

**О состоянии земель
сельскохозяйственного
назначения и
законодательных мерах,
обеспечивающих их
рациональное использование**

Липски С.А., гл. научный сотрудник
ВИАПИ им. А.А.Никонова, д.э.н., доц.
(lipski-sa@yandex.ru)

Развитие земельного законодательства за последние 3-4 года

- 1) порядок предоставления земельных участков (171-ФЗ от 23.06.2014, вступил в силу в 2015),
- 2) совершенствования земельного надзора и контроля (234-ФЗ от 21.07.2014, вступил в силу в 2015),
- 3) изъятие земель для государственных и муниципальных нужд (499-ФЗ от 31.12.2014, вступил в силу в 2015),
- 4) определение налоговой базы для объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости (284-ФЗ от 04.10.2014, вступил в силу в 2015)
- 5) проведение комплексных кадастровых работ (447-ФЗ от 21.12.2014, вступил в силу в 2015),
- 6) изменение условий осуществления кадастровой деятельности (452-ФЗ от 30.12.2016, вступил в силу в 01.07.2016)

Развитие земельного законодательства за последние 3-4 года

- 7) интеграция кадастра и регистрации прав на недвижимость
Федеральный закон 218-ФЗ от 13.07.2015 (вступил в силу в 2017)
- 8) особые условия предоставления земельных участков в регионах Дальневосточного федерального округа - Федеральный закон 119-ФЗ от 01.05.2016 г. (вступал в силу поэтапно в 2016-2017)
- 9) изменение условий осуществления кадастровой оценки –
Федеральный закон 237-ФЗ от 03.07.2016 (вступил в силу в 2017)
- 10) совершенствование механизма выявления и принудительного заброшенных сельскохозяйственных угодий - Федеральный закон 354-ФЗ от 03.07.2016 (вступил в силу в 2016)
- 11) Федеральный закон № 447-ФЗ от 29.12.2017 «О внесении изменений в статьи 1 и 14.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (вступил в силу с 30 марта 2018 г. - изменение процедуры подготовки и проведения общего собрания собственников земельных долей)

Развитие земельного законодательства за последние 3-4 года

12) Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Вступает в силу с 2019 года.

13) переход от категорий земель к территориальному зонированию (принят в первом чтении в 2014 году, обсуждение законопроекта продолжается).

Спорные решения в земельной сфере, непосредственно затрагивающие полномочия органов местного самоуправления

- 1) Передача от ОМС муниципальных районов на уровень поселений предоставления земельных участков, собственность на которые не разграничена (это треть земельного фонда страны) ;
- 2) Недостаточно полномочий у органов муниципального земельного контроля + коллизии между ЗК РФ и 131-ФЗ;
- 3) Невозможность выкупить земельную долю в муниципальную собственность даже с согласия собственника;
- 4) Отсутствие реального софинансирования проведения комплексных кадастровых работ.

Мер правового характера, непосредственно обеспечивающих рациональное использование земель, недостаточно

Вопросы законодательного обеспечения непосредственно охраны и организации рационального использования земель за этот период не только не получили должного развития, но даже из тех федеральных законов, что были приняты еще в 90-х годах или в самом начале XXI столетия, на нынешнем этапе оказались исключенными ряд ключевых норм.

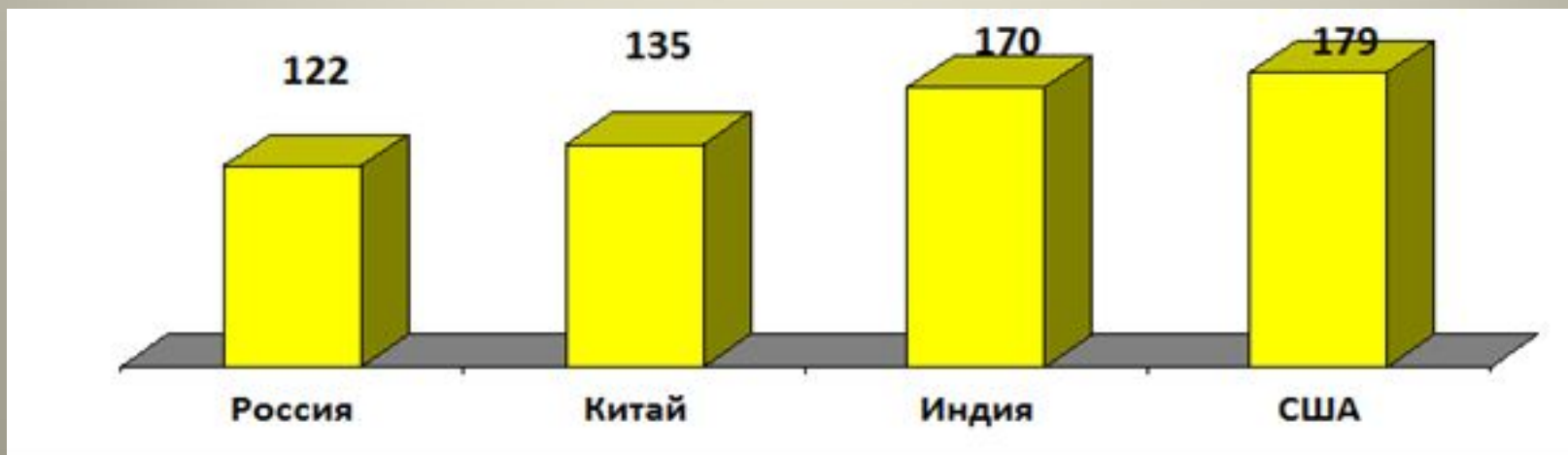
Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ **«О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»** менялся 7 раз. Практически все содержательные изменения предусматривали **отмену его норм или изложение их в «усеченном варианте»**. В нем отсутствуют изначально предусмотренные нормы о: ежегодном национальном докладе о состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения и о государственном регулировании и государственной поддержке в данной области (ст. 12); лицензировании деятельности по агрохимическому обслуживанию (ст. 18); государственном контроле за воспроизводством плодородия земель (ст. 22); научных исследованиях в области обеспечения плодородия земель (ст. 26) и др.

Мер правового характера, непосредственно обеспечивающих рациональное использование земель, недостаточно

Изменения **Федерального закона «О землеустройстве»** (2001):

- определение координат границ объекта землеустройства заменено описанием их местоположения (2005 год, что привело к снижению точности землеустроительных работ);
- из состава землеустроительных работ исключены геодезические и картографические работы (2006 год);
- отменена обязательность землеустройства при: 1) предоставлении и изъятии земельных участков; 2) определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; 3) перераспределении земельных участков, используемых в сельскохозяйственном производстве; тогда же было упразднено территориальное землеустройство, а из числа объектов землеустройства исключены земельные участки (2008 год);
- из числа объектов землеустройства исключены зоны с особыми условиями использования территорий (2014-2015 годы);
- из числа объектов землеустройства исключены территории населенных пунктов и территориальные зоны (2017 год).

Площади пахотных земель в крупнейших по их запасам странах, в млн. га



Подверженность сельскохозяйственных угодий разного рода негативным процессам

Значительная часть сельскохозяйственных угодий подвержена разного рода негативным процессам, наиболее опасными из которых являются:

- различные виды эрозии (ей подвержено 8,4% площади сельскохозяйственных угодий);
- снижение содержания гумуса в почве (за последние 25-30 лет в среднем 20 %);
- опустынивание, которому уже сейчас подвержены Черные земли (Республика Калмыкия, северная часть Дагестана, Астраханская область), потенциально опасны же в этом отношении земли еще двух десятков регионов;
- закисление сельскохозяйственных угодий (более 50 млн.га) и другие процессы, ухудшающие химический состав почв;

Подверженность сельскохозяйственных угодий разного рода негативным процессам

- зарастание природных кормовых угодий по причине их несвоевременного и нерегулярного сенокоса (за 90-е годы доля сельскохозяйственных угодий, заросших лесом и кустарником, возросла с 10 % до 20 %);
- изменение гидрологического режима земель, вызванное гидростроительством и другими антропогенными факторами, в результате чего развиваются процессы заболачивания или переувлажнения. Так, за последние 30-40 лет площадь переувлажненных земель увеличилась на 12-15%;
- засорение сельскохозяйственных угодий камнями. Этот процесс ускоряется из-за глубокой вспашки;
- загрязнение земель как результат деятельности предприятий промышленности и энергетики, транспорта, добычи и заготовки различных ресурсов, а также функционирования животноводческих комплексов, применения пестицидов и других средств химизации в сельскохозяйственном производстве.

Недостаточная конкретика действующего законодательства в вопросах обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения

Предложение:

разработать проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», которые позволили бы восстановить и детализировать его отмененные положения, а также новую редакцию Федерального закона «О землеустройстве» .

Собственность на землю



Земельный фонд Российской Федерации (формы собственности)

Год	Форма собственности		
	государственная муниципальная	и собственность граждан	собственность юридических лиц
2005	1580,4	124,2	5,2
2006	1880,0	123,8	6,0
2007	1577,6	125,1	7,1
2008	1576,9	124,3	8,6
2009	1576,3	123,2	10,3
2010	1576,4	121,4	12,0
2011	1576,7	119,6	13,5
2012	1576,8	118,3	14,7
2013	1576,9	117,0	15,9
2014	1577,3	115,4	17,2
2015	1579,1	115,3	18,1

Проблемные результаты приватизации с/х угодий

- **Проблема земельных долей**, которая имеет несколько составляющих: 1) невостребованные доли,
- 2) сложность принятия решений в отношении приватизированной земли – через общие собрания собственников;
- 3) большое число граждан, ставших собственниками, но плохо представляющих, что с этой собственностью делать, и т.п.
- Но главным недостатком следует признать то, что (4) массовая и спешная приватизация 90-х породила противоречие между ключевыми участниками аграрного производства (и вообще сельской жизни): а) гражданами, ставшими собственниками земли, но не способными организовать их использование (точнее их правомерными интересами получать некие блага от своего статуса собственника земли) и б) агрохозяйствами, объективной потребностью для которых является осуществление на указанных землях процесса сельскохозяйственного производства.

Земельные доли (2012-2019 гг., в млн. га)

	2012	2013	2014	2015	2016
всего в собственности граждан, в том числе	97,6	94,9	92,3	89,3	88,4
<i>в % к предыдущему году</i>		97,2	97,3	96,7	99
<i>в % к базовому (2012) году</i>	100	97,2	94,6	91,5	90,6
не востребованные		15,3	16,6	18,1	18,5
<i>в % к предыдущему году</i>			108,5	109	102,2
<i>в % к базовому (2013) году</i>		100	108,5	118,3	120,9
признаны муниципальной собственностью			3,7	4,4	5,5
<i>в % к предыдущему году</i>				118,9	125

Трудности признания невостребованных земельных долей муниципальной собственностью

- 1) сомнения судов в обоснованности включения долей в такие списки. Так, если собственник земельной доли умер и в права наследования вступил его наследник, то 3-летний срок нераспоряжения долей (как основание признать ее невостребованной) начинается с момента перехода прав на нее к последнему. Кроме того, в случае признания доли невостребованной по причине не распоряжения ею собственнику достаточно заявить о своем несогласии (с соблюдением определенных процедур) – это также является основанием для исключения доли из списка невостребованных;
- 2) возможные конфликты между органами местного самоуправления и сельскохозяйственными организациями, фактически использующими соответствующие земли;
- 3) организационно-технические ошибки органов местного самоуправления при обращении в суды.

Меры по упорядочению отношений общей долевой собственности на с/х угодья

- ✓ наделение муниципальных образований правом покупать земельные доли граждан-собственников, желающих их продать, но не находящих покупателя с достойным предложением;
- ✓ признание земельной доли не дробимой, в т.ч. при ее наследовании (как, например, земельного участка крестьянского (фермерского) хозяйства)
- ✓ создание общедоступного информационного ресурса в сети «Интернет», содержащего информацию о собраниях собственников земельных долей и принимаемых ими решениях

Для этого разработать проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»», которые позволили бы усовершенствовать механизм перехода неостребованных земельных долей в муниципальную собственность и защитить правомерные интересы собственников земельных долей.

Проблема выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий

- Одним из негативных явлений современного сельскохозяйственного землепользования стало неиспользование земель, предоставленных для производства сельскохозяйственной продукции (официальные данные Минсельхоза России – 28 млн. га, в действительности эта цифра может достигать 40 млн. га).

Проблема выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий

- Решение должно быть комплексным:
- 1) анализ причин, способствующих указанному неиспользованию;
- 2) определение мер экономического и правового характера по преодолению этого явления;
- 3) выявление заброшенных земель, а также их правообладателей;
- 4) принятие соответствующих мер в увязке с другими решениями по совершенствованию аграрного землепользования.

Совершенствование механизма выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий (с 2016 г.)

Федеральный закон от 03.07.2016. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации»

Совершенствование механизма выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий (с 2016 г. – согласно 354-ФЗ)

- включение 2-летнего периода освоения земельного участка в общий 3-летний срок его неиспользования;
- упрощено проведение внеплановых проверок в отношении юридических лиц (больше не требуется их согласование с органами прокуратуры);
- возможность использования земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в 30-километровой зоне от границ сельских населенных пунктов, только для ведения сельского хозяйства;
- ограничено участия в торгах для прежних правообладателей, допустивших ненадлежащее использование участка;
- решен вопрос о начальной цене земельного участка, выставленного на торги в связи с ненадлежащим использованием, – рыночная или кадастровая стоимость;
- проведение повторных торгов (со снижением на 20 процентов начальной цены участка) если участок не продан на первых торгах

Меры по дальнейшему совершенствованию механизма выявления и принудительного изъятия заброшенных с/х угодий

- **Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»** – сокращение сроков изъятия неиспользуемых земель – отказаться от введенного в 2016 году исчисления срока с момента выявления факта неиспользования (исправление ошибки 2016 года – надо - с момента возникновения права на такой участок), а также признать в качестве основания для изъятия результаты муниципального контроля.
- Нужно корректировать постановление Правительства РФ от 23.04.2012 N 369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».
- Более полное использование возможностей госземнадзора
- Налоговое регулирование (налоговая ставка 0,3% или 1,5% от кадастровой стоимости)

В настоящее время в земельном законодательстве не раскрыты понятия «эффективное использование земель с/х назначения», их «рациональное» или «ненадлежащее» использование (до 2016 года последнее определение имелось)

Сейчас согласно ст. 287 Гражданского кодекса Российской Федерации возможно прекращение прав на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования участка, не определяя, что это значит.

Необходимо разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»» в целях закрепления в них понятий «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения» и «ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения».

Основные меры по решению имеющихся проблем законодательного обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения

Разработка и принятие законопроектов:

1) «О внесении изменений и дополнений Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в целях **восстановления его отмененных положений**;

2) «О внесении изменений и дополнений Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»», в целях **усовершенствования механизма перехода не востребованных земельных долей в муниципальную собственность и защиты правомерных интересов собственников земельных долей**;

Основные меры по решению имеющихся проблем законодательного обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения

Разработка законопроектов:

3) «О внесении изменений в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в целях сокращения срока неиспользования земельного участка, достаточного для его изъятия за неиспользование – отказаться от введенного в 2016 году исчисления с даты выявления этого факта, а **вести отсчет этого срока с момента возникновения права на такой участок;**

4) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»» в целях **закрепления в них понятий «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения» и «ненадлежащее использование» земель сельскохозяйственного назначения».**

Спасибо за внимание