователями:

1. Землепользователи, использующие земли сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственном производстве, независимо от их организационно-правовой формы, осуществляют мероприятия по воспроизводству плодородия почв в соответствии с требованиями и правилами, изложенными в проекте внутрихозяйственного землеустройства, разработанном и согласованном в соответствующих службах области в установленном порядке, с последующей разработкой системы земледелия и землеустройства, а также в паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий, разработанном и утвержденном в соответствии с государственными стандартами.

2. Все землепользователи в месячный срок с момента регистрации прав на землю должны заключить договоры через специализированные предприятия на разработку проекта внутрихозяйственного землеустройства и выполнение работ по комплексному агрохимическому обследованию почв сельскохозяйственных угодий.

3. При разработке проектов внутрихозяйственного землеустройства должны соблюдаться:

основные правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в части сохранения и воспроизводства плодородия почв, введения и освоения севооборотов, осуществления противоэрозионных мер, соблюдения правил землепользования в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах и др.;

мероприятия по экологическому оздоровлению и рациональному хозяйственному использованию бассейнов рек, разработанные в рамках реализации концепции бассейнового природопользования и содержащиеся в

утвержденных проектах бассейнового природопользования соответствующей территории.

Распространение опыта Белгородской области в других регионах было бы правильным решением, направленным на более рациональное использование земель.

Также пора задуматься о совершенствовании Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», который в результате поправок последних лет оказался выхолощенным.

Решения большей части указанных вопросов достигается путем внесения изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который, как нам представляется, будет принят уже текущим летом (законопроект № 1007443-6). Что касается совершенствования законодательного обеспечения землеустройства, то соответствующая работа уже ведется Минсельхозом России, Государственный университет по землеустройству принимает в этом активное участие.

*Е.А. Галиновская, исполняющая
обязанности заведующего отделом
природоресурсного законодательства
Института законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации*

Современное состояние и развитие земельного законодательства в России

Система законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является неотъемлемой частью правового обеспечения использования и охраны земель в Российской Федерации. Регулирование оборота земель, предназначенных для сельскохозяйственного производства, осуществляется на основе особого федерального закона (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), и это на современном этапе развития российской государственности и законодательства нельзя считать неверным. Вместе с тем сам федеральный закон опирается на общие нормы Земельного кодекса Российской Федерации как основного системообразующего нормативного правового акта, регулирующего земельные отношения. Однако не только эта непосредственная связь с основным земельным законом оказывает влияние на правовое регулирование использования сельскохозяйственных земель в Российской Федерации. Следует заметить, что еще в 1990-е годы прошлого столетия и 2000-е годы нового века ощущался значительный разрыв между правовым регулированием использования (включая оборот) земель сельскохозяйственного назначения и земель, предназначенных для других видов использования. На это указывалось неоднократно⁶. В настоящее время этот разрыв, не всегда обоснованный и до конца продуманный, оказывается не таким значительным. При сохранении в законодательном регулировании особенностей правового регулирования перехода прав на сельскохозяйственные земли от одного лица к другому и особых требований в использовании этого ценного ресурса регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения все больше погружается в общее течение идей и направлений государственной политики в области регулирования земельных отношений. Общие нововведения, требования и условия земельно-правового регулирования все больше распространяются и на земли, обеспечивающие деятельность аграрного сектора экономики.

Насколько этот, позитивный сам по себе, процесс повлияет на аграрное производство, предстоит изучить более подробно. В этой работе мы постарались проанализировать наиболее общие тенденции развития земельного законодательства, влияющие на регулирование всех земельных

⁶ См.: Галиновская Е.А. Основные правовые проблемы государственного регулирования агропромышленного комплекса России // Журнал российского права, 2006. № 4; Галиновская Е.А. Оборот земель и направления российской аграрной политики // Журнал российского права, 2010. № 10. С. 53–60.

отношений (включая отношения использования земель в целях сельскохозяйственного производства).

Исследования развития земельного законодательства в Российской Федерации за последние годы⁷ дают основания для вывода о том, что актуальность и значение земельного законодательства как самостоятельной отрасли, регулирующей общественные отношения по поводу использования и охраны земель в Российской Федерации, сохраняется. При этом основной задачей, которую призвано решать земельное законодательство, является обеспечение правовыми средствами баланса частных и публичных интересов в использовании земли. Достижение этой цели осуществляется совокупностью правовых средств, среди которых особое место занимает взаимоувязанное регулирование различных по характеру и содержанию земельных отношений.

Решению поставленной задачи отвечает сформированная в настоящее время система земельного законодательства, состоящая из федеральных законов, законов субъектов Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Во главе этой системы находится ЗК РФ, который, с одной стороны, закрепляет наиболее существенные правовые механизмы воздействия на возникновение и прекращение прав на землю, использование земли и управление правовыми ресурсами. С другой стороны, ЗК РФ выполняет роль связующего звена во взаимодействии различных правовых институтов и норм иных отраслей законодательства при регулировании земельных отношений. Основания к изменению устоявшегося подхода к систематизации земельного законодательства для обеспечения земельного правопорядка в стране не видятся.

Законодательство о земле, таким образом, представляет собой обширную постоянно развивающуюся систему и включает в себя большой перечень федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти⁸. В систему законодательства о земле входят также нормативные акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Все акты находятся в связи между собой, не должны противоречить Конституции

⁷ См.: *Е.А. Галиновская, Ю.Г. Жариков. Концепция развития земельного законодательства. М. 2010. С. 497–515.*

⁸ О системе земельного законодательства и его роли в правовом регулировании общественных отношений в России см.: *Земельное право: учебник для вузов / под ред. Жаворонковой Н.Г. и Красновой О.И. М., 2013 г.; Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях: учеб.-практ. пособ. М., 2010; Галиновская Е.А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития / Журнал российского права. 2009. № 11; Волков Г.А. Принципы земельного права: монография. М., 2005; Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений / Журнал российского права. 2011. № 11 (179); Галиновская Е.Л. Применение земельного законодательства. Проблемы и решения. М. 2012; Чаркин С.А. Земельное правоотношение как межотраслевая категория: монография. М., 2012; Земельное право: учебник / под ред. Боголюбова С.А. М., 2013; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Боголюбова С.А. М., 2012; Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для вузов. М., 2013; Боголюбов С.А. Земля – природный ресурс и объект права собственности / Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 4–7.*

Российской Федерации, а также Земельному кодексу Российской Федерации. Для правового регулирования и правоприменения наличие развитой системы земельного законодательства означает, что определение прав и обязанностей субъектов земельных отношений, правовой режим земельного участка, решение иных юридически значимых вопросов осуществляется в опоре на целый ряд соподчиненных норм, закрепленных разными нормативными правовыми актами различного уровня.

Вместе с тем остались неразрешенными некоторые проблемы и противоречия формирования основных институтов земельного законодательства и права. Не нашли окончательных ответов и дискуссионные вопросы соотношения земельного, гражданского и градостроительного законодательства. Сложными путями движется формирование национальной земельной политики и связанный с этим законотворческий процесс. Можно сказать, что особенностями развития земельного законодательства последнего времени являются: общее увеличение числа земельно-правовых норм и детализация земельно-правового регулирования. В последние годы земельное законодательство кардинально изменилось в части регулирования отношений в области предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности. Подготовлен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». В стадии разработки находятся проекты федеральных законов, направленные на объединение системы регистрации прав на недвижимость и кадастрового учета недвижимого имущества. В этих целях Правительством России разработан проект федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Периодические попытки изменить принципы и содержание земельно-правового регулирования – один из факторов, влияющих на законодательное регулирование земельных отношений. Это обстоятельство не может не влиять на стабильность земельного правопорядка. Нестабильность законодательства оказывается причиной нестабильности земельных общественных отношений, что может негативно сказаться на социально-экономической ситуации в государстве в целом.

С тем чтобы земельное законодательство было действенным, эффективным регулятором общественных отношений по поводу земли, совершенствование законодательства должно быть основано на внимательном изучении состояния земельных общественных отношений и детально разработано. Реформирование правового регулирования земельных отношений, следовательно, не может быть самоцелью или отвечать интересам только определенных социальных кругов. Особенно это актуально в современный период, когда российское общество и государство находятся в сложном экономическом и политическом положении.

Однако именно в последнее время в основные федеральные законы, регулирующие земельные отношения, включая ЗК РФ, вносится большое количество принципиальных изменений.

Так, Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ) и Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 499-ФЗ) существенно обновлены структура и содержание ЗК РФ, Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Нововведения затрагивают прежде всего сферу правового регулирования возникновения и прекращения прав на земельные участки. Принятием поправок к ЗК РФ и ГрК РФ ставилась задача уменьшить количество административных барьеров на пути включения в оборот земель, находящихся в публичной собственности. Обширные нормативные изменения могут повлиять на все сферы земельных отношений: осуществление кадастрового учета, государственную регистрацию и налогообложение земельных участков, проведение мероприятий государственного надзора и муниципального контроля за соблюдением требований в области использования и охраны земель.

В целом можно рассматривать как позитивный фактор то, что законодатель постарался обобщить и «собрать» нормы, касающиеся оборота земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в нескольких, последовательно расположенных главах ЗК РФ (главы V.1.–V.6). Нельзя сказать, что и в новой редакции кодекса достигнута идеальная систематизация норм. Тем не менее шаг на пути упорядочения процесса регулирования отношений сделан.

Нет оснований утверждать, что, изменив структуру ЗК РФ, законодатель одновременно кардинально изменил общие принципы и основания регулирования земельных отношений, в том числе принципы предоставления земельных участков. Напротив, объединением в отдельную главу статей, посвященных предоставлению земельных участков из государственной или муниципальной собственности, продолжается прежняя тенденция разграничения в земельном законодательстве правового регулирования оборота земель, находящихся в частной и публичной собственности. Данный подход российского законодателя нельзя назвать ошибочным хотя бы потому, что публичная собственность на землю обладает особой социальной значимостью. Не только использование, но и распоряжение землями, находящимися в публичной собственности, не может осуществляться в интересах узкого круга лиц. Распоряжение такими землями требует открытости и учета всей совокупности социальных интересов региона. Последнее особенно важно в случае, когда «публичные» земли переходят в собственность частных лиц.

Далеко не все положения прежних статей о предоставлении земельных участков претерпели принципиальные изменения. В целом ряде случаев был осуществлен «перенос» действующих норм из одних статей ЗК РФ, утративших силу, в статьи новой главы V.1 и иных глав ЗК РФ. Вместе с тем законодатель с очевидностью уходит от принципа систематизации норм о предоставлении земельных участков из публичной собственности в зависимости от цели использования земель (строительство, ведение сельского хозяйства, организация особо охраняемых природных территорий, иные цели, не связанные с размещением на земле объектов недвижимости). Взамен предлагается иной подход – распределение норм по статьям ЗК РФ, в зависимости от того, в собственность, аренду или на основании иного права предоставляется земельный участок (см. статьи гл. V.1, V.6 и др. ЗК РФ).

Такое нововведение вызывает вопросы. И дело не только в том, что в основе земельных отношений находится цель их использования. Новая же структура ЗК РФ не согласуется не только с данной особенностью земельных отношений, но и не вполне учитывает принципиальное, очерченное выше назначение кодекса как системообразующего нормативного акта. Напомним в данном случае, что земля представляет собой не только объект недвижимости, включенный в оборот, но и природный ресурс, а также пространственный базис экономического и социального развития регионов и отраслей хозяйствования. В этом смысле ЗК РФ, учитывающий все эти особенности, можно назвать нормативным правовым актом, воплощающим комплексно-целевой подход регулирования. Подчеркнем, что комплексно-целевой (равно как и программно-целевой) подход получает все большее развитие в правовом регулировании общественных отношений. Комплексными актами являются Градостроительный, Лесной и Водный кодексы Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О недрах» и др.). Большое значение имеют федеральные законы и иные нормативные акты, имеющие комплексный характер и регулирующие отдельные социально и экономически значимые виды деятельности (Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» и др.). Можно с уверенностью утверждать, что любая хозяйственная деятельность немыслима без использования определенных территориальных (земельных) пространств. Различные виды использования земли, как ограниченного ресурса, осуществляются в жесткой конкуренции. Сгладить эту конкуренцию и найти компромисс в известной степени удастся благодаря имеющим комплексный характер и учитывающим все виды использования земельных ресурсов основным земельным федеральным законам.

Из всего сказанного можно сделать вывод о том, что регулирование земельных отношений в зависимости от цели использования земель, во-первых, согласуется с общим направлением развития законодательства, которым должны создаваться надежные правовые основы комплексного

устойчивого развития регионов. Во-вторых, это соответствует общепринятому в праве подходу к земле как сложному объекту, сочетающему в себе признаки природного ресурса, пространственного базиса хозяйственного развития и объекта недвижимости. На это настраивает и один из принципов земельного законодательства (ст. 1 ЗК РФ), согласно которому правовой режим земель (а значит, и оборот) определяется исходя из того или иного вида их использования.

Намерение же законодателя выстроить нормы о предоставлении земель не в зависимости от видов использования, а в зависимости от вида права, на основании которого предоставляется земельный участок, и тем самым приблизить структуру ЗК РФ к структуре ГК РФ⁹ получило не вполне убедительное воплощение. Тем более что от принципа целевого использования земель в структурировании норм уйти все равно не удалось. Так, несложно заметить, что в основе определения новыми статьями ЗК РФ случаев предоставления земельных участков в собственность или в аренду, на торгах или без торгов, лежат все те же условия дальнейшего использования земель. Однако возможные коррективы правового регулирования могут быть внесены уже только исходя из практики реализации новой редакции ЗК РФ.

Одним из наиболее актуальных вопросов совершенствования регулирования земельных отношений в начале второго десятилетия XXI века стало соотношение земельного и градостроительного законодательства. Так, с разработкой и принятием в 2004 году Градостроительного кодекса Российской Федерации было определено, что градостроительным законодательством должны быть урегулированы не только вопросы застройки, но и комплексного освоения территорий. При этом урегулированные ГрК РФ отношения территориального планирования, исполнение требований к возведению объектов капитального строительства имеют косвенное отношение к использованию земель. Но положения ГрК РФ о зонировании территорий не могут не вступить во взаимодействие с нормами земельного законодательства. Нормы о делении земель на категории ЗК РФ (ст. 7, 8 и др. ЗК РФ) и нормы о градостроительном зонировании ГрК РФ, по сути, преследуют одну и ту же цель: установить правовой режим земель (территорий, земельных участков). Это послужило основой законодательных предложений, общий смысл которых сводится к отмене института земельного права о делении земель на категории по целевому назначению и распространении на все земли и территории Российской Федерации порядка установления видов разрешенного использования в соответствии с ГрК РФ или самостоятельным законодательством о территориальном зонировании.

⁹ К вопросам соотношения гражданского и земельного законодательства специалисты обращались неоднократно. См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова / М. 2010. Е.А. Галиновская, Ю.Г. Жариков. Концепция развития земельного законодательства. С. 497–515.

Специалистами института сделан вывод об отсутствии критических противоречий между ЗК РФ и ГрК РФ в части деления земель на категории. Институтом доказывается актуальность деления земель на категории в Российской Федерации. Исследования целевого назначения земель, напротив, показывают существенную роль этого института не только в установлении и соблюдении правового режима всех земель в Российской Федерации, но и в обеспечении стабильности земельных отношений и земельного правопорядка в условиях продолжающихся экономических и социальных преобразований. Институт деления земель на категории не препятствует, а, наоборот, может служить основой разработки основных направлений земельной политики и устойчивого развития как территорий, так и Российской Федерации в целом.

Развитие законодательства в области приобретения прав на землю и оборота земель

Как ранее, так и в настоящее время в земельном законодательстве права и обязанности субъектов при приобретении прав на землю создают условия для разной земельной правосубъектности граждан и юридических лиц. Но при этом нельзя сказать, что процесс закрепления норм, обеспечивающих особую правосубъектность разных участников земельных отношений, стал более упорядоченным. При установлении прав и обязанностей субъектов целесообразно учитывать общую правосубъектность публичных и частных субъектов правоотношений, а также установленный правовой режим земельных участков, права на которые субъекты приобретают. Эти два параметра могут дать основания для оценки примерного перечня потенциальных претендентов на использование земель конкретной категории, их возможностей в приобретении земли, основанных по крайней мере на общем интересе в использовании земли и их правосубъектности. А это, в свою очередь, может помочь составить модель взаимодействия участников отношений, которую целесообразно учесть при установлении особых прав и обязанностей в целях предотвращения негативных последствий этого взаимодействия.

Российским земельным законодательством установлены разные объекты правового регулирования. Ст. 6 ЗК РФ определено, что объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков.

Объектом земельных отношений закон называет, помимо частей земельного массива России, землю в целом как природный объект и ресурс. В то же время земля как таковая выступает не только как объект экологической охраны, но и в качестве объекта права.

Таким образом, при регулировании земельных отношений нормами земельного законодательства подчеркивается, что в самом общем смысле объектом общественных отношений является земля как особый объект материального мира. В то же время при включении земли или ее частей в правовые отношения требуется облечь их в определенную правовую форму,

оставляя содержание (естественные свойства земли) неизменным. Вместе с тем в новой редакции ст. 6 ЗК РФ земельный участок определяется как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю. При этом указано, что земельный участок является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи. Таким образом, законодателем сделана попытка подчеркнуть значение земельного участка, как недвижимой вещи, объекта гражданско-правового оборота. Вместе с тем законодатель с очевидностью ограничил понятие земельного участка представлением о нем как об объекте имущественных прав. Также известно, что правовое значение данного объекта регулированием отношений по поводу приобретения и реализации имущественных прав на земельные участки не ограничивается. Если для гражданского законодательства важно определить земельный участок как индивидуально определенную вещь и объект оборота, природные свойства для определения правового положения такого объекта если и имеют значение, то вторичное. И это не может быть неверным, поскольку отношения оборота нуждаются в унификации объектов.

Земельное законодательство, обращаясь в том числе и к отношениям оборота земли, при определении «идеи» объекта правового регулирования принципиально (ст. 1 ЗК РФ) требует одновременного внимания ко всем свойствам земли – как природного объекта, природного ресурса, объекта оборота. Указание на приоритет отношения к земле как природному объекту происходит из-за учета того, что основное свойство земли состоит в том, что она является частью природной среды.

Заметим также, что в перспективе законодателю предстоит обратить больше внимания на регулирование иных, кроме земельного участка, форм включения земли в правовые отношения – территории с особым режимом использования, зоны и др. При этом, как правило, эти формы выполняют функцию обеспечения публичных интересов разного свойства.

Следующее нововведение, на которое хотелось бы обратить внимание, это изменения, направленные на фактическое расширение случаев предоставления земельных участков на торгах (аукционе). С 2015 года приобретение земельных участков из государственных или муниципальных земель как в собственность, так и в аренду, в том числе для любой застройки, должно осуществляться преимущественно на торгах.

Перечень случаев приобретения права частной собственности на земельный участок из государственной или муниципальной собственности без торгов дополняется случаями бесплатного приобретения права собственности на земельные участки. В данном случае вводимые нормы также продолжают тенденцию льготного предоставления земельных участков из публичной собственности гражданам, их объединениям для перечисленных целей.

Принципиальным нововведением можно считать то, что из ЗК РФ исключены нормы о предоставлении земельных участков с предварительным

согласованием мест размещения объектов. Таким образом, земельные участки должны предоставляться либо на торгах, либо по заявлению заинтересованного лица или по решению уполномоченного органа власти или местного самоуправления без проведения торгов. Вместе с тем нельзя не признать, что ряд норм, вступающих в силу с 1 марта 2015 года в целом «смягчают» жесткие нормативные требования проведения торгов. Так, например, п. 3 ст. 39.3 новой редакции ЗК РФ устанавливается, что если единственная заявка на участие в аукционе по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, подана лицом, которое соответствует указанным в извещении о проведении аукциона требованиям к участникам аукциона и заявка на участие в аукционе которого соответствует указанным в извещении о проведении аукциона условиям аукциона, либо если только один заявитель признан единственным участником аукциона или в аукционе принял участие только один его участник, продажа такого земельного участка осуществляется указанному лицу. Сходные по своему содержанию нормы закреплены также и п. 6 ст. 39.6, п.п. 13, 14 ст. 39.12 ЗК РФ. Можно предположить, что ввиду неравномерного развития рынка земли в России, возможных коррупционных факторов, которые пока не удастся преодолеть, и при проведении земельных торгов случаев заключения договоров с единственным участником торгов или единственным лицом, подавшим заявку, будет не так мало.

Принципиальные изменения произошли и в процедуре организации и проведения торгов. Обратим внимание в данном случае на то, что ЗК РФ вводится одна из наиболее значимых новелл – право заинтересованного лица, а не только уполномоченного органа, инициировать проведение торгов. Норма имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Инвестору или иному заинтересованному лицу предоставляется право, реализацией которого могут быть преодолены избыточные административные барьеры в приобретении земель или коррупция местной власти. Как представляется, скорее всего, норма будет востребована в большей степени, чем положения, регулирующие проведение торгов по инициативе уполномоченных органов, что не сможет не сказаться на характере и содержании оборота земель в Российской Федерации.

В числе разрешенных не до конца вопросов регулирования оборота земель и приобретения прав на землю остается надлежащая организация использования сельскохозяйственных земель. Внесенные в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹⁰ изменения в известной степени решают эту проблему. Одним из существенных вопросов при этом остается приведение в соответствие с требованиями законодательства правового режима земельных долей, полученных в

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2010 № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения».

собственность бывшими членами реорганизованных государственных сельскохозяйственных предприятий – колхозов и совхозов. В ретроспективе предпринятую приватизацию сельскохозяйственных угодий можно рассматривать как исправление исторической несправедливости, связанной с насильственной коллективизацией сельского населения. В настоящее время положения земельного законодательства о приобретении и реализации прав на земельные доли составляют особый правовой механизм, направленный на урегулирование определенного круга отношений. Вместе с тем, как известно, установленные механизмы приватизации и правовой режим земельных долей не обеспечили в должной мере поставленной цели. В настоящее время в рамках реализации положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» ведется трудоемкая работа по исправлению допущенных ранее в проведении земельной реформы недочетов и осуществляется деятельность по выделу земель в натуре, перераспределению земель между сельскохозяйственными организациями, крестьянскими хозяйствами и гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства. В ряду наиболее существенных задач в этом случае оказывается, с одной стороны – более четкое определение правового режима земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности, и установление границ сельскохозяйственных угодий, с другой – обеспечение их надлежащего кадастрового учета.

Развитие законодательства о привлечении к ответственности за нарушения в области использования и охраны земель

Законодательство о привлечении к ответственности за земельные правонарушения¹¹ направлено как на предотвращение действий, которые противоречат требованиям о рациональном использовании земель и установленному правопорядку, так и на осуществление положительных действий по использованию земель и их охране, если они предписаны законодательством. То есть конечной целью привлечения к ответственности за правонарушения в земельно-правовой сфере является обеспечение исполнения обязанностей по рациональному использованию и охране земель. Нормы земельного законодательства об обязанностях собственников земельных участков в целом соотносены с нормами о юридической ответственности за неисполнение этих обязанностей.

За несоблюдение установленных ЗК РФ и иными федеральными законами норм должна наступать юридическая ответственность. Конечной же целью реализации норм об ответственности является восстановление надлежащего состояния земель и земельного правопорядка. Как считаем, в этом одно из основных направлений развития института юридической ответственности за правонарушения в земельной сфере. В данном случае следует воспринять точку зрения С.Н. Братуся о том, что юридическая

¹¹ ЗК РФ (ст.ст. 44–47, 74–76), КоАП РФ (ст.ст. 7.1., 7.2., 8.6., 8.8. и др.), ГК РФ (ст.ст. 285–287), УК РФ (ст. 254).

ответственность – это та же обязанность, но принудительно исполняемая, если лицо (гражданин или организация), на котором эта обязанность лежит, не исполняет ее добровольно¹².

Вместе с тем следует признать, что за такие правонарушения, как порча земель, использование земельных участков не по целевому назначению или неиспользование земель в целях ведения сельского хозяйства или строительства, привлечение к ответственности еще затруднено. Кроме того, реализация норм об ответственности, как уже было сказано, должна в конечном счете способствовать восстановлению нарушенных земель. Однако приведение земель и земельных участков в надлежащее состояние после выявления правонарушения все еще составляет проблему.

Проблемы с реализацией норм об ответственности возникают чаще всего на стадии выявления правонарушения, определения его состава и выявления виновного лица. При этом привлечению к ответственности в целом препятствуют не только проблемы исполнения мероприятий земельного надзора (хотя исполнение контрольно-надзорных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления может служить предметом критики), но и недостатки земельного правопорядка.

Так, законодательно установлено, что принудительное прекращение права собственности и иных прав на землю наступает за использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель (ст. 285 ГК РФ, ст. 454, 46 ЗК РФ). Право собственности на землю может быть принудительно прекращено, если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом (ст. 284 ГК РФ).

Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях является административным правонарушением согласно ст. 8.8. КоАП РФ.

Однако, если в кадастровых документах не указана категория земель и иными документами она также не подтверждается, привлечь к ответственности за перечисленные правонарушения не представляется возможным. Известно, что кадастровые документы не так редко не содержат сведений о категории земель либо в кадастре и в правоустанавливающих документах категория устанавливается с ошибками и нарушениями.

В данном случае можно говорить и о противоречии между законодательством о юридической ответственности за использование земель не по целевому назначению и законодательством о кадастре недвижимости.

¹² С.Н. Братусь. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). М, 1976. С. 6.

Так, согласно п. 2 ст. 7 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» сведения о категории земель и разрешенном использовании отнесены к дополнительным сведениям, которые на практике могут быть не внесены в документы кадастрового учета. Таким образом, при наличии норм о привлечении к ответственности за несоблюдение установленной категории земель законодательство фактически допускает образование земельного участка и, как следствие, его использование без четкого установления целевого назначения земель.

Привлечение же к ответственности за несоблюдение требований о разрешенном использовании земельных участков оказывается еще более затруднительным. Для установления вида разрешенного использования земельного участка должен быть соблюден определенный, установленный ГрК РФ порядок. Однако для значительного числа земельных участков (в особенности это касается земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий) виды разрешенного использования не установлены. Не так еще редки случаи, когда в кадастровых документах запись о разрешенном использовании земельного участка делается по его фактическому использованию. Разумеется, несоблюдение такого «разрешенного использования» считать правонарушением невозможно.

Затруднения в привлечении к ответственности за земельные правонарушения возникают и в связи с тем, что определенный законом состав правонарушения требует отслеживания качественного состояния земель как природного ресурса и природного объекта. Так, для определения состава правонарушения «неиспользование земель по целевому назначению» необходимы критерии такого неиспользования, то есть установление факта неосуществления на земельном участке должной хозяйственной деятельности.

В целях обеспечения контролирующих органов такими критериями принято постановление Правительства России от 23.04.2012 № 369. Однако с принятием данного постановления проблема установления критериев неиспользования сельскохозяйственных земель решена только отчасти, а сами признаки обозначены в весьма общей форме.

Не менее сложным оказывается и привлечение к ответственности за такие правонарушения, как использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 45, 46 ЗК РФ), а также использование участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством (ст. 285 ГК РФ). За данные правонарушения предусматривается наиболее существенная санкция – изъятие земельного участка. Однако, поскольку для выявления правонарушения требуется оценка состояния земли и окружающей среды, исполнимость норм остается невысокой. Это связано и с содержанием анализируемых норм. Так, в

частности, специально определенных «правил рационального использования земель» земельное законодательство не содержит, соответственно, отсутствуют и критерии грубого нарушения таких правил. Законодательно закреплены требования в области охраны земель (глава 2 ЗК РФ), требования в области охраны окружающей среды (Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), но данные требования специально не соотнесены с положениями статьей 45, 46 ЗК РФ и ст. 285 ГК РФ.

Следует заметить, что при осуществлении государственного земельного надзора (контроля) уполномоченные федеральные органы государственной власти согласно Положению о государственном земельном контроле¹³ отслеживают соблюдение собственниками земельных участков, землевладельцами и землепользователями конкретных, установленных законодательно требований в области охраны земель. Однако установленные мероприятия земельного надзора (контроля) не позволяют точно определить, какие из обнаруженных нарушений могут быть основанием к применению статей Земельного и Гражданского кодексов Российской Федерации об изъятии земель.

Наибольшую опасность для состояния земель как природного ресурса и окружающей среды представляют правонарушения в области порчи земель. Вместе с тем остается проблема неисполнимости норм КоАП РФ (ст. 8.6) и УК РФ (ст. 254), предусматривающих ответственность за порчу земель.

Вместе с тем ужесточение мер ответственности как за порчу земель, так и за другие правонарушения может возыметь действие лишь в том случае, если и иные механизмы установленного правопорядка – соблюдение требований по охране земель, осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля и другие – выполняются неукоснительно.

Ст. 7.1 КоАП РФ предусмотрен состав еще одного достаточно распространенного правонарушения – самовольное занятие земельного участка, использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю или без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности.

Как правило, самовольное занятие земельного участка – правонарушение, характерное для неправомерного использования земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, санкция должна быть направлена на прекращение такого использования и возврат земельного участка собственнику в надлежащем состоянии. Этот вид ответственности, а также упомянутый вид земельно-правовой ответственности – изъятие земельного участка за использование не по целевому назначению либо за его неиспользование в целях ведения сельского хозяйства или строительства – в целом направлены на

¹³ Постановление Правительства России от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном контроле».

обеспечение не только правомерного, но и рационального использования земель.

Таким образом, важно помнить о том, что институт юридической ответственности за нарушения в очерченной сфере является неотъемлемой частью общего механизма правового воздействия на земельные отношения. И как часть этого механизма он должен служить обеспечению охраны земельных ресурсов, защите прав и законных интересов собственников, владельцев и пользователей земель в Российской Федерации. Эффективность законодательного регулирования в области привлечения к ответственности за нарушения в области охраны и использования земель напрямую зависит от качества установленного в государстве земельного правопорядка, включая полноту и системность нормативной правовой базы, стабильность законодательства, внятность и однозначность установленных обязанностей по использованию земель, уровень правовой и экологической культуры всех участников отношений, последовательность проведения мероприятий по земельному надзору (контролю).

*В.Н. Хлыстун, заведующий
кафедрой экономики
недвижимости Государственного
университета по
землеустройству*

О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации

Ученые и специалисты в сфере землевладения и землепользования выражают глубокую озабоченность динамикой развития земельных отношений в стране, характеризующейся нарастанием негативных процессов, приводящих к резкому ухудшению состояния и снижению эффективности использования земельных ресурсов страны, составляющих основу национального благосостояния России.

Наряду с определенными позитивными результатами земельной реформы – развитием многообразия форм собственности и хозяйствования, распространением прогрессивных технологий, медленным, но последовательным формированием инфраструктуры аграрного и земельного рынков и др. – в течение всего периода реформ проявились и, к сожалению, множатся весьма опасные явления, разрушающие земельный потенциал страны. Наиболее рельефными из них являются:

деградация огромной площади сельскохозяйственных земель, в том числе катастрофическое развитие процессов водной и ветровой эрозии, опустынивание, заболачивание, закустаривание, обеднение почв и др. Только в пяти областях Центрально-Черноземной зоны с лучшими в стране почвами площадь пашни с негативными проявлениями в 2000 году составляла 8,4 млн. га, а в 2014 году – уже более 12 млн. га. Потери продукции из-за снижения потенциала земель за 11 лет в зерновом эквиваленте составили в среднем за год 10 млн. тонн; кадастровая стоимость земель в Российской Федерации в результате снизилась, по оценкам экспертов, на 30%, или на 7 трлн. рублей;

беспрецедентная криминализация сферы управления земельными ресурсами, где в геометрической прогрессии множится число коррупционных и других криминальных сделок;

утрата точных границ земельных участков, приводящая к многочисленным земельным спорам и судебным тяжбам, а также к необеспеченности правовых гарантий их собственников;

снижение налогооблагаемой базы: по оценкам специалистов Государственной налоговой службы, ежегодный недобор земельного налога в этой сфере составляет более 600 млрд. рублей;

возрастающая неудовлетворенность участников земельных отношений состоянием и темпами развития инфраструктуры земельного рынка;

распространение рейдерства, растущая незащищенность прав на землю российских граждан, неэффективность судебной практики в сфере земельных отношений;

концентрация огромной площади (до 1 млн. га и выше) земель в собственности крупных корпоративных структур, что по своей сути является развитием латифундий, которые во всем мире считаются экономическим и социальным злом;

усугубление ситуации с использованием земель из фондов перераспределения, невостребованных земельных долей и других участков, общей площадью в несколько миллионов гектаров;

растущая дезинформированность органов управления и населения страны о составе, структуре и динамике изменений состояния земельного фонда страны из-за отставания технологий получения, обработки и распространения информации;

на кадастровый учет поставлено лишь около 15% всех земельных участков, остальные не описаны, их точные границы не определены, объективная информация о них отсутствует;

продолжающееся снижение эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель;

депрофессионализация специалистов, работающих в сфере регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами;

разрушение проектно-сметной практики в землеустройстве и др.

Все названные тенденции совершенно очевидны не только для профессионалов, но и для абсолютного большинства людей, как-либо связанных с землей, однако властные структуры предпочитают их не видеть, а соответственно, и не предпринимать действий по предотвращению их развития. Происходит это прежде всего по причине фактического разрушения системы управления земельными ресурсами и невнятности государственной земельной политики. Формально она определена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3.03.2012 № 297-р «Основы государственной политики использования земельного фонда на 2012–2017 годы», но в нем четко не определены ни цели, ни задачи, ни инструменты реализации, а его основная суть сведена к ошибочной позиции одномоментного отказа от принципа деления земель по целевому назначению на категории, реализация которой без необходимого правового, информационного и технологического сопровождения приведет лишь к новым бедам в сфере земельных отношений.

Земельная политика государства должна четко установить цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны как на среднесрочную, так и на более определенную перспективу. Полагаем, что ее основными целями должны стать:

1. Завершение формирования системы землевладения и землепользования, в полной мере обеспечивающей реализацию и защиту законных прав граждан, юридических лиц, государства и муниципальных

образований на приобретение и организацию рационального использования земельных участков.

2. Формирование цивилизованного земельного рынка на основе развития его инфраструктуры.

3. Создание условий и стимулов для рационального и эффективного использования земель, для удовлетворения потребностей и интересов правообладателей земельных участков, территориальных образований и государства в целом.

4. Обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования.

Для достижения первой цели необходимо решить следующие основные задачи:

законодательно установить, что вся земля в границах территории Российской Федерации в независимости от форм собственности является национальным достоянием;

отменить заявительный принцип постановки на кадастровый учет и ввести принцип обязательности учета всех земельных участков; в основном завершить постановку на кадастровый учет и регистрацию прав до конца 2017 года;

завершить процесс трансформации земельных долей в различные виды реальной собственности на земельные участки;

сформировать систему землеустроительного обеспечения рационального землевладения и землепользования с четким выделением государственного и инициативного землеустройства (по инициативе и за счет средств правообладателей земельных участков);

завершить уже в этом году реорганизацию структур, осуществляющих регулирование земельных отношений, кадастровый учет, регистрацию прав и сделок с земельными участками и организацию рационального использования земельных ресурсов;

сформировать актуализированную систему планово-картографических материалов, необходимых для землеустройства, кадастрового учета, организации использования и охраны земель;

усовершенствовать судебную практику рассмотрения земельных споров; рассмотреть возможность создания земельных судов.

Достижение второй цели должно быть связано с решением прежде всего следующих задач:

обеспечить формирование системы информационной открытости деятельности органов власти по регулированию земельных отношений и информационную доступность и публичность всех операций с земельными участками;

в основном завершить формирование институциональной инфраструктуры земельного рынка;

обеспечить государственную поддержку развития инструментов вовлечения в активный оборот земельных активов на основе развития

земельной ипотеки, рынка ценных бумаг, обеспеченных земельными активами и др.;

осуществить комплекс мер по демонополизации земельного рынка, предотвращению спекуляции и развитию латифундий;

разработать и реализовать комплекс мер по декриминализации рыночного оборота земель.

Достижению третьей цели будет способствовать решение следующих задач:

создать систему прогнозирования и перспективного планирования использования и охраны земель на всех уровнях;

сформировать систему мер по государственному стимулированию рационального использования земель;

сформировать цивилизованный рынок землеустроительных услуг по разработке проектов освоения, рекультивации, улучшения и организации рационального и эффективного использования земель;

реанимировать структуры, обеспечивающие изучение, анализ и разработку мер по рациональному использованию почвенного покрова;

сформировать современную систему подготовки кадров в области управления и организации рационального использования земель на базе учебно-методического объединения, возглавляемого Государственным университетом по землеустройству.

Четвертая цель может быть достигнута решением следующих задач:

завершить формирование системы мониторинга земель и использования его результатов при подготовке управленческих решений, связанных с организацией использования и охраны земель;

реорганизовать систему Государственного земельного контроля на основе концентрации его функций в одной государственной структуре;

разработать и обеспечить реализацию федеральных и территориальных программ по борьбе с опустыниванием, водной и ветровой эрозией и др.;

упорядочить меры ответственности физических и юридических лиц за деградацию или бесхозяйственное использование земельных участков.

Решение названных задач, по нашему мнению, должно стать основным содержанием земельной политики государства в среднесрочной перспективе и, по сути, определить направления деятельности государственных структур, призванных обеспечивать поступательное развитие земельных отношений и рациональное использование земельных ресурсов. Очевидно, что прежде всего необходимо пересмотреть основные постулаты, определяющие роль государства в этой сфере.

Без четкой формализации позиции, определяющей признание земельных ресурсов страны ее национальным достоянием, которое должно быть полностью учтено, объективно оценено, рационально распределено и эффективно используется, достижение основных целей земельной политики невозможно. Признание этой позиции должно повлечь за собой существенные

изменения в структуре, функциях и полномочиях государственных органов управления и местного самоуправления, оценкой эффективности деятельности которых должны стать показатели, характеризующие уровни правовой легитимности и защищенности землевладения и землепользования, развитости и цивилизованности земельного рынка, эффективности использования и охраны земель.

По сути, сегодня в стране нет органа управления, который в полной мере несет ответственность за эффективность использования и охрану земель. Функции и полномочия в этой сфере разбросаны по множеству министерств и ведомств. Существовавший в начале 1990-х годов Государственный комитет Российской Федерации (Госкомзем), превратившийся после многочисленных реорганизаций в Росреестр, утратил большинство функций и полномочий, которые перешли в другие ведомства или исчезли вообще. В результате важнейшая для развития страны сфера сегодня не обеспечена соответствующим вниманием и ответственностью государства. Новая земельная политика должна существенно изменить это состояние, предусмотрев формирование структуры, обеспечивающей комплексное, системное регулирование земельных отношений и управление земельными ресурсами страны.

На базе Росреестра необходимо создать орган государственного управления, способный профессионально оценивать состояние и организацию использования земельных ресурсов страны, обеспечить полный и объективный учет и регистрацию земельных участков, сформировать систему прогнозирования и индикативного планирования использования земель, создать современную, периодически обновляемую планово-картографическую основу, создать эффективную систему землеустройства, обеспечивающую организацию эффективного перераспределения и использования земельных ресурсов, обеспечить координацию деятельности министерств и ведомств, имеющих непосредственное отношение к использованию различных категорий земель. В штате этой структуры доминирующую роль должны играть специалисты в области землеустройства, кадастра, геодезии и картографии, мониторинга земель, правового и экономического регулирования земельных отношений. По всем этим направлениям деятельности должны быть воссозданы соответствующие структурные подразделения.

Необходимо четко разграничить полномочия, права и ответственность между структурами федерального, регионального и муниципального уровней, устранив существующее сегодня дублирование функций, и определить ответственность структур всех уровней власти.

Следует отметить, что система управления земельными ресурсами, созданная в 1990 году на основе Госкомзема РСФСР, была достаточно оптимальной. Основные ее контуры были взяты за основу в Белоруссии и Казахстане, и до настоящего времени созданные в них системы функционируют вполне успешно. Считаем целесообразным использовать их

практику и в современной России. Весьма полезно предметно изучить и взять на вооружение структурную организацию и опыт функционирования органов управления земельными ресурсами в европейских странах (например, Национальной земельной службы Швеции, Национальной земельной службы Финляндии, опыт функционирования Министерства земли и ресурсов Китая и др.).

Особое значение должно быть придано восстановлению разрушенной системы землеустройства, которое во всем мире по своему содержанию является главным инструментом организации использования и охраны земель.

По сути, в стране назрела необходимость проведения, как и после реформ Петра I, Генерального межевания России, в ходе которого должны быть установлены точные и бесспорные границы всех землевладений на разном праве, проведена глобальная регистрация всех земельных участков, результатами которой должно быть не только наведение порядка в этой сфере, но и значительное (в разы) увеличение поступлений земельных платежей, что существенно изменит возможности развития муниципальных образований.

По расчетам специалистов, на проведение основного перечня необходимых землеустроительных мероприятий потребуется изыскание в бюджетах различного уровня около 250 млрд. рублей в течение 3–4 лет, при этом упорядочение землевладения и землепользования обеспечит дополнительное поступление до 50 млрд. рублей ежегодно и будут созданы условия и возможности для существенного роста эффективности использования земель, уровня ведения сельскохозяйственного производства и защиты земель от деградации.

Считаем, что обсуждение изложенных предложений может и должно привести к разработке и реализации принципиально новой, более эффективной земельной политики и созданию эффективной системы управления земельными ресурсами страны.

Изъятие неиспользуемых или нерационально используемых земельных участков сельскохозяйственного назначения как форма оборота земель

Рациональное использование и особая охрана земель сельскохозяйственного назначения, как средства производства в сельском хозяйстве, имеет существенное значение для развития и модернизации аграрной экономики, которая, как справедливо указывается в литературе, «не может быть адекватно реализована без обеспечения права на эффективное использование природных ресурсов»¹⁴. В тех же случаях, когда сельскохозяйственные земли используются нерационально или не используются вообще в течение длительного времени, к их правообладателям могут быть применены меры правового воздействия.

В частности, Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон № 101-ФЗ) предусматривает, что при ненадлежащем использовании земельных участков (или их неиспользовании в течение трех и более лет подряд¹⁵) допускается их изъятие и дальнейшая продажа с публичных торгов с тем, чтобы участок перешел к новому эффективному собственнику. Однако на практике данная статья применялась не часто как по объективным причинам (не сразу были установлены критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки, сами эти критерии несовершенны, что создает трудности в их использовании и т.п.), так и по субъективным причинам (в частности, в связи с нежеланием государственных органов и органов местного самоуправления прибегать к процедуре изъятия из-за отсутствия желающих приобрести изымаемые земли). Мешали применению данной статьи и некоторые нестыковки в действующем законодательстве, о которых, равно как и об инициативах по совершенствованию механизма изъятия сельхозземель, будет сказано ниже.

Следует сказать, что существует опасность, что после изъятия категория земельного участка сельскохозяйственного назначения может измениться на категорию земель промышленности или земель населенных пунктов, поскольку не используются или используются с нарушениями земельного законодательства, как правило, земельные участки, на которых ведение сельского хозяйства затруднено и экономически невыгодно.

¹⁴ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / Отв.ред. Н.Г. Жаворонкова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 13.

¹⁵ В указанный период не включается срок освоения (не более двух лет), а также срок, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Стоит напомнить, что, например, в период земельной реформы для организации фермерских хозяйств гражданам предоставлялись земельные участки из земель фонда перераспределения, куда попадали сельскохозяйственные угодья, выбывшие из оборота или переведенные в менее ценные земли, земель сельскохозяйственных организаций, фактическая продуктивность которых за последние 5 лет снизилась более чем на 20% к нормативному уровню, определяемому по кадастровой оценке земель, и другие малоценные земли. В настоящее время такая практика фактически сохраняется. Так, фермеры могут претендовать на приобретение земельных долей, перешедших в качестве не востребуемых к муниципальным органам, а также земельных участков, образованных за счет таких земельных долей. Но согласно п. 8 ст. 12 Закона № 101-ФЗ выделение земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется в первую очередь из неиспользуемых земель и земель худшего качества. Поэтому неудивительно, что, приобретая такие земли, фермеры через какое-то время понимают, что вести эффективное хозяйство на них нельзя, приостанавливают свою деятельность и в результате становятся «претендентами» на изъятие у них этих земельных участков.

В юридической литературе предлагалось вместо процедуры принудительного прекращения прав на земельные участки ввиду его ненадлежащего использования (неиспользования) «по закону предоставить собственнику возможность сменить вид разрешенного использования земельного участка на иной, обеспечивающий его целевое использование», ведь, как справедливо замечает Л. Куликова, изъятие земельного участка приемлемо только в том случае, когда принудительное прекращение права собственности на него будет способствовать осуществляемому в данной местности развитию, которое действующий собственник не способен реализовать¹⁶. Само по себе прекращение права собственности (или иного права) на земельный участок как санкция за ненадлежащее его использование при отсутствии реальных претендентов на изымаемый участок не приведет к достижению целей земельного законодательства и земельной политики – обеспечению рационального использования земли. То есть если ранее земельный участок не использовался частным собственником, то после изъятия он также не будет использоваться, но будет находиться уже в публичной собственности.

В ряде случаев действительно только изменение вида разрешенного использования земельного участка, а иногда и его перевод в другую категорию позволит обеспечить эффективное использование земельного участка. Тем не менее органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Федерации должны стремиться к тому, чтобы земли сельскохозяйственного назначения по возможности не выпадали

¹⁶ Куликова Л. Принудительное прекращение права собственности на земельный участок вследствие его ненадлежащего использования // Хозяйство и право. 2014. № 6. С. 118–119.

из использования по своему первоначальному назначению – в сфере сельскохозяйственного производства, что особенно важно в условиях импортозамещения.

Президент России в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года также не обошел вниманием эту проблему. Правда, он говорил о введении «в оборот миллионов гектаров пашни, которые сейчас простаивают, находятся в руках крупных землевладельцев, причем заниматься сельским хозяйством многие из них не спешат». Думаю, что эта цифра все же включает в себя не только землю, удерживаемую олигархами, но и земли, не используемые по указанным выше причинам. Вместе с тем нельзя не согласиться, что в таких случаях нужно «изымать у недобросовестных владельцев сельхозземли, которые используются не по назначению, и продавать их на аукционе тем, кто может и хочет возделывать землю»¹⁷. Следует подчеркнуть, что слова «возделывать землю» не оставляют сомнения в том, что речь идет именно о сельскохозяйственном использовании этих земель.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации подготовлен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 1007443-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸.

К достоинствам проекта, на мой взгляд, можно отнести исключение срока освоения земельного участка сельскохозяйственного назначения из общего срока неиспользования. Иначе говоря, если ранее срок неиспользования суммарно мог составлять пять лет (три года, предусмотренные ст. 284 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) и ст. 6 Закона № 101-ФЗ, плюс два года – срок освоения), то теперь изъятие возможно после трех лет неиспользования.

Отметим, что в законопроекте есть много юридических погрешностей, одна из которых состоит в том, что, оставляя в прежней редакции п. 4 ст. 6 Закона № 101-ФЗ и ст. 284 ГК РФ в части трехгодичного срока неиспользования, проект в то же время вносит изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), предусматривая возможность привлечения к административной ответственности при неиспользовании земельного участка сельскохозяйственного назначения в течение двух и более лет подряд. Те же два года упомянуты и в предлагаемой редакции ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации и в других статьях законопроекта. Такую коллизию необходимо устранить в ходе доработки проекта закона. На мой взгляд, трехлетний срок неиспользования является оптимальным, хотя в литературе

¹⁷ Российская газета. 2015. 4 дек.

¹⁸ См.: СПС КонсультантПлюс. Законопроекты (по состоянию на 29.02.2016).

высказывались предложения сократить этот срок до одного года¹⁹, что представляется слишком радикальным. Непонятно, почему норма о бесплатном предоставлении земельных участков, изъятых в связи с их ненадлежащим использованием, гражданам, имеющим трех и более детей, для организации фермерского хозяйства, включена в статью 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ведь она регулирует вопросы разграничения государственной собственности на землю. Есть в проекте и другие нестыковки подобного рода.

Проект устраняет противоречия между Законом № 101-ФЗ и ГК РФ, наделяя государственный орган или орган местного самоуправления правом выступать организатором торгов (дополнение в п. 2 ст. 447 ГК РФ). Устранены также некоторые недостатки юридической техники Закона № 101-ФЗ: теперь предусмотрено, что одновременно с назначением административного наказания за ненадлежащее использование (неиспользование) земельного участка выносится предписание об устранении нарушений с указанием срока (ранее ошибочно говорилось о предупреждении). Разумным представляется и включение в законопроект положения о возможности продажи изъятого в связи с неиспользованием (ненадлежащим использованием) земельного участка без торгов в соответствии с требованиями земельного законодательства. По моему мнению, можно было бы пойти дальше и предусмотреть возможность предоставления таких земельных участков в безвозмездное пользование в соответствии со ст. 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ). Это особенно актуально в тех случаях, когда земельный участок находится в запущенном состоянии и его новый владелец должен будет произвести существенные вложения для приведения участка в состояние, пригодное для сельскохозяйственного использования. Это было бы более разумно, чем безуспешно проводить аукционы.

Вместо права органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации обращаться в суд с требованием об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием вводится соответствующая обязанность указанных органов, за невыполнение которой также предусматривается административная ответственность. Вряд ли это нововведение «обрадует» указанные органы, равно как и предоставление органам местного самоуправления права, а в случаях, когда они им не воспользуются, – возложение на органы исполнительной власти обязанности приобрести изъятый земельный участок после того, как торги по продаже такого участка дважды признаны несостоявшимися. Хотя цена такого участка

¹⁹ См.: Румянцев Ф.П. Об исполнении положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ по передаче неиспользуемых сельскохозяйственных земель добросовестным землепользователям // Право и государство: теория и практика. 2016. № 2. С. 56.

существенно снижена по сравнению с первоначальной, у органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Федерации в бюджете часто нет и таких финансовых средств, тем более что неясно, что же им дальше делать с таким земельным участком, на который нет спроса. Разве что переводить его в другую категорию или менять вид разрешенного использования, о чем говорилось выше. В случае если органы исполнительной власти субъекта Федерации или органы местного самоуправления не будут выполнять возложенную на них обязанность по обращению в суд, должностным лицам этих органов грозит административный штраф.

Законопроектом предполагается утвердить в Приложении к закону Перечень признаков неиспользования и ненадлежащего использования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства и осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Однако в ст. 7 законопроекта говорится о перечне «ненадлежащего использования, использования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства...». Данное предложение вообще лишено смысла, соответственно, формулировку ст. 7 следует уточнить. По поводу самих критериев можно сказать, что они, возможно, более четкие, чем те, которые в настоящее время утверждены постановлением Правительства России, но и их применение может вызвать трудности. Неочевидным представляется подход, при котором допускается изъятие всего земельного участка, даже если не используется или ненадлежащим образом используется только его часть (10 и более процентов площади заросло сорняками, на 15 и более процентах развиваются процессы эрозии и т.п.). Возможно, в этом случае можно ставить вопрос о выделе только неиспользуемой части в самостоятельный земельный участок и изъятии этого вновь образованного земельного участка. При этом тоже следует соблюдать ряд условий: изымаемая часть (новый участок) должна быть пригодна для ведения сельскохозяйственного производства, соответствовать минимальным требованиям по площади и т.п. Конечно, это вариант более затратный ввиду высокой стоимости кадастровых работ, и поэтому может быть более рациональным будет при небольшой площади неиспользования предоставление правообладателю земельного участка субсидий или иных мер государственной поддержки на ликвидацию негативных процессов на земельном участке. Этот вопрос требует обсуждения, но все же к изъятию следует прибегать лишь в крайних случаях и не применять эту «высшую меру» наказания к землепользователям, рационально использующим 80–90% площади сельхозугодий.

В заключение хочется обратить внимание еще на некоторые недостатки действующего порядка изъятия, которые либо частично воспроизводятся и в рассматриваемом законопроекте, либо, напротив, не нашли в нем отражения, хотя это был бы удобный повод эти недостатки устранить. Остановлюсь только на двух моментах.

Первый момент. Согласно п. 4 ст. 6 Закона № 101-ФЗ земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Такая формулировка представляется неудачной. Если ее толковать буквально, то в ситуации, когда участок, например, приобретен в 2010 году, несколько лет использовался, а в 2014 году перестал использоваться, изъять его сегодня невозможно, так как три года с момента возникновения права собственности уже прошло. Аналогичные положения (с той лишь разницей, что упоминается о двух годах неиспользования) содержатся и в законопроекте. На мой взгляд, ст. 284 ГК РФ изложена более удачно. Она говорит только о неиспользовании участка в течение трех лет, но не связывает начало этого срока с днем возникновения права собственности. Следовательно, Закон № 101-ФЗ (равно как и законопроект) необходимо привести в соответствие с ГК РФ. Одновременно в проекте следует предусмотреть, каким образом должно быть зафиксировано начало трехлетнего срока неиспользования или, если момент начала неиспользования установить невозможно, по каким показателям можно определить, что участок не использовался длительное время (динамика развития процессов эрозии почв, возраст кустарников на пашне и т.п.).

Второй момент связан не с неиспользованием, а с ненадлежащим использованием земли. Согласно ЗК РФ и Закону № 101-ФЗ изъятие земельного участка допускается после предварительного привлечения собственника к административной ответственности и неустранения им фактов его ненадлежащего использования в установленный надзорным органом срок. Ненадлежащим использованием (с нарушением земельного законодательства) считается использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельхозземель или значительному ухудшению экологической обстановки. Однако именно таких составов административного правонарушения в КоАП РФ нет. Возможно, механизм изъятия сельхозземель не работает еще и по этой причине. В целях успешной реализации норм об изъятии земель в связи с их ненадлежащим использованием необходимо привести КоАП РФ в соответствие с земельным законодательством, предусмотрев в нем соответствующие составы земельных правонарушений.

Законопроект предусматривает внесение изменений в КоАП РФ, но совсем по другому поводу: предлагается наказание лиц, которые приобрели земельный участок, изъятый у прежнего правообладателя в связи с ненадлежащим использованием, и которые по смыслу предлагаемого п. 2.1 ст. 8.8 КоАП также «ненадлежаще использовали» этот земельный участок «в течение года с момента возникновения права собственности». Такая

формулировка не выдерживает критики, так как получается, что после истечения года с момента возникновения права собственности уже можно использовать земельный участок ненадлежащим образом. Не распространяется данное дополнение и на другие земельные участки (кроме тех, которые приобретены после изъятия у прежнего правообладателя). Неясно, почему здесь речь идет только о собственниках участков, а другие правообладатели не упоминаются.

Кроме того, п. 2.1 ст. 8.8 КоАП РФ (в редакции законопроекта) предусматривает ответственность новых собственников (правообладателей), которые приобрели после изъятия земельный участок, в отношении которого в Едином государственном реестре недвижимости содержатся сведения о результатах государственного земельного надзора, указывающие на неиспользование такого земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение двух и более лет подряд (по ГК РФ и ст. 6 Закона № 101-ФЗ – трех лет, и изменения в эти нормы, как отмечалось выше, законопроектом не вносятся!). Опять-таки получается, что если участок был изъят у прежнего правообладателя за иные нарушения земельного законодательства (по иным основаниям), то данный пункт на эти участки не распространяется. Не согласуется этот пункт КоАП РФ и с дополнениями ст. 6 Закона № 101-ФЗ (новый пункт 12), где говорится об обязанности нового правообладателя в течение года приступить к использованию земельного участка, и именно невыполнение данного требования влечет по данному пункту административную ответственность. Но, как мы видели, в новой редакции п. 2.1 ст. 8.8 КоАП РФ этого нет.

Сказанное свидетельствует, что в КоАП РФ сначала должны быть сформулированы более общие нормы ответственности за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения (независимо от того, изымались ли они ранее у прежних правообладателей), а потом уже – более частная норма в отношении лиц, которые приобрели земельные участки после их изъятия у прежних правообладателей и не приступили к их использованию в течение года. Возможно, это должна быть отдельная статья КоАП РФ, либо, если изменения будут вноситься в ст. 8.8 КоАП РФ, одновременно следует подумать об изменении ее названия, так как описанные выше новые составы правонарушений не соответствуют нынешнему названию данной статьи «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению».

В заключение отметим, что в юридической литературе высказывалось мнение, что изъятие земельного участка является «одним из способов обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного

назначения»²⁰, с чем, конечно, нельзя согласиться. Изъятие является следствием ненадлежащего использования, причем это крайняя мера, которая применяется, если все другие меры воздействия на правообладателя земельного участка оказались недейственными. И если уж дело дошло до изъятия, то обеспечивать надлежащее использование земельного участка будет уже его новый правообладатель. Не факт, что у него это получится, поскольку, как указывает тот же автор, «действенные правовые инструменты, обеспечивающие переход земель сельскохозяйственного назначения к эффективным сельскохозяйственным товаропроизводителям в процессе их оборота, отсутствуют»²¹. Положения рассматриваемого законопроекта, к сожалению, также не гарантируют, что земельный участок после его изъятия в связи с неиспользованием или ненадлежащим использованием, перейдет к эффективному собственнику.

²⁰ Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 14.

²¹ Там же. С. 21.

Использование сельскохозяйственных земель в России. Тенденции в использовании пашни и кормовых угодий. Масштаб проблем

Использование пашни под посевы

Посевные площади сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства и хозяйства населения, млн. га²².

Годы	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Вся посевная площадь	121,9	124,8	117,8	84,6	75,8	75,2	79,3
Изменение посевных площадей с.х. культур по сравнению с 1990 годом				-33,2	-42,0	-42,6	-38,5
То же в %				-28,1	-35,6	-36,1	-32,6

По данным ежегодного доклада Минсельхоза России «Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году», неиспользуемая пашня (выведенная из оборота) составляет 20,7 млн. га, залежь 4,3 млн. га, таким образом, всего 25 млн. га.

Не предоставленные для сельскохозяйственного использования земли сельскохозяйственного назначения Фонда перераспределения земель составляют 46,1 млн. га, в том числе сельскохозяйственных угодий – 11,8 млн. га, из них пашни – 3,5 млн. га (данные Росреестра за 2014 год).

Уровень освоения и использования продуктивных сельскохозяйственных земель соответствует уровню привлекательности ведения сельскохозяйственного производства для коммерческих сельскохозяйственных организаций, основной целью которых является извлечение прибыли (уровню дохода от сельскохозяйственного производства в существующих экономических условиях).

Сокращение запашки достигло своего «дна» в 2010 году (75,2 млн. га), начиная с 2011 года, по мере улучшения экономических условий для ведения сельскохозяйственного производства посевные площади сельскохозяйственных культур возрастали и составили в 2015 году 79,3 млн. га. Прибавка составила 4,1 млн. га, в среднем за год посевная площадь возросла на 820 тыс. га.

Проблема сокращения посевных площадей сельхозкультур и вывода из оборота пахотных земель имеет в основном экономические корни и географический характер распространения – затрагивает обширные территории депрессивных, неблагоприятных в агроклиматическом, экономическом, демографическом отношении сельских территорий с

²² По данным Росстата.

разрушенным сельскохозяйственным производством и неразвитой сельской инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой в Северо-Западном, Центральном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (20–40% неиспользуемой пашни).

На юге страны и в Центрально-Черноземном районе с высоким агроклиматическим потенциалом проблем с неиспользованием продуктивных сельхозугодий практически нет.

Наличие неиспользуемой пашни и ее качественное состояние на 01.01.2015 г. (тыс. га)

Субъект РФ	Площадь пашни	Неиспользуемая пашня					в т.ч. закустаренная и залесенная	Пашня, пригодная для введения в оборот
		Всего	%	в т. ч.				
				до 2 лет	от 2 до 10 лет	более 10 лет		
РФ	115 093	20 674	18	1918	8912	9844	8691	11 417
	%		100	9	43	48	42	55
Смоленская область	1261	879	70	195	435	249	465	339
Калужская область	855	640	75	22	337	281	317	337
Тверская область	1371	611	45	88	243	280	366	207
Кировская область	2296	1023	45	41	371	611	565	356
Забайкальский край	439	873	66	8	69	796	182	337
Красноярский край	2960	990	33	92	364	535	488	409
Амурская область	1508	366	24	42	107	217	71	347
Республика Крым		151		41	77	33	-	-

Доклад Минсельхоза России «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году»

«Бесхозяйственное» использование продуктивных сельскохозяйственных земель на юге России и в Центрально-Черноземном районе

Наличие неиспользуемой пашни и ее качественное состояние на 01.01.2015 г. (тыс.га)

Субъект РФ	Площадь пашни	Неиспользуемая пашня					в т.ч. закустаренная и залесенная	Пашня, пригодная для введения в оборот
		Всего, тыс.га		в т. ч.				
				до 2 лет	от 2 до 10 лет	более 10 лет		
РФ	115 093	20 674	18	1918	8912	9844	8691	11 417
	%		100	9	43	48	42	55
Белгородская обл.	1509	9	0,6	1	2	6	6	1
Воронежская обл.	2905	6	0,2	-	4	2	3	2
Липецкая обл.	1455	13	0,9	9	4	-	2	13
Курская обл.	1804	44	2	10	8	26	34	40
Орловская обл.	1508	58	4	9	30	18	57	35
Тамбовская обл.	2034	78	4	18	42	18	15	62
Краснодарский край	3742	10	0,3	-	-	10	-	-
Ставропольский кр.	3932	10	0,3	-	6	4	3	2
Ростовская обл.	5738	49	0,9	29	13	7	8	7
Алтайский край	6514	0	0	0	0		0	0

В результате прекращения статистического учета количества и качества сельскохозяйственных угодий на основе регулярного проведения аэрокосмосъемок, картографирования и вычисления площадей и отсутствия в связи с этим достоверных сведений о площадях кормовых угодий и их качестве данные о них привести не представляется возможным. Проводимые Росреестром до 2010 года выборочные исследования процессов деградации сельхозугодий на полигонах, размещенных в нечерноземной зоне страны, в части вывода их из хозяйственного оборота и зарастания пашни и кормовых угодий кустарником, мелколесьем и лесом свидетельствовали о полном зарастании всех кормовых угодий этой зоны в ближайшие 5–10 лет. Начиная с 2010 года работы по выявлению динамики процессов зарастания сельскохозяйственных угодий с использованием сети полигонов ввиду ясности вопроса не проводятся.

Причинно-следственная связь сокращения запашки и зарастания кормовых угодий древесно-кустарниковой растительностью

Причины не востребоваемости сельскохозяйственных угодий имеют в основном экономическое происхождение, усугубленное низким уровнем управления перераспределением и использованием земель сельскохозяйственного назначения. Без увеличения государственной поддержки сельскохозяйственного производства в Нечерноземье и «приравненных» к нему областях, поддержки традиционного для этих территорий молочного и мясного животноводства, умеренно интенсивного, экологически безопасного органического земледелия, как это делается, например, в Германии, невозможно решить демографическую проблему села и обустроить сельские территории социальными объектами, создать транспортно-инженерную сельскую инфраструктуру. Первооснова – это производство и рабочие места для коренного и привлекаемого населения, а социальное и инженерное обустройство – сопровождающий процесс, без производства обустройство территории экономически невозможно.

Импортозамещение в сельскохозяйственной отрасли происходит за счет наращивания производства в регионах с благоприятными для сельскохозяйственного производства агроклиматическими условиями юга и Центральном Черноземье России. В Нечерноземье и за Уралом на депрессивных сельских территориях с низким агроклиматическим потенциалом и недостаточной доходностью сельскохозяйственного производства, неудовлетворительной демографической ситуацией запашка сокращается, кормовые угодья из-за их неиспользования зарастают.

Принимаемые меры по административному перераспределению неиспользуемых продуктивных сельскохозяйственных земель с изъятием их в Фонд перераспределения земель и передачей на торгах другим сельскохозяйственным организациям неэффективны и могут иметь успех только в регионах с высокой доходностью сельскохозяйственного производства, где заброшенных сельхозземель практически нет (а значит, нет и этой проблемы). В Нечерноземье и других депрессивных сельских

территориях изъятые в административном порядке невостребованные для сельскохозяйственного производства низкодоходные в сложившихся экономических условиях сельхозземли лишь перегрузят Фонд перераспределения земель неликвидным товаром и превратят его в склад невостребованных для ведения сельского хозяйства земель. Затраченные усилия и бюджетные средства по изъятию земель не приведут к введению их в оборот, бюджеты потеряют налоговую базу для земельных платежей, собственники изъятых, не приносящих доходов земель, будут иметь основания для недовольства, сельскохозяйственные земли из Фонда перераспределения могут уйти в чужие руки для использования в несельскохозяйственных целях, сам процесс административного перераспределения связан с коррупционными проявлениями.

Неэффективность только административного принуждения к использованию выведенных из оборота пахотных земель, не приносящих прибыли в сложившихся экономических условиях, подтверждается данными Минсельхоза России, приводимыми в докладе об использовании сельскохозяйственных земель в 2014 году. Из 186 земельных участков, изъятых по всей России с 2011 по 2014 год у сельскохозяйственных организаций, удалось передать юридическим и физическим лицам только 25, остальные пополнили площади неиспользуемых в сельскохозяйственном производстве продуктивных земель Фонда перераспределения, с которых теперь и земельный налог не собирается.

В результате и в производительное использование изъятые сельхозугодия не ввели, и поступления в бюджет от сбора земельного налога с земель, переданных в Фонд перераспределения, выпали. Зато помучились с предписаниями, судебными исками и торгами.

Неэффективность управления продуктивными землями сельскохозяйственного назначения

1. Отсутствие мониторинга и земельно-информационных систем. Невозможно управлять тем, чего не знаешь.

2. Ценность земель. Незащищенность земель от необоснованного изъятия в несельскохозяйственных целях. Ущербность установления ценности сельхозземель по кадастровой стоимости. Ценные земли утверждены лишь в 33 субъектах Федерации. В Воронежской области – 0,4% ценных земель от площади пашни, в Курской – 0,5%, в Орловской – 0,6%, в Липецкой – 0,9%, в Республике Башкортостан – 0,1%, вместе с тем в Карелии – 91,2%, в Краснодарском крае – 58,6%.

3. Кадастр и право. Процедуры кадастрового учета излишне бюрократизированы и недоступны для сельскохозяйственных организаций. Без упрощения процедур кадастрового учета и государственного субсидирования права на землю не будут оформлены в ближайшем будущем.

4. Отсутствие проектного землепользования. Установленное законом проведение обязательного землеустройства повсеместно не исполняется. Отсутствует ответственность за неисполнение.

5. Земельные доли не преобразованы в земельные участки.

6. Краткосрочная аренда. Широкое распространение получила нецивилизованная аренда до 1 года. Необходим установленный законом переход на долгосрочную аренду с минимально установленным сроком аренды 5–7 лет. Внедрение английского права на долгосрочную аренду сельхозземель с правом ее продления.

7. Неэффективность работы Фонда перераспределения земель – недоступность информации о землях и земельных участках, земли не преобразованы в земельные участки и не поставлены на кадастровый учет, ручное управление и коррупция.

8. Отсутствие цивилизованного рынка земель сельхозназначения и рынка аренды земель.

9. Неэффективность госконтроля за использованием земель.

Отсутствие единых подходов к регулированию земельных отношений при осуществлении градостроительной, лесной и сельскохозяйственной деятельности

1. Градостроительная деятельность – схемы территориального планирования муниципальных районов, генпланы городских округов, городских и сельских поселений, градостроительное зонирование (территориальные зоны, градостроительный регламент, виды разрешенного использования, предельные минимальные и максимальные размеры земельных участков), проекты планировки и межевания территорий, градостроительные планы земельных участков, разрешение на строительство, Федеральная государственная информационная система территориального планирования.

2. Планирование в области использования и охраны лесов – лесной план субъекта Федерации, лесохозяйственный регламент лесничеств и лесопарков, проект освоения лесов, ежегодная лесная декларация об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов.

Государственная инвентаризация лесов для информационного обеспечения управления в области использования и охраны лесов. Государственный лесной реестр, содержащий информацию о составе земель лесного фонда, лесотаксационных выделах, защитных лесах, зонах с особыми условиями использования территорий, об особо защитных участках лесов, о лесных участках.

Лесоустройство с проектированием эксплуатационных лесов, защитных лесов, а также особо защитных участков лесов, лесных участков в соответствии с границами лесотаксационных выделов. Таксация лесов для выявления, учета и оценки количественных и качественных характеристик лесных ресурсов, установления границ лесотаксационных выделов.

3. Установленная Федеральным законом «О землеустройстве» обязательность проведения землеустройства не подкреплена механизмом экономического принуждения к его проведению в виде прекращения любой господдержки сельскохозяйственных организаций и по этой причине

повсеместно не выполняется. Господдержка сельхозорганизаций – это фактически проектное финансирование государством сельскохозяйственной деятельности, финансирование под проект развития (проект землеустройства). Нет проекта, нет уверенности, что деньги будут потрачены не напрасно – нет и финансирования.

Предложения по созданию экономических и правовых условий для доходного и рационального использования продуктивных сельскохозяйственных земель

1. Установить нормативы государственной поддержки на 1 га посевных площадей и 1 голову животных для различных территорий России, обеспечивающих получение сельхозпроизводителем нормальной прибыли при соблюдении экономически и экологически обоснованных зональных систем земледелия и животноводства.

2. Восстановить систему мониторинга сельскохозяйственных земель по единым требованиям и создать земельно-информационные системы с актуальными данными о количестве и качестве земель.

Необходимо, по нашему мнению, установить обязательный для всех субъектов Федерации минимальный перечень показателей учета сельскохозяйственных земель по видам угодий с правом субъектов Федерации расширять этот перечень.

Работы по учету сельскохозяйственных земель по видам угодий (сельскохозяйственному дешифрированию ортофотопланов и вычислению площадей) предлагается проводить силами агрохимической службы Российской Федерации, расширив ее деятельность по указанному учету на основе получаемых от Росреестра ортофотопланов или цифровых топокарт, изготавливаемых по материалам систематически проводимой аэрокосмосъемки всей земледельческой территории России²³, а также вменив в обязанность проведение работ по обязательному землеустройству.

3. В связи с отменой деления земель на категории защищавшего продуктивные сельскохозяйственные земли от нецелевого использования, и перехода на межотраслевое перераспределение земель на основе документов территориального планирования, разработанных в соответствии с градостроительным законодательством, с установлением приоритета урбанизации земель перед продуктивным их использованием в качестве основного средства производства в сельском хозяйстве (вопреки ЗК РФ), необходимо провести работы по установлению особо ценных сельскохозяйственных земель федерального, регионального и муниципального значения, не подлежащих изъятию для использования в иных целях. Ценность земель устанавливать не по кадастровой стоимости, а по степени пригодности для выращивания сельскохозяйственных культур и продуктивности земель. Предложения ВНИИЭСХ подготовлены.

²³ Периодичность обновления ортофотопланов масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для территории за границами населенных пунктов составляет 7 лет, но не реже, чем 1 раз в 10 лет.

4. Внести в программу государственной поддержки сельского хозяйства субсидирование кадастровых работ, обеспечивающих регистрацию прав сельхозорганизаций на землю. Нет кадастрового учета, нет прав на землю – нет заемных средств, инвестиций, уверенности в ожиданиях, нет рационального, экологически безопасного землепользования, нет цивилизованного рынка земель и рынка аренды земель, нет земельных платежей в местные бюджеты, нет информационной основы для управления земельными ресурсами. Уровень развития кадастровых работ (сегодня в России лишь 20% сельхозорганизаций отражены в кадастре) характеризует уровень цивилизованности общества.

5. Ввести в систему оказания государственной поддержки сельского хозяйства европейскую норму зависимости любой государственной поддержки от соблюдения определенных обязательств по рациональному землепользованию, предусмотренных в проектах землеустройства, обязательность проведения которого установлена законодательством о землеустройстве.

6. Преобразовать земельные доли в земельные участки (об этом говорится в течение 15 последних лет). Долевая собственность граждан занимает 88,6 млн. га, в том числе не востребованные доли – 18,2 млн. га. В соответствии с законом финансирование работ по преобразованию земельных долей в земельные участки возложено на муниципальные органы власти, которые в депрессивных регионах не обладают необходимыми средствами на составление проектов межевания и проведение кадастровых работ и не в состоянии окупить свои затраты по преобразованию земельных долей в земельные участки из-за невостребованности земель для организации и ведения бездоходного сельскохозяйственного производства. Сельскохозяйственные земли с прибылью могут быть проданы только для использования их в иных целях, что порождает коррупцию.

7. Ввести ограничение минимального срока аренды сельскохозяйственных земель не менее 5–7 лет, исключив из использования нецивилизованную аренду сельхозземель сроком до 1 года (европейский опыт).

8. Восстановить исключенную в 2006 году норму земельного законодательства о приобретении права застройки сельскохозяйственных земель («стоимость потерь сельскохозяйственного производства») в размере разницы кадастровой стоимости урбанизированных и сельскохозяйственных земель (практика США).

В России до 2006 года при изъятии сельскохозяйственных земель под строительство необходимо было выплатить в бюджет стоимость потерь сельскохозяйственного производства в размере стоимости освоения новых земель или улучшения существующих сельхозугодий до уровня, компенсирующего потери потенциала изъятых продуктивных сельхозугодий. Экономическая защита продуктивных сельхозугодий сведет к минимуму мотивацию земельных спекулянтов, значительно уменьшит коррупционную

составляющую административного межотраслевого оборота земель, и комиссионные платежи попадут в бюджет.

Национальная стратегия развития территорий ФРГ (2007–2013 гг.)²⁴

С обработкой и использованием земель в сельском хозяйстве связаны многообразные воздействия на окружающую среду. Сельское хозяйство, воздействуя на экосистему, наносит вред естественным функциям почвы, упразднение изъятия земель из сельскохозяйственного оборота приводит к интенсификации отрицательно воздействующего на окружающую среду землепользования. Отрицательное влияние на функции почвы оказывают водная и ветровая эрозии, а также внесение чрезмерного количества различных химических веществ. В 2000 году избыток азота в Германии в среднем составлял по общему балансу 105 кг/га сельхозплощадей, что выше среднего уровня (55 кг/га) в 15 развитых странах Евросоюза (в 1990 году в Германии этот избыток составлял 147 кг/га).

Сохранение сельскохозяйственными предприятиями функций устойчивого развития сельских территорий, выходящих за рамки предпринимательского интереса, представляется проблематичным в условиях сверхвысоких устремлений к рентабельности.

В ситуации, когда на рынке усиливаются процессы глобализации и либерализации, объем внутреннего производства в значительной мере зависит от того, на какой отметке стабилизируются цены и в какой мере обществом компенсируются внешние услуги сельского хозяйства.

В Германии в среднем за 2000–2003 годы от 40 до 80% суммы затрат в сельском хозяйстве покрывалось зависимыми от соблюдения определенных обязательств прямыми выплатами ЕС.

Охрана природы обеспечивается в Германии не только с помощью экономических стимулов политики предоставления государственной поддержки, но и путем введения правовых предписаний по охране природы.

В целях предотвращения отрицательного воздействия на окружающую среду, например, отказа от севооборотов, распространения монокультур при возделывании сельскохозяйственных культур в Германии действуют эколого-правовые и аграрно-правовые рамочные условия сельскохозяйственного землепользования (положения о защите почвы, природоохранные предписания, положения о применении удобрений, а также принцип встречного соответствия Cross Compliance).

Наряду с соблюдением правовых предписаний сельхозпроизводитель в Германии для получения прямых выплат обязан проводить специальные мероприятия по защите почвы от эрозии, поддержанию уровня содержания органических веществ в почве, уходу за площадями, изъятими из сельскохозяйственного оборота (озеленение и косьба-мульчирование) для

²⁴ Использованы информационные материалы Федеративной Республики Германия, подготовленные в рамках проекта «Германо-Российский аграрно-политический диалог», 2010 год.

поддержания сельскохозяйственных площадей в хорошем сельскохозяйственном и экологическом состоянии.

Применяемый в Германии принцип встречного соответствия означает, что с 2005 года выплата субсидий зависит от соблюдения производителем требований, касающихся норм по охране окружающей среды, передовой сельскохозяйственной практики, повышенных стандартов качества. Следует отметить, что если суммы покрытия затрат вследствие принятия положения о независимости прямых выплат будут очень низки, то вероятнее всего хозяйства Германии будут переходить на другие способы производства, позволяющие достичь более высокого коэффициента рентабельности, адаптировать (снижать) интенсивность производства или полностью прекратят производство. На предприятиях с критическим уровнем дохода возникает риск, что площади будут содержаться с минимальными затратами.

В настоящее время с помощью агроэкологических мер государство оказывает поддержку почти четверти всех используемых в сельском хозяйстве Германии площадей за исключением высокоурожайных регионов, где подобным мерам оказывается довольно прохладный прием. Меры по охране окружающей среды в аграрной сфере содействуют сохранению учитывающих конкретные местные условия способов хозяйствования, сенокосно-пастбищных угодий с многообразными видами растений.

Сельскохозяйственные предприятия в депрессивных регионах (горные районы, другие районы с менее благоприятными природными и климатическими условиями и районы со специфическими негативными условиями) получают компенсационную надбавку для возмещения за негативные природные и экономические условия.

Признанные Еврокомиссией депрессивные регионы занимают в Германии 55% сельхозугодий страны (9,4 млн. га). По причине различных приоритетов в федеральных землях площадь, на которую распространяется компенсационная надбавка, в Германии составляет 4,6 млн. га. Эти меры в значительной степени способствовали продолжению сельскохозяйственной деятельности с сохранением учитывающих неблагоприятные природные условия этих регионов способов хозяйствования. Компенсационные надбавки используются в качестве инструмента поддержки регионов с неблагоприятными природными условиями, для развития землепользования в них с учетом требований охраны окружающей природы и направлены на сохранение рабочих мест в сельских регионах. Критерий разграничения регионов в Германии для предоставления компенсационных субсидий – показатель сравнительной оценки сельского хозяйства, ориентированный на качество почвы и климатические условия.

Изменившаяся рыночная ситуация привела (в зависимости от региона) к дифференциации интенсивности землепользования, переходу к экстенсивным методам производства в районах с неблагоприятными агроклиматическими условиями, принятию целенаправленных мер, включая независимые прямые выплаты и соблюдение принципа встречного

соответствия нормам по охране окружающей среды. Одним из основных направлений программ развития этих территорий являются экологические мероприятия на сельскохозяйственных площадях и компенсационные выплаты. На многих сенокосно-пастбищных угодьях не существует хозяйственной альтернативы молочному животноводству, и сохранение и устойчивое использование этих угодий представляет интерес для всего общества по экономическим, культурно-ландшафтным, туристическим и структурно-политическим причинам. Вышеназванным целям служит также принятый в 2004 году Европейской комиссией план действий ЕС по развитию экологического сельского хозяйства и производству экологически чистых продуктов питания.

Одним из направлений развития сельских территорий Германии, наиболее значимым по затратам (40%), является улучшение окружающей среды и ландшафта, включая обеспечение устойчивого землепользования, приспособленного к конкретным региональным условиям. При выделении субсидий особое внимание уделяется следующим агроэкологическим мерам и непроизводственным инвестициям:

1) уменьшение интенсивности хозяйствования (уменьшение объемов использования органических и минеральных азотных удобрений, более низкая плотность поголовья скота, измененная частота покоса и первое использование сенокосно-пастбищных угодий с выдержкой временного интервала);

2) экологическое агропроизводство;

3) сохранение специфического минимального уровня землепользования, особенно на сенокосно-пастбищных угодьях в сочетании с экстенсивными способами содержания животных в соответствии с их потребностями или планами управления производством;

4) сохранение пастбищ с экстенсивным способом использования;

5) преобразование посевных площадей в пастбища с экстенсивным способом использования, в особенности в подверженных наводнениям районах и природоохранных регионах;

6) улучшающие качество почвы и уменьшающие эрозию способы и техника возделывания (зимнее озеленение, мульчирующий посев);

7) многозвенный севооборот;

8) создание полос по краю поля, реки или полос цветущих растений, многолетнее изъятие земель из оборота;

9) устройство лугов, засаженных фруктовыми деревьями, и уход за ними;

10) сохранение важных для сельского и лесного хозяйства генетических ресурсов.

Агроэкологические мероприятия применяются в качестве добровольных мер с целью получения дополнительных экологических достижений, превышающих предусмотренные принципом встречного соответствия и

национальными правовыми предписаниями, устанавливающими обязательный к всеобщему применению стандарт.

Национальная стратегия развития сельских территорий Германии (2007–2013 годы) и концепция федерального правительства Германии по дальнейшему развитию сельских территорий направлены на поддержку населения сельских регионов путем создания соответствующих рамочных социально-экономических условий и целенаправленной дифференцированной государственной поддержки при решении этих задач.

Национальная стратегия предусматривает следующие основные направления развития:

- создание и сохранение рабочих мест внутри и за пределами сельского хозяйства;

- сохранение и улучшение качества жизни в сельских регионах;

- улучшение уровня образования, квалификации и инновационного потенциала;

- усиление охраны окружающей среды, природы, улучшение качества продукции;

- сохранение и развитие культурных ландшафтов благодаря прежде всего землепользованию.

При постановке основных целей особое значение придается государственной поддержке инвестиций внутри и за пределами сельского хозяйства и компенсационным выплатам за неблагоприятные природные условия и правовые ограничения.

*А.Л. Иванов, директор Почвенного института имени В.В. Докучаева,
И.Ю. Савин, заместитель директора по научной работе Почвенного института имени В.В. Докучаева,
В.С. Столбовой, заведующий отделом государственного реестра почв Почвенного института имени В.В. Докучаева*

Качество почв России для сельскохозяйственного использования

Качество почв признается одним из главных критериев развития сельскохозяйственного производства. В России, как и всех других развитых странах, вопросу качества почв всегда уделялось особое внимание. В стране разработана и принята система бонитировки почв. Согласно этому подходу производительная способность различных почв ранжируется относительно эталонной почвы, качество которой принято за 100 баллов. Такая относительная оценка важна для планирования сельскохозяйственного производства внутри России, но не позволяет получить объективную независимую оценку свойств каждой отдельной почвы и тем более сравнить качество почв страны с таковым других государств. Вместе с тем такое сравнение становится необходимым в связи с глобализацией и унификацией сельхозпроизводства, а также в связи с формированием общих требований к его субсидированию, например, определяемых Всемирной торговой организацией (ВТО). В приложении 2 п. 13 Соглашения по сельскому хозяйству Россия – ВТО (Выплаты по программам региональной помощи) сказано, что «...выплата предоставляется лишь производителям в **неблагоприятных регионах**. Каждый такой регион должен представлять собой четко обозначенную географическую зону, иметь определенные экономические и административные признаки и рассматриваться как неблагоприятный на основе нейтральных и объективных критериев, четко изложенных в законе или нормативном акте и свидетельствующих о том, что трудности данного региона порождены более серьезными причинами, чем просто временные обстоятельства». Кроме того, «...выплаты ограничиваются размерами дополнительных расходов или потерь дохода, связанных с осуществлением сельскохозяйственного производства на обозначенной территории».

Целью настоящей статьи является создание корректной научно-обоснованной оценки качества почв России, которая ранжирует регионы страны по их неблагоприятности для сельскохозяйственного производства.

Методы

В основу разработанного метода оценки качества почв России для сельскохозяйственного производства были положены адаптированные подходы агроэкологического зонирования и модели определения качества почв в странах Европейского союза (рис. 1). В качестве почвенной основы

использована государственная почвенно-географическая база данных России (ГПГБД), созданная в Почвенном институте им. В.В. Докучаева с широким привлечением ученых других организаций.

Согласно разработанной модели любая почва представляет собой сочетание почвенных функций и почвенных свойств, которое выражается классами почв (пересечение двух нижних кругов на рис. 1). Любое использование земель основывается на адаптации функций почв и приводит к изменению свойств последних (пересечение кругов в центре рис. 1). В результате происходит улучшение почв, сохранение их качества, либо их ухудшение. В динамическом аспекте анализа описанные взаимодействия показаны кривой (улучшение/сохранение), либо кривой (деградация). В случае развития деградации почв должна подбираться другая опция использования земель, которая, в свою очередь, также приводит к тем или иным результатам. При повторной отрицательной реакции почв анализ предполагает возможность альтернативного использования земель до достижения результата улучшения или сохранения почв. Перечисленные результаты отслеживаются при помощи мониторинга сельхозземель (овал в правой верхней части рис. 1).



Рисунок 1. Блок-схема адаптированной модели оценки качества почв

При использовании почв в сельском хозяйстве наиболее важными являются функции плодородия и поддержания экологического равновесия. Поэтому при оценке качества почв для сельскохозяйственного использования анализировали такие показатели почвенного плодородия, как гранулометрический состав, засоленность, солонцеватость, переувлажненность почв, присутствие вечной мерзлоты (таблица 1). Кроме того, учитывалась степень деградированности почв (эродированность, вторичное засоление, осолонцевание, вторичное переувлажнение и заболачивание).

Перечисленные критерии являются значимыми практически для всех типов сельскохозяйственного землепользования. Это позволяет получить оценку, которую можно использовать в качестве некоего интегрального показателя качества почв.

Таблица 1. Критерии оценки качества почв для сельскохозяйственного производства

№ п/п	Критерий	Неблагоприятные почвы
1	Гранулометрический состав почв	Песчаные (с содержанием песчаной фракции более 85% и содержанием глины менее 10%)
2	Засоленность почв	Солончаки (с содержанием легкорастворимых солей более 1%)
3	Солонцеватость почв	Солонцы (с содержанием обменного натрия более 10%)
4	Водный режим почв	Застойный уровень грунтовых вод выше 100 см, болотные почвы
5	Температурный режим почв	Почвы с постоянно мерзлым слоем более 50 см
6	Степень деградированности почв	Сильно эродированные почвы (водная и ветровая эрозии), вторично засоленные, вторично осолонцованные, заболоченные и подтопленные), а также эрозионно опасные почвы (на склонах более 8 градусов)
7	Мощность профиля и каменистость почв	Маломощные (менее 50 см мелкоземистой толщи), сильно каменистые (более 20% по объему)

Критерии, перечисленные в таблице 1, анализировали методом пошаговой классификации пригодности почв с использованием ГИС ILWIS. Строились бинарные карты пригодности почв по каждому из приведенных выше критериев, из которых впоследствии путем их наложения получалась интегральная карта оценка качества почв. В качестве единицы оценки принимался выдел почвенной карты. Далее полученная карта совмещалась с картой административно-территориального деления России и вычислялась площадь неблагоприятных для сельскохозяйственного производства почв в каждом субъекте Российской Федерации. По доле неблагоприятных почв от общей площади почв региона полученные оценки объединены в четыре класса: наиболее благоприятные (менее 25%), хорошие (25–50%) плохие (50–75%), и наиболее неблагоприятные (более 75%).

Результаты и обсуждение

Практически все почвы, лежащие севернее 60 градусов северной широты, оказались самыми неблагоприятными для ведения сельского хозяйства. Необходимо отметить, что климатические данные при оценке не учитывались. Наиболее благоприятными по своим свойствам оказались почвы южно-таежной зоны запада европейской части России, Сибирского Предуралья и равнин Центральной и Восточной Сибири. Интересно отметить, что из-за антропогенной деградированности, в класс самых лучших не были отнесены черноземные пахотные почвы.

Как следует из полученных результатов, пять субъектов Федерации практически не имеют почв, благоприятных для ведения сельского хозяйства. Еще у десяти регионов доля неблагоприятных почв превышает 90%. Регионов с отсутствием неблагоприятных почв в России не установлено. В целом по России неблагоприятных для ведения сельского хозяйства почв оказалось около 76%.

По результатам оценки качества почв все регионы были разбиты на 5 классов. В класс регионов с самыми неблагоприятными по качеству почвами для ведения сельского хозяйства было отнесено 32 региона. Причины отнесения оказались разными для разных регионов, но преобладающими факторами явились присутствие вечной мерзлоты, маломощность и щебнистость горных почв, а также преобладание песчаных почв.

7 субъектов РФ были отнесены к регионам с плохим качеством почв. Преобладают в этой группе регионы Западной Сибири и Дальнего Востока. 24 субъекта Федерации попали в класс регионов с хорошим качеством почв для ведения сельского хозяйства. Большая часть из них представляет собой нечерноземные регионы европейской части России. К регионам с самым благоприятным для ведения сельского хозяйства качеством почв отнесено 18 субъектов Федерации. Среди них оказалась основная часть регионов с черноземными почвами, а также регионы нечерноземной зоны с преобладанием суглинистых почв и низкой заболоченностью.

Выводы

Впервые для территории России разработан метод оценки качества почв для сельскохозяйственного использования на основе адаптированных подходов ФАО и ЕС с использованием новейшей государственной почвенно-географической базы данных. Результаты анализа сопоставимы с подобными оценками в странах ВТО. Метод включает блок мониторинга сельскохозяйственных земель и позволяет осуществлять периодическую актуализацию оценки. Предложены категории качества почв для их использования в сельхозпроизводстве.

Проведенная оценка показала, что около 76% почв всей России (без учета их текущего использования в сельском хозяйстве) неблагоприятны для ведения сельского хозяйства.

*А.Л. Иванов, директор Почвенного института имени В.В. Докучаева,
Э.Н. Молчанов, заместитель
директора по научной работе
Почвенного института имени
В.В. Докучаева*

Некоторые проблемы законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения

Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (п. 3 ст. 6 «Принудительное изъятие и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения») предусматривает, что «...земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки устанавливаются Правительством Российской Федерации».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 № 612 утверждены критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. «Существенным снижением плодородия земель сельскохозяйственного назначения является изменение числовых значений не менее 3 следующих критериев, причиной которого стало использование земель с нарушением установленных земельным законодательством Российской Федерации требований рационального использования земли:

снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15% или более;

снижение кислотности в кислых почвах (pH_{KCl}) на 10% или более;

повышение щелочности в щелочных почвах (pH_{H_2O}) на 10% или более;

снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25% или более;

снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25% или более.

В настоящее время нет законодательно установленных требований рационального использования земель, в т.ч. земель сельскохозяйственного назначения. Имеются лишь научные положения о возможных вариантах использования земель с предотвращением негативных последствий как для данного конкретного участка, так и для земель соседних территорий,

сопряженных с ним в ландшафтном отношении. Поэтому соответствующие требования еще надо разработать и утвердить.

В принятом постановлении дана неверная формулировка критерия «снижение кислотности в кислых почвах», так как снижение кислотности в данном случае это положительный фактор, которого добиваются проведением мелиоративных работ – известкованием кислых почв. Видимо, речь идет о повышении кислотности почв.

В перечне критериев отсутствуют важные показатели развития негативных процессов деградации почв (эрозии, дефляции, переуплотнения, заболачивания, переувлажнения, подтопления, вторичного засоления, вторичного осолонцевания, загрязнения тяжелыми металлами и других), ведущих к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота. Возникновение и развитие деградационных процессов почв является прямым следствием использования сельскохозяйственных земель без соблюдения требований почвоохранных технологий, содержащихся в составленных проектными организациями по землеустройству Роскомзема в 1980–1990 годах прошлого столетия проектах внутрихозяйственного землеустройства, системах земледелия и в рекомендациях научно-исследовательских учреждений и организаций Россельхозакадемии. Роскомзем перестал существовать в 2005 году и вместе с ним прекратились плановые масштабные работы по почвенным обследованиям (корректировке) земель сельскохозяйственного назначения и составлению проектов внутрихозяйственного землеустройства, систем земледелия.

Для оценки «существенного снижения плодородия земель» и «значительного ухудшения экологической обстановки» на землях сельскохозяйственного назначения необходимы как минимум два срока оценки плодородия почв и экологической обстановки при условии, что земельный участок используется одним и тем же землепользователем, т.е. необходим мониторинг. Дополнительно к этому необходимо выявить причины изменений, а именно: действие естественных процессов, не зависящих от деятельности человека (геологические процессы, катастрофические погодные явления и прочее); последствия человеческой деятельности, осуществляемой за пределами рассматриваемого земельного участка; последствия деятельности на участке предыдущих землепользователей или других лиц; последствия деятельности землепользователя данного земельного участка.

Не менее важным в деле совершенствования нормативно-правового регулирования сохранения плодородия почв и благоприятной экологической обстановки на землях сельскохозяйственного назначения является введение в практику землепользования паспорта земельного участка, в котором должны отражаться основные параметры состояния почв и экологической обстановки на участке. Информация в паспорте должна обновляться раз в 3–5 лет или при смене владельца участка. Ухудшение качества почв должно наказываться штрафом и обязанностью оплаты восстановления плодородия почв.

Для практической реализации мониторинга плодородия почв и экологической обстановки на каждом участке земель сельскохозяйственного назначения и контроля качества выполнения работ необходимо восстановление государственной земельной службы, системы землеустройства и научно-методических центров (институтов) мониторинга земель. Российская Федерация является единственной страной, обладающей самыми большими земельными ресурсами в мире, уникальными по своей природе и плодородию черноземами и не имеющей органов государственной власти по управлению земельными ресурсами и контролю за их использованием. И это при том, что в России налицо постоянное сокращение площади продуктивных земель и не отражаемый в учете их вывод из активного производства. Так, за период с 1990 по 2012 год сокращение площади пашни составило 10 844,6 тыс. га.

При огромной площади земельного фонда России (более 1,7 млрд. га) доля сельскохозяйственных угодий составляет менее 13%. Последняя оценка неблагоприятности земель России, выполненная для целей ВТО (Иванов и др., 2013) показала, что 76% территории страны непригодна или малоприспособлена для сельскохозяйственного производства. 34,4% площади России приходится на регионы, занятые горными почвами, 12,7% – на почвы тундр, 11,8% – на болотные почвы, 6,3% – на засоленные почвы и солонцы.

Значительные площади сельскохозяйственных угодий из имеющихся в наличии 220,2 млн. га в результате нерационального использования и несоблюдения мер по их охране подвержены деградационным процессам (водной эрозии – 17,8%, ветровой – 8,4%, переувлажнению и заболачиванию – 12,3%, засолению и осолнцеванию – 20,1% сельскохозяйственных угодий) и темпы, и охват территории ими с каждым годом увеличиваются, что ведет к потере плодородия почв и выводу земель из хозяйственного оборота. В итоге проводимая последние десятилетия земельная политика или, точнее, ее отсутствие может нанести невосполнимый ущерб экономике страны.

Показатели, имеющие количественные значения градаций, пригодные для оценки плодородия почв и ухудшения экологической обстановки в результате использования земель сельскохозяйственного назначения с нарушением почвоохранных требований, содержатся в ряде нормативных документов и литературных источников:

Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия. М., 1992. Утверждены Минприроды РФ.

Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязнённых земель. М., 1994. Утверждены Минприроды, Госкомземом РФ, МСХ РФ, согласовано с РАСХН.

Деградация и охрана почв // Под общ. ред. акад. РАН Г.В. Добровольского. М.: Изд-во МГУ, 2002. 654 с.

Методические указания по проведению комплексного мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения. М., 2003. Утверждены МСХ РФ.

Проблемы деградации сельскохозяйственных земель России, их охраны и восстановления продуктивности // Под ред. академика Россельхозакадемии Г.А. Романенко. М.: ВНИИА, 2005, 60 с.

Проблемы деградации, охраны и восстановления продуктивности сельскохозяйственных земель России // Под ред. академика Россельхозакадемии Г.А. Романенко. М.: ВНИИА, 2007. 76 с.

Деградация сельскохозяйственных земель России и меры по ее предотвращению // Современное сельскохозяйственное землепользование в России: состояние, проблемы и перспективы. Авт. коллектив: Романенко Г.А., Иванов А.Л. и др. / Под ред. академика Россельхозакадемии Г.А. Романенко. Программа сотрудничества ЕС – Россия (ТАСИС). М.: 2007. С. 87–174.

Проблемы деградации и восстановления продуктивности земель сельскохозяйственного назначения в России // Под редакцией академиков Россельхозакадемии А.В. Гордеева, Г.А. Романенко. М.: Росинформагротех, 2008. 67 с.

Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота // Под редакцией акад. Г. А. Романенко. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2008. 64 с.

Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота: матер. Всерос. науч. конференции / Под ред. акад. А.Л. Иванова. М.: Почв. ин-т им. В.В. Докучаева Россельхозакадемии, 2008. 405 с.

Научные основы предотвращения деградации почв (земель) сельскохозяйственных угодий России и формирования систем воспроизводства их плодородия в адаптивно-ландшафтном земледелии: в 3 т. Коллективная монография. М.: Почв. ин-т им. В.В. Докучаева Россельхозакадемии, 2013. 1540 с.

Вместе с тем значения многих показателей, содержащихся в перечисленных документах и публикациях, относятся к стране в целом и требуют дифференциации по природно-сельскохозяйственным регионам и почвам. Эту работу возможно выполнить после восстановления земельной службы России с сетью зональных проектных институтов по землеустройству при научно-методическом руководстве Почвенного института им. В.В. Докучаева.

*Н.И. Шагайда, директор Центра
агропродовольственной политики
РАНХиГС при Президенте
Российской Федерации*

Вовлечение неиспользуемых земель в сельхозоборот: плохое качество институтов

В России сформировалась практика создания законодательных актов в рамках поручений, данных Президентом Российской Федерации. При этом сами поручения возникают по итогам мероприятий, которые проводит Президент, являются реакцией на обращения их участников. Формат этих мероприятий не всегда позволяет описать условия, в рамках которых возникает та или иная проблема, с которой участники мероприятий обращаются к Президенту России. В результате поручений Президента России готовятся законопроекты, сфера деятельности которых распространяется на всю территорию Российской Федерации, за границы проблемы, с которой обращался участник мероприятия к Президенту России.

К подобному случаю относится законопроект, понуждающий вводить в оборот неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения. Этот вопрос является актуальным для территорий, где есть спрос на сельскохозяйственную землю, однако собственники сельскохозяйственной земли ее сами не используют, не продают, не отдают в аренду тем, кто хочет заниматься сельским хозяйством или слишком завышают арендную плату. Применительно к этой ситуации есть международный опыт. В представленном законопроекте этот опыт не используется, конкретная ситуация, которая требует разрешения, размывается. Это способствует снижению качества норм.

С другой стороны, в России есть территории, где много неиспользуемых земель, нет сельскохозяйственных организаций или фермеров, которые могут их обрабатывать. Как правило, сельскохозяйственные угодья на таких территориях остаются в общей собственности. Граждане – собственники земельных долей могли бы ввести частично землю в использование, выделяя участки в счет земельных долей, возделывая небольшие участки для нужд семьи или выращивания сельскохозяйственных культур на продажу. Однако государство не создало дешевых процедур такого выделения и простых процедур ведения мелкого сельскохозяйственного бизнеса. Поэтому земли остаются неиспользуемыми. То есть есть конкретная проблема, для ее решения должны быть введены конкретные нормы. Однако причина роста количества неиспользуемых земель даже не обсуждается.

Принципы директивно-плановой экономики требовали введения в сельскохозяйственное производство максимальные площади земель. Распахивались лесные поляны, неудобья, малопригодные земли. Сейчас директивно-плановая экономика не действует. Однако ее принцип – ориентир на увеличение использования ресурсов – продолжает действовать. Даже в

установленных случаях, когда почва бедна, когда разумно ее перевести в пастбище, нет процедур, а сам факт снижения клина пашни будет трактоваться в духе несуществующей экономической системы как отрицательный.

Настоящий законопроект не учитывает эти ситуации. На территориях с разным спросом на землю, разным ее качеством будут действовать одни и те же побудительные стимулы вводить землю в оборот. Например, по данным Роспотребнадзора по Калужской области, в 2014 году были обследованы 65 тыс. га из земель сельхозназначения. С высокой долей вероятности это была пашня. При этом эти земли попадают в диапазоны низкой (0,4–0,6) и очень низкой (менее 0,4) степени окультуренности по показателям химических, физико-химических и биологических свойств почв²⁵.

Нормы нового законопроекта, призванного стимулировать использование сельхозземель, будут предметом внимания большинства авторов, подготовивших статьи в настоящий сборник. Юристы будут рассматривать норму саму по себе и анализировать ее с позиции допустимости или недопустимости с юридической точки зрения. Однако нормы регулируют конкретную экономическую, социальную ситуацию. Для того чтобы сделать нормы полезными, нужно понимать, как эта ситуация возникла, почему не действовали ранее принятые нормы и только потом – что нужно сделать дополнительно, чтобы проблема, с которой обратились к Президенту России, была разрешена. Здесь сделана попытка проанализировать вопросы о том, почему возникла проблема неиспользования земель, каков ее масштаб, почему нецелесообразно требовать повсеместного введения сельхозземель в использование и почему не работают ранее принятые механизмы побуждения собственников земли к ее использованию. Также сделана оценка, что полезного предусмотрено в предложенном законопроекте, чтобы урегулировать имеющиеся проблемы в этой области.

Первое: почему земля попадает в руки тех, кто не хочет ее обрабатывать? Самые простые ответы: земля является собственностью лица, которое не является сельхозпроизводителем, купило его как инвестиционный ресурс или планирует ее использовать под застройку. Вводит ли предложенный законопроект нормы, предотвращающие возможность покупать земли кому угодно? К сожалению, ни законопроект, ни другие нормы не создают барьеры для доступа к сельскохозяйственной земле лиц, не являющихся сельхозпроизводителями. Как и нет барьеров для концентрации земли в руках ограниченного круга лиц. Вводит ли законопроект нормы, ограничивающие арендную плату, которую может диктовать тот, кто является собственником земли, – нет.

Второе: кто нерадивый собственник? В одной из версий пояснительной записки к последнему законопроекту Минсельхоз России назвал цифру

²⁵ <http://40.rpn.gov.ru/node?qt-menu_to=0>.

неиспользуемых земель – 56 млн. га. Позднее появилась цифра (также в одном из вариантов пояснительной записки Минсельхоза России к законопроекту) – 20–25 млн. га земель, находящихся у частных собственников. Есть относительно полные цифры по незасеянной пашне. Сопоставление данных Минсельхоза России позволяет сделать вывод о том, что большая часть неиспользуемой сельхозземли находится в государственной собственности (56 млн. га минус 20–25 млн. га). Однако механизмы наказания и принуждения разработаны только для частных собственников.

Логика предложенного законопроекта свидетельствует о том, что у государства должно прибывать неиспользуемых сельхозугодий. Спрашивается, какая есть необходимость продолжать передавать землю в собственность тому, кто не может наладить использование уже имеющейся у него земли? Причем в условиях, когда нет спроса на землю. Возможно, что надо было бы подумать над механизмами, которые бы позволили стимулировать государство заниматься своей землей. Например, дать возможность закладывать муниципальные земли, чтобы получить деньги на землеустройство и подготовку участков к продаже или аренде, подготовку инфраструктуры, чтобы заинтересованные лица обращались за землей. Но этого в законопроекте нет. Хотя есть положительный опыт Китая, где залог муниципальных земель дает муниципалитетам большую часть средств для доведения земли до уровня, когда на нее есть спрос.

Возможно, что администрации субъектов Федерации заинтересованы не в сельскохозяйственной земле, а в земле под застройку. Возможно, что они уже знают, что на такие земли есть спрос, и планируют изменить категории для земель, которые (как предусмотрено в законопроекте) должны будут выкупить при отсутствии других заинтересованных лиц. Однако нужно ли обязывать выкупить землю по цене, выше рыночной? Сейчас у уполномоченного органа уже есть возможность участвовать в торгах. Он может купить землю за 1 руб., если нет других желающих. Но законопроект требует эту землю купить за определенный процент от кадастровой цены, вводя бюджет территории в расходы. Желание гарантировать нерадивому собственнику определенную цену – не так безобидно. В конце 1990-х – начале 2000-х годов много земли скупалось за бесценок или даже при помощи разных схем вводилось у земельных дольщиков. Теперь можно было бы отчасти восстановить справедливость и экономическими методами вернуть эту землю без особых расходов. Однако законопроект предусматривает, что цена выкупа не может упасть ниже установленного уровня. Это выглядит как забота о нерадивом собственнике, а не о бюджете, из которого должны (по современной версии законопроекта) выплачиваться средства за неиспользуемые участки.

Законопроект не учитывает, что передача земли государству приведет к тому, что сократятся поступления в муниципальные бюджеты. Если частный собственник не платит налог, то есть потенциальная возможность эту

задолженность с него взыскать и пополнить муниципальный бюджет, хотя бы описав и продав телевизор из квартиры должника. Если земля будет в собственности субъекта Федерации, то земельный налог в муниципальный бюджет с нее не платится. Субъекту Федерации нужно будет искать источники, чтобы обеспечить трансферты в муниципальные бюджеты для того, чтобы возместить выпадающие доходы муниципалитета.

Вряд ли субъекты Федерации смогут распорядиться полученной землей, чтобы вернуть ее в сельхозпроизводство. На то что массово выбывает земля именно на территориях с незначительным их вкладом в валовую продукцию сельского хозяйства, указывает информация, приведенная в таблице 1.

Таблица 1. Сокращение посевных площадей и доля региона в производстве валовой продукции сельского хозяйства, % (фрагмент)

	(2015–1990)/1990	Доля регионов в валовой продукции сельского хозяйства	
		1991	2015
Республика Тыва	-90,2	0,19	0,13
Забайкальский край	-86,3	1,00	0,38
Магаданская область	-82,6	0,31	0,05
Республика Бурятия	-79,5	0,73	0,36
Астраханская область	-76,0	0,73	0,75
Архангельская область	-73,7	0,65	0,26
Костромская область	-70,4	0,69	0,44
Мурманская область	-69,6	0,27	0,05
Псковская область	-69,5	0,84	0,52
Камчатский край	-68,4	0,31	0,17
Смоленская область	-68,1	1,04	0,47
Республика Калмыкия	-63,1	0,77	0,43
Ивановская область	-61,4	0,77	0,35
Калужская область	-60,9	0,88	0,74
Кировская область	-60,6	1,61	0,74
Республика Коми	-60,3	0,42	0,23

Источник: Росстат

Территории с максимальным выбытием посевных площадей вряд ли привлекательны и для целей массовой застройки. Маловероятно, что здесь есть потребность в обширных площадях для дорожного или иного строительства. В связи с этим массовое изъятие вряд ли будет способствовать развитию региона.

Часто в обсуждениях проблемы неиспользования земли возникает вопрос, что не могут найти собственника участка, что этот собственник не платит земельный налог. В действующей редакции НК РФ или ЗК РФ нет норм, позволяющих изъять участок, продать его, чтобы погасить долг по земельному налогу. Почему нельзя было ввести такую норму в рамках обсуждаемого законопроекта?

На практике применение репрессивных норм уже действующего законодательства сталкивается со многими проблемами, которые предложенный законопроект не решает:

Как должны устанавливаться факт неиспользования или ненадлежащего использования, если признаки неиспользования установлены для сельхозугодий, а в структуре земель сельхозназначения около половины – несельскохозяйственные угодья?

Не ясно, как могут быть охвачены проверками все участки из земель сельхозназначения, если в России около 400 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, в т.ч. за сельхозпроизводителями числится 196 млн. га сельхозугодий?

Как выяснить, где чей участок, если земли на местности часто не разграничены, частные от государственных не отделены? Как понять, какая часть несельхозугодий осталась государственной, а какая была выкуплена, если два участка без описания границ рядом и оба заросли кустарниками?

Не ясно, кому выписывать предписание, чтобы зафиксировать факт неиспользования. До сих пор большая часть земель находится в общей собственности собственников земельных долей. Как их должны извещать о проверке, если пользователь – сельхозорганизация? Как должны рассылать предписания, если таких собственников сотни?

Не ясно, в каких размерах выписывать штраф, если пришли проверять сельхозорганизацию, которая арендует землю у дольщиков? Ведь штрафы установлены в разных размерах для юридических лиц (организаций) и граждан (дольщиков)?

Как определить размер штрафа, если установлена «вилка»? Как будет налагаться штраф, если многоконтурный участок – как один объект учета – состоит из десятков – сотен полей, сенокосов и пастбищ, а не используется два пастбища и одно поле из него?

Как будут делить деньги между собственниками участка – дольщиками, если все-таки участок будет изъят из-за того, что сельхозорганизация-арендатор плохо его использует?

И это не все вопросы. Все они в законопроекте вообще не затронуты.

Было бы целесообразнее, если бы разработчики исходили из конкретной ситуации. Тогда было бы легче разрабатывать нормы. Например, есть заинтересованные в использовании участка лица, а собственника не могут найти или он не хочет передавать участок в аренду, или завышает арендную плату. Для этого не нужно содержать армию проверяющих. Для этого достаточно было бы прописать норму, что любое заинтересованное в получении неиспользуемого участка для ведения сельскохозяйственной деятельности лицо может обратиться в орган местного самоуправления с заявлением. По этому заявлению должны в определенный срок провести проверку. Только после этого нужно начинать процедуру изъятия неиспользуемого участка. Тогда на аукционе участок обязательно купили бы.

Если у субъекта Федерации есть потребность в участках для застройки и нет подходящего участка, но есть неиспользуемый участок из земель сельхозназначения, то и тут могли быть введены понятные механизмы: субъект Федерации или муниципальное образование сами обращаются в орган, уполномоченный проводить проверку, с заявлением. Этот орган проводит проверку, начинает процедуру изъятия, а представитель соответствующего органа власти покупает участок на торгах, которые проводятся с понижением цены. В этом случае бюджет не будет обременен высокими расходами на приобретение участка. И так далее...

То есть было бы полезнее, если бы разработчики учитывали конкретные ситуации. В настоящем виде в уже действующем законодательстве есть много возможностей для коррупции с неясными перспективами для пользы сельского хозяйства и бюджетов территорий. Представленный законопроект ситуации не улучшает.

Переход от категорий земель к территориальному зонированию как управленческая проблема

В течение почти четырех лет продолжается дискуссия по вопросу отмены категорий земель и перехода к территориальному зонированию. Минэкономразвития России и Правительство России стремятся приравнять землю, как объект правового регулирования, к другим объектам недвижимого имущества и унифицировать соответствующие правовые нормы. Их оппоненты – аграрии и землеустроители – настаивают на необходимости особого правового режима сельскохозяйственных земель как национального достояния, которое необходимо сохранять и развивать с привлечением всех имеющихся инструментов государственной земельной политики.

По логике инициаторов законопроекта наличие категорий земель рождает сложности как для пользователей, так и для контролирующих органов. Новым вектором земельной реформы провозглашена отмена категорий. Необходимость унификации земельного законодательства обосновывается несколькими причинами. Во-первых, это упрощает и удешевляет процедуры администрирования, в том числе в части сбора налогов. Во-вторых, повышает возможность доступа к земле для отечественного бизнеса, в первую очередь малого, не имеющего достаточных ресурсов для исполнения сложных и дорогостоящих юридических процедур. В-третьих, способствует капитализации земельных ресурсов, обеспечивает прозрачность правил игры для инвесторов, в том числе иностранных.

Вопрос об отмене такого правового института регулирования земельных отношений, как категории земель, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначения (проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»), стал одним из ключевых вопросов текущего этапа земельной реформы. Инициаторы законопроекта полагают, что земельные категории создают для собственников излишние затруднения и путаницу в вопросе, что же можно делать с принадлежащими им участками. Наложение на одном и том же земельном участке нескольких систем регулирования, наборов ограничений и обременений якобы создает благоприятную почву для коррупции, которая отпугивает серьезных иностранных бизнесменов. Тем более что контроль использования земель возложен на различные государственные органы – начиная с органов местного самоуправления и заканчивая специализированным ведомственным контролем, реализуемым Россельхознадзором. Кроме того, считается, что отмена категорий позволит

эффективно решать вопросы выделения площадок для развития производства и строительства жилья. В случае отмены категорий у владельцев земель развязываются руки, пробуждается инициатива, появляются перспективы динамичного развития бизнеса.

С другой стороны, эксперты – аграрии и землеустроители – не устают предупреждать, что именно наличие института категорий препятствует бесконтрольному использованию аграрных земель в несельскохозяйственных целях. Особое значение это имеет для лучших, наиболее ценных земель (тех, которые в настоящее время отнесены к сельскохозяйственным угодьям), а также наиболее удобных земель – вблизи населенных пунктов, а особенно рядом с крупными городами. Вокруг этих земель разворачивается наиболее острое противостояние между аграриями и представителями строительного бизнеса, а также крупными землевладельцами, приобретавшими земли как объект инвестиций и предмет спекуляции. Именно крупные девелоперы, а также ориентирующиеся на их потребности земельные спекулянты, уже скупившие наиболее ценные земли, хотят освободить их от излишнего, с их точки зрения, регулирования и контроля.

Экспертное сообщество, ученые, занимающиеся вопросами развития сельского хозяйства, воспроизводства и сохранения сельскохозяйственных земель, негативно относятся к инициативе отмены категорий в отношении земель сельскохозяйственного назначения без создания эффективных механизмов их защиты, в том числе от недобросовестных приобретателей. В противном случае большие массивы земель, приобретенные либо в спекулятивных целях, либо специально для перевода под жилищное или промышленное строительство, либо включенные в границы населенных пунктов, могут быть в одночасье потеряны для сельского хозяйства.

Законопроект, отменяющий деление земель на категории и устанавливающий регулирование через территориальное зонирование с одновременным установлением переходных положений, обеспечивающих защиту сельскохозяйственных земель, впервые был внесен в Государственную Думу в конце 2012 года группой депутатов. Он активно обсуждался в комитетах Государственной Думы по земельным отношениям и строительству и по аграрным вопросам. Законопроект выдвигался как не требующий дополнительных бюджетных затрат, что позволило согласовать его с Минфином России, но вызвало недоумение со стороны тех, кто понимает содержание и объемы предстоящей работы по переходу от категорий к территориальному зонированию как институту регулирования земельных отношений, основанному на совершенно иных принципах.

Специалисты в области земельных отношений отдают себе отчет в том, что упразднение института категорий в отношении тех земель, которые используются, могут или должны быть использованы в сельском хозяйстве, не нанесет ущерба развитию АПК России только при значительном объеме обеспечивающих мероприятий, которые невозможно провести без существенных бюджетных затрат. Например, необходимо определить и

документально зафиксировать границы особо ценных сельскохозяйственных земель, а это требует инвентаризации земель, поскольку ранее определенные границы пашен, сенокосов, пастбищ уже не актуальны, разработать сельскохозяйственные регламенты, в которых будут установлены определенные ограничения и обязанности землевладельца по использованию и охране земель в зависимости от их текущего состояния. Это далеко не полный перечень вопросов, но и его достаточно, чтобы понять, насколько недешевы такие работы. Разработчики законопроекта находятся в поисках компромисса между обязательностью исполнения политического решения об отмене категорий земель и необходимостью тратить бюджетные средства на выполнение большого объема дорогостоящих работ, чтобы не допустить урона для сельского хозяйства.

Стоимость сопровождающих мероприятий тем более велика, так как в течение почти четверти века такие работы на территории России не проводились. За это время коренным образом изменились границы землевладений, угодий и состояние земель. В частности, содержание гумуса (основы естественного плодородия земель) снизилось до критических значений, продолжаются процессы эрозии и деградации почв, неиспользуемые поля зарастают кустарником и лесом.

Резкая критика законопроекта привела к его добровольному отзыву внесшими его депутатами. Впоследствии он долго находился на переработке в Минэкономразвития России.

Доработанный законопроект снова и снова выдвигался на обсуждение, каждый раз подвергаясь критике. В частности, он трижды получал отрицательное заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основная суть возражений заключалась в том, что отмена деления земель на категории, являющегося одним из принципов действующего земельного законодательства, повлечет отмену всей Особенной части Земельного кодекса Российской Федерации, вызовет дестабилизацию земельных и связанных с ними градостроительных, лесных и других отношений, необходимость очередного изменения земельной документации. Отмечается, что необходимость столь кардинальных изменений отсутствует, поскольку можно просто совершенствовать порядок установления и изменения целевого назначения и разрешенного использования земельных участков, в том числе с целью устранения административных барьеров для предпринимательства.

В обсуждении новой версии законопроекта принял участие и Минсельхоз России, который предложил довольно большой пакет поправок в целях защиты сельскохозяйственных земель от неконтролируемого использования в несельскохозяйственных целях. Однако в версии законопроекта, внесенного Минэкономразвития России в Правительство России в октябре 2013 года, эти предложения оказались практически полностью проигнорированы.

На примере продвижения законопроекта об отмене категорий очевиден уровень понимания чиновниками проблем земельной сферы. Действительно, политическое решение об отмене категорий с одновременным созданием механизмов защиты аграрных земель было обсуждено и принято в ходе заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 9 октября 2012 года. По итогам этого заседания 26 октября 2012 года Президент России В.В. Путин подписал пакет поручений, первым из которых значилось: «Правительству Российской Федерации и Государственной Думе обеспечить доработку и принятие федерального закона, направленного на изменение порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земельных участков по целевому назначению на категории, обратив особое внимание на установление переходных положений, обеспечивающих защиту земель сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий и других особо ценных земель. Срок исполнения поручения – 1 февраля 2013 года». Заметим, что ни одно из поручений Президента России из «земельного пакета» не было выполнено в срок.

В октябре 2013 года заместитель Председателя Правительства России Д.Н. Козак провел межведомственное совещание по согласованию позиций заинтересованных министерств. Позицию Минсельхоза России, в целом отражающую критические позиции аграриев и земельных экспертов, в итоговых решениях по большей части проигнорировали, а в протоколе зафиксировали согласование позиций.

Не углубляясь в историю земельной реформы современной России, укажем на основную, с нашей точки зрения, причину такой ситуации, порожденную этой реформой.

Она заключается в том, что сельскохозяйственные земли потеряны государством как объект управления; соответствующие управленческие практики и институты разрушены. С того момента, как возобладала точка зрения на земли, как на объект рыночного оборота (с мотивировкой: рыночный оборот обеспечит переход земель к эффективному собственнику), а также как на ресурс расширения жилищного и промышленного строительства (при этом земля используется только как физическая основа с учетом градостроительных характеристик и потребностей), государство отказалось от содержательной земельной политики в аграрной сфере и в области развития сельских территорий, т.е. от решения вопроса о том, как земли превратить в земельный ресурс для развития сельского хозяйства и сельских территорий, как учитывать, сохранять, воспроизводить и развивать этот ресурс, как обеспечить предоставление сельскому хозяйству земельных ресурсов нужного типа, качества и объема в нужное время и на тех или иных конкретных территориях для развития аграрно-промышленного комплекса, обеспечения продуктового баланса, продовольственной безопасности, решения вопросов импортозамещения и повышения экспортного потенциала. Результатом такого подхода стало разрушение якорных институтов

земельной сферы: земельной службы и единой системы землеустроительных проектных институтов, сведение всей земельной политики к формированию учетных единиц, способных к рыночному обороту. И эта задача, заметим, также не решается, поскольку до 100-процентной постановки сельскохозяйственных земель на кадастровый учет еще очень далеко.

Новая версия законопроекта № 465407-6, отменяющего институт категорий земель, в короткие сроки прошла этапы предварительных согласований и внесена Правительством России в Государственную Думу в марте 2014 года. 9 декабря 2014 года законопроект принят в первом чтении, а 18 июня 2015 года Комитетом Государственной Думы по земельным отношениям и строительству законопроект внесен на рассмотрение уже во втором чтении.

При этом оба комитета, курирующие вопросы сельского хозяйства – профильные комитеты Государственной думы и Совета Федерации, – консолидированно выступили против принятия законопроекта в том виде, в котором он был внесен. В письме на имя Председателя Правительства России Д.А. Медведева, подписанном председателями обоих комитетов и некоторыми депутатами, ясно выражена позиция необходимости возврата государства в сферу земельной политики: требование поставить все земли на государственный кадастровый учет, провести зонирование сельскохозяйственных земель, а также разработать и утвердить сельскохозяйственные регламенты прежде, чем будет отменено регулирование через категорию земель сельскохозяйственного назначения.

На стадии внесения законопроекта на второе чтение в процесс включился новый участник – Общественная палата Российской Федерации, которая по инициативе экспертов-аграриев и землеустроителей решила провести экспертизу законопроекта. В связи с проведением общественной экспертизы и развернувшейся дискуссией теперь уже с участием Общественной палаты дальнейшее движение законопроекта застопорилось. Общественные экспертизы законопроекта проводились 3 раза – в июне и октябре 2015 и в январе 2016 года. Заключение по их результатам каждый раз направлялись в 2 адреса: Председателю Правительства Российской Федерации и Председателю Государственной Думы.

Активная позиция Общественной палаты, несмотря на жесткое противостояние Минэкономразвития России, защищавшего разработанный им законопроект, обусловила внесение множества существенных поправок уже после прохождения первого чтения и после того, как проект был внесен на рассмотрение во втором чтении. В частности, уже никто не говорит о том, что переход от категорий к территориальному зонированию будет бесплатным, как было первоначально заявлено при внесении законопроекта в Государственную Думу, уже заложены механизмы защиты особо ценных сельскохозяйственных земель (сельскохозяйственных угодий), внесена ясность в состав сельскохозяйственного регламента, отрегулированы другие разногласия.

По итогам третьей общественной экспертизы, проведенной 17 декабря 2015 года, Общественная палата Российской Федерации отметила, что в результате доработок, основанных на рекомендациях, направленных после предшествующих двух экспертиз, в законопроекте появились эффективные механизмы защиты сельскохозяйственных земель.

Вместе с тем в условиях текущих затруднений государственного бюджета, с особенной остротой встал вопрос о стоимости мероприятий по переходу от категорий к территориальному зонированию. В заключении Общественной палаты по итогам экспертизы отмечается необходимость корректного определения технологии проведения этих работ в отношении сельскохозяйственных земель, их трудоемкости и стоимости.

Два вида мероприятий вызывают особые затруднения и соответствующие дискуссии: установление границ особо ценных сельскохозяйственных земель (с тем чтобы защитить их практически от всех возможных попыток репрофилировать на другие виды использования) и разработка сельскохозяйственных регламентов, устанавливающих определенные ограничения и обязанности для землевладельцев по использованию и охране земель.

Структура сельскохозяйственного регламента (состав работ) уже определена законопроектом. Он включает в себя определение видов разрешенного использования, для чего требуются проведение работ по землеустройству, в том числе разработка требований (схемы) рационального использования земель и их охраны, установление ограничений по использованию земель. Проведение подобных работ связано с необходимостью изучения почвенного, геоботанического и иного состояния конкретных земель, а также выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, засолению и другим негативным воздействиям. Вследствие этих обстоятельств создание единого типового сельскохозяйственного регламента как способа сэкономить невозможно. Даже при использовании имеющихся результатов агроклиматического зонирования территории Российской Федерации подобные работы всегда имеют индивидуальный характер.

Минэкономразвития России полагает, что при определении технологии выполнения и планировании затрат на переходные мероприятия нужно брать за основу опыт градостроительного зонирования и разработки правил землепользования и застройки, тем более что, по мнению министерства, эти правила уже созданы в 87% муниципалитетов, а затраты на их дальнейшее создание и обновление уже заложены в соответствующие бюджеты, что (с учетом полученного органами местного самоуправления первого опыта работы в новой системе зонирования) позволит эффективно распространить зонирование и на сельскохозяйственные земли.

Эксперты Общественной палаты отметили, что имеющийся опыт зонирования и заложенные бюджетные расходы имеют отношение

исключительно к градостроительному зонированию в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Сельскохозяйственное зонирование как часть системы сельскохозяйственного планирования (или землеустройства), основы которого в настоящее время определяются Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» и новыми положениями, вносимыми в него рассматриваемым законопроектом, имеют аналогичные с градостроительным зонированием нормы только в части кадастрового учета границ формируемых зон (сельскохозяйственного назначения или жилых, общественно-деловых, производственных и т.д.). Остальные виды работ, такие, как определение особо ценных сельскохозяйственных земель и разработка сельскохозяйственных регламентов, включающих схемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель, не имеют ничего общего с методикой и порядком разработки градостроительных правил землепользования и застройки.

При градостроительном планировании в большей мере имеют значение сведения о площади земельных участков, их инфраструктурной обеспеченности и возможности развития промышленности, социальной и жилищной сферы. При сельскохозяйственном планировании, помимо площади земельного участка и инфраструктуры, наивысшее значение имеют сведения о качестве почвенного покрова, климате, возможности выращивания сельскохозяйственных культур и ограничениях по использованию земель, отражаемых в перечне обязательных для землепользователя мероприятий по защите и сохранению их плодородия, созданию оптимальной схемы организации сельскохозяйственного производства на территории. С 1990-х годов структурные подразделения по землепользованию и землеустройству органов местного самоуправления, соответствующие указанным задачам сельскохозяйственного планирования, сохранились не более чем в 5% сельских поселений. Та же ситуация в структурах администраций субъектов Российской Федерации. Поэтому в 95% случаев работа в сфере сельскохозяйственного планирования, в том числе сельскохозяйственного зонирования, для региональных и муниципальных органов власти будет новым видом деятельности и в случае отсутствия должной централизованной организационной и методологической поддержки и бюджетной обеспеченности заведомо не будет успешной.

Особое внимание при проведении общественных экспертиз было уделено землям, подвергающимся максимальному риску выбытия из сельскохозяйственного использования – это сельскохозяйственные земли уже включенные в границы населенных пунктов или находящиеся вблизи городов и уже, как правило, скупленные крупными землевладельцами и земельными спекулянтами.

В рамках действующего законодательства включение сельскохозяйственных земель в границы населенного пункта приводит к автоматической смене их категории на категорию земель населенных пунктов,

в том числе и по землям, которые относятся к наиболее ценным и продуктивным (сельскохозяйственным угодьям). Остающийся в отношении таких земель вид разрешенного использования – для сельскохозяйственного производства – может быть изменен решением органа местного самоуправления практически без ограничений, после чего продуктивные аграрные земли можно использовать под жилищную или промышленную застройку.

С точки зрения быстрой экономической отдачи намного эффективнее использовать земли вблизи крупных городов или включенные в границы населенных пунктов под жилищное или промышленное строительство, нежели развивать на них аграрное производство. Однако при таком, казалось бы, очевидно выгодном решении эффект от отмены категорий земель может оказаться довольно краткосрочным и противоречивым. Горожане лишаются источника свежего продовольствия, которое может быть доставлено непосредственно с грядки или от коровы, теряются рабочие места в аграрном секторе. Но главное – безвозвратно утрачиваются ценные плодородные земли, в высокой степени окультуренные, зачастую мелиорированные, обеспеченные развитой аграрной производственной инфраструктурой и находящиеся рядом с потребителями продукции (т.е. земли с высокой капитализацией). Необходимо иметь в виду, что в случае застройки земли выбывают из аграрного оборота необратимо, а достижение такого уровня капитализации требует не только больших финансовых вложений, но и существенного времени. Обращение с такими землями теми же методами, которыми приватизаторы 1990-х годов обращались с подавляющей частью доставшихся им почти задаром производственных активов (по принципу – расчленить и продать), явно не соответствует статусу таких земель как национального достояния.

Эксперты предложили распространить на сельскохозяйственные земли, включенные в границы населенных пунктов, порядок установления сельскохозяйственного регламента и выделения особо ценных земель, предусмотренный законопроектом об отмене категорий. Для этого должна быть проведена инвентаризация этих земель, должны быть выделены и специальным образом защищены от застройки особо ценные земли (те, которые до включения в границы населенного пункта были продуктивными сельскохозяйственными угодьями), а также приняты решения о выведении этих земель за пределы границ населенных пунктов.

Кроме того, отмечалось, что необходимо устранить риски неконтролируемого включения в границы населенных пунктов особо ценных сельскохозяйственных земель (сельскохозяйственных угодий) с целью застройки.

Разработчики законопроекта отмечают, что согласно переходным положениям законопроекта до установления сельскохозяйственных регламентов, то есть до получения результатов сельскохозяйственного планирования, изменение видов разрешенного использования земельных

участков, расположенных в границах зон земель сельскохозяйственного назначения и подлежащих включению в границы таких зон, не допускается. Однако возникает вопрос: что будет происходить с землями в период между принятием законопроекта в качестве федерального закона и окончанием работ по установлению границ зон сельскохозяйственного назначения и особо ценных сельскохозяйственных земель? Очевидно, что если в течение нескольких лет на одной территории будут сосуществовать земли, регулируемые через категории, и земли, регулируемые через территориальное зонирование, неизбежна «игра» чиновников на возможностях перехода, и этими возможностями неизбежно воспользуется капитал.

При доработке законопроекта необходимо однозначно решить два вопроса, касающиеся этих, подверженных наибольшему риску земель:

Каким образом должен быть установлен особый режим для земель, включенных в состав территориальных зон сельскохозяйственного назначения при включении их в границы населенных пунктов?

Какой должен быть предусмотрен в законопроекте механизм защиты земель сельскохозяйственного назначения, которые могут быть включены в границы населенных пунктов в период после принятия закона и до момента, когда эти земли попадут в состав территориальной зоны сельскохозяйственного назначения?

Эксперты предлагают решать эти вопросы как путем установления административных ограничений, так и путем создания экономических механизмов, обеспечивающих изъятие в пользу муниципалитета ренты, образующейся у землевладельца при получении права на застройку участка сельскохозяйственной земли, с целевым использованием этих средств на восстановление площади ценных земель в другом месте путем их окультуривания и подготовки к ведению сельскохозяйственного производства.

Общественная палата отметила существенные расхождения в оценке объемов затрат, необходимых для реализации мероприятий по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Так, относительно финансово-экономического обеспечения законопроекта Минэкономразвития России отмечает, что подготовленные им совместно с Минсельхозом России и переданные в Правительство Российской Федерации расчеты затрат на реализацию законопроекта в части отмены института категорий сельскохозяйственных земель и перехода к территориальному зонированию потребуют около 10 млрд. рублей. Заметим, что эта сумма, основанная на расчетах Росреестра, предполагает оплату работ только по определению границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения. Затраты на разработку сельскохозяйственных регламентов, а также мероприятий по переходу к территориальному зонированию по другим категориям земель в этих расчетах не учтены. Нелишним будет отметить, что по мере обсуждения на различных экспертных площадках, в рабочих группах, а также на

межведомственных совещаниях содержания законопроекта, механизмов его реализации и размера затрат, федеральными министерствами озвучивались суммы 2, 4, 8, 9 и вплоть до 30 млрд. рублей, что говорит о большом разбросе оценок необходимых затрат в связи с введением совершенно нового для России механизма регулирования земельных отношений, отсутствием единства в понимании методов и технологии выполнения работ, оценки трудовых и иных затрат.

Общественная проверка технологии проведения работ и расчетов их стоимости, представленной Минэкономразвития России, основывалась на информации, полученной Общественной палатой от органов исполнительной власти субъектов Федерации в качестве ответов на целевой запрос, а также на совместном экспертном заключении Государственного университета по землеустройству, Союза комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий, Национального союза землеустроителей и Почвенного института. В соответствии с оценкой органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации суммарная стоимость работ по регионам составит около 60 млрд. рублей, а эксперты в области землеустройства и почвенных исследований оценили ее в 56 млрд. рублей.

Краткое изложение только части основных дискуссионных вопросов, возникших при анализе и экспертизе как законопроекта об отмене категорий земель и переходе к территориальному зонированию, так и самой этой законодательной инициативы, приводит к выводу об общей ситуации отсутствия эффективных институтов управления в земельной сфере России в отношении сельскохозяйственных земель. Сформированы два полюса влияния. Один – действующий в подходе, исповедующем общую правовую унификацию и экономическую либерализацию, что действительно необходимо для обеспечения прозрачных и стабильных рыночных правил. Второй – отражающий практику и опыт работы с сельскохозяйственными землями как особым объектом управления, развития и охраны. Это полярное противостояние, имеющее конкретных носителей (с одной стороны – либерально ориентированных чиновников, желающих простым путем решить вопрос земельных ресурсов для жилищного и промышленного строительства, крупных землевладельцев, земельных инвесторов и спекулянтов, а с другой – производителей продовольствия, фермеров и мелких землевладельцев), может стать взрывоопасным для хозяйственной и социальной ситуации по той простой причине, что земля всегда была и остается особо чувствительным предметом внутренней политики.

Снятие этого противостояния, нахождение путей конструктивного взаимодействия сторон возможно только путем восстановления особой управленческой позиции государства, реализуемой через систему политических, административных и финансовых механизмов: централизованную земельную службу, земельные банки и специализированные агентства, профессиональную систему землеустроительных исследовательских и проектных организаций,

работающих по единым прозрачным методикам. В частности реализация законопроекта об отмене категорий земель и переходе к территориальному зонированию просто невозможна без жестко централизованной государственной системы методического, организационного, консультационного сопровождения всех работ. Чтобы в очередной раз не получить «лоскутное одеяло» с непонятными характеристиками, организационные решения должны приниматься уже сейчас.

Законопроект планируется принять в текущем году, а работы по переходу к зонированию начать с 2017 года.

Развязка интриги не за горами. На кону последний стратегический ресурс России – сельскохозяйственные земли. Аграрные политики и эксперты убеждены, что сельское хозяйство имеет огромные перспективы, а Россия способна в недалеком будущем стать великой аграрной державой. Но для этого необходимо сохранить сельскохозяйственные земли, повысить их капитализацию и инвестиционную привлекательность, что не вполне согласуется с последними тенденциями в реформе земельного законодательства.



Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 24 (623)

**О совершенствовании законодательного регулирования
оборота земель сельскохозяйственного назначения**

(к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса и
природопользования при Совете Федерации, 24 июня 2016 года)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторская группа:
М.О. Орлов, Н.Г. Кузьмина, С.Л. Постников, Л.И. Холод, Р.Л. Кохнович,
А.Н. Лукьянова, А.И. Красина, Н.А. Шульгина

Электронная версия аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации
в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru)
в разделе «Аналитические материалы»

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления делами
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 16.06.2016. Формат 60x84 1/8.
Усл. печ. л. 9,76. Тираж 100 экз. Заказ