

Федеральное агентство научных организаций

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ НАУЧНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР АГРАРНОЙ
ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ
- ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА» - ФИЛИАЛ
ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ АГРАРНЫХ ПРОБЛЕМ И
ИНФОРМАТИКИ
ИМЕНИ А.А. НИКОНОВА
(ВИАПИ ИМЕНИ А.А. НИКОНОВА – филиал ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ)


УДК 338.43

№ госрегистрации АААА-А17-117031610019-6

Инв. № 0569-0571-02-2017

УТВЕРЖДАЮ

Директор ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ
академик РАН


А.Г. Папцов
«01» декабря 2017 г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

по теме № 0569-2017-0022

«Разработать методические рекомендации по изъятию неиспользуемых
сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот»

Врио руководителя

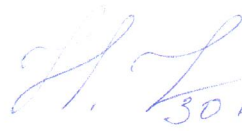
ВИАПИ им. А.А.Никонова,

академик РАН


А.В.Петриков

«30» ноября 2017 г.

Руководитель темы,
заведующий отделом
Земельных отношений,
д. э. н., доцент


Н.И.Кресникова
30 ноября 2017 г.

Москва 2017

Исполнители:

Отдел земельных отношений (г. Москва)

Кресникова Н.И., д.э.н., доцент



заведующая отделом

Огневцев С.Б., д.э.н., профессор



главный научный сотрудник

Липски С.А., д.э.н., доцент

главный научный сотрудник

Задорожная Е.А.



научный сотрудник

Подписи исполнителей НИР удостоверяю

Ученый секретарь

ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ

д.э.н., доцент



Н.Д. Аварский

подпись, дата

РЕФЕРАТ

**РАЗРАБОТЧИК: ВИАПИ имени А.А. Никонова – филиал ФГБНУ ФНЦ
ВНИИЭСХ**

Отчет 185 с., 5 рис., 20 табл., 4 раздела, 39 источников, приложение

Разработать методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот

Объектом исследования являлись земли сельскохозяйственного назначения и сфера сельскохозяйственного землепользования регионов России.

Цель работы – развитие и дополнение научных и практических разработок, обеспечивающих основу для подготовки методических рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель или используемых с нарушением законодательства Российской Федерации для их вовлечения в производственный оборот.

Методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот включают методику подготовки информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации, а также предложения и указания, способствующие внедрению в практику сельскохозяйственного землепользования наиболее эффективных методов и форм привлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель. Речь идет только о землях, владение, пользование и распоряжения которыми регулируются Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и функции в сфере контроля и надзора которых уполномочена осуществлять Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор).

В отчете представлены результаты анализа современных отечественных и зарубежных разработок в области сельскохозяйственного землепользования. Рассматриваются собственность как общественная категория и ее влияние на распределение прав на землю. Подчеркиваются особенности и анализируются результаты проведения территориальными управлениями Россельхознадзора проверок соблюдения земельного законодательства при использовании земель. Институциональная часть отчета содержит описание и анализ регулирования и порядка изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий.

Указанные методические рекомендации предназначены, в основном, для оказания методической помощи территориальным управлениям Россельхознадзора, поэтому в основу их разработки положены соответствующие правовые акты, включая законы, практика их применения и эмпирические данные, накопленные в субъектах Российской Федерации в сфере контроля и надзора за землями сельскохозяйственного назначения. Практическое значение

результатов данного исследования заключается в ожидаемом увеличении площади используемых продуктивных земель в регионах за счет передачи эффективным сельскохозяйственным производителям изъятых у собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов неиспользуемых или используемых с нарушением земельного законодательства сельскохозяйственных участков.

Из 22 статей, опубликованных авторами отчета в 2017 году, по результатам проведенного исследования опубликовано 15 работ, в том числе в журналах, индексируемых в наукометрической базе РИНЦ, и журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации – 12. Результаты исследования представлялись на различных собраниях: научно-практической конференции на тему: «Проблемы правового регулирования земельных отношений» (г. Москва); Московском экономическом форуме, организованном Московским государственным университетом и др.

Содержание

Введение.....	7
1. Теоретические основы вовлечения в производственный оборот сельскохозяйственных земель.....	11
1.1. Влияние эволюции земельных отношений в России на вовлечение в производственный оборот сельскохозяйственных земель.....	11
1.2. Регулирование земельных отношений в России и зарубежных странах.....	19
1.3. Собственность как общественная категория и распределение прав собственности на землю в России.....	33
2. Основы государственного управления в сфере использования сельскохозяйственного земельного фонда Российской Федерации.....	47
2.1. Государственный мониторинг и государственный учет земель в Российской Федерации.....	47
2.2. Использование сельскохозяйственных угодий России организациями, гражданами и их объединениями.....	53
2.3. Учет земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности и разграничение государственной собственности на эти земли.....	54
2.4. Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и государственный земельный надзор за использованием этих земель.....	58
2.5. Обеспечение целевого использования сельскохозяйственных земель и сохранения их плодородия.....	63
3. Институциональные основы разработки методических рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот.....	74
3.1. Регулирование и порядок изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий.....	74
3.2. Недостатки механизма изъятия заброшенных земель, применявшегося с 2012 года.....	76
3.3. Законодательные решения 2016 года в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации.....	80
3.4. Классификация сельскохозяйственных угодий.....	84
3.5. Установление признаков и определение критериев неиспользуемых сельскохозяйственных земель в соответствии с действующими нормативными и нормативно-правовыми актами.....	113
3.6. Выявление фактов неиспользования земель сельскохозяйственного назначения в ходе осуществления	

государственного земельного надзора.....	115
3.7. Направления улучшения организации государственного земельного надзора.....	118
4. Методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот....	140
4.1. Общие положения.....	140
4.2. Методика подготовки информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации...142	
4.3. Предложения для повышения эффективности методов и форм привлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель.....	152
Заключение.....	162
Список использованной литературы.....	165
Приложение А. Порядок и процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.....	168
Приложение Б Отчет о результатах деятельности отдела земельных отношений.....	186

Введение

В связи с принятием в 2016 году федеральных законов, которые регулируют порядок изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных угодий, становится актуальной проблема разработки методической основы их реализации. *Цель исследования* по теме: «Разработать методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот» состояла в развитии и дополнении научных и практических разработок, обеспечивающих основу для подготовки методических рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель или используемых с нарушением законодательства Российской Федерации для их вовлечения в производственный оборот. *Объектом* исследования являлись земли сельскохозяйственного назначения и сфера сельскохозяйственного землепользования регионов России, *предметом* – процессы выявления и изъятия сельскохозяйственных земельных участков, неиспользуемых по целевому назначению или используемых с нарушением законодательства Российской Федерации.

В качестве *методов* достижения указанной выше цели использовались следующие: институциональный и статистический анализы, группировки, алгоритмизация соответствующих процессов, установление регламентов, порядков сельскохозяйственного землепользования, правоприменительная практика в этой области и прочие способы и приемы.

Что касается *информационного обеспечения* исследования, то его представляли следующие основные источники:

1) документация и информационные материалы по земельной государственной политике, международному опыту в сфере регулирования земельных отношений, планирования использования земель в сельском хозяйстве и пр.;

2) федеральные и региональные стратегии, программы, касающиеся развития российского сельскохозяйственного землепользования, земельные нормативно-правовые акты, включая законы, законопроекты, стандарты;

3) разработки государственных органов исполнительной власти (Росреестра, Минсельхоза России, Минэкономразвития России, Минприроды России и др.), а также различных научных учреждений и отдельных авторов (научные концепции, монографии, методики, инструкции и другая документация, посвященная проблемам регулирования земельных отношений, использования земель в сельском хозяйстве);

4) сведения земельной статистики и эмпирическая информация от Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) по итогам проведенных контрольно-надзорных мероприятий в части сельскохозяйственного землепользования в регионах. Использовалась также информация о выявлении нарушений земельного законодательства, составлении протоколов об административных правонарушениях, внесении представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения в области использования земель сельскохозяйственного назначения.

Данные методические рекомендации определены как комплекс материалов, включающий методику подготовки информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации, а также сформулированные предложения и указания, способствующие внедрению в практику сельскохозяйственного землепользования наиболее эффективных методов и форм привлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель. В данном случае речь идет о землях, владение, пользование и распоряжениями которыми регулируются Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и функции в сфере контроля и надзора которых уполномочена осуществлять Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор).

Отчет включает 4 раздела, в состав которых входят подразделы, логически связанные с изложением результатов работы на промежуточных ее стадиях.

В *первом* разделе представлено теоретическое осмысление процессов планирования и вовлечения в хозяйственный оборот неиспользованных сельскохозяйственных земель. Установлено, что земельная собственность как общественная категория дает собственнику дискреционные права по распоряжению принадлежащими ему земельными угодьями в определенных институциональных рамках.

Второй раздел освещает практическую основу для анализа и оценки привлечения неиспользуемых земель для сельскохозяйственного производства. Ее составили, прежде всего, результаты государственных мониторинга и учета земель в Российской Федерации. Контроль (надзор) за рациональным использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения осуществляют территориальные органы Россельхознадзора, которые представляют в уполномоченные исполнительные органы государственной власти ежегодные отчеты о своей деятельности.

Третий раздел посвящен детальному анализу правовых институтов регулирования и порядка изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий.

Сами методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот систематизированы в *четвертом* разделе данного научного отчета и предназначены для оказания методической помощи территориальным управлениям Россельхознадзора. Методика информационного обеспечения анализа и оценки состояния сельскохозяйственного землепользования в части неиспользования продуктивных земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования их с нарушением законодательства Российской Федерации разработана на основе обобщения сведений Россельхознадзора о нарушениях в области сельскохозяйственного землепользования. Она включает три основных информационных блока:

- 1) основные виды нарушений сельскохозяйственного землепользования;
- 2) отдельные категории нарушителей земельного законодательства;

3) контрольно-надзорные мероприятия по выявлению правонарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения.

Из 22 статей, опубликованных авторами отчета в 2017 году, по результатам проведенного исследования опубликовано 15 работ, в том числе в журналах, индексируемых в наукометрической базе РИНЦ, и журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации – 12.

1. Теоретические основы вовлечения в производственный оборот сельскохозяйственных земель

1.1. Влияние эволюции земельных отношений в России на вовлечение в производственный оборот сельскохозяйственных земель

Правовая и экономическая трактовки земельных отношений. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель страны как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено законодательством о недрах, об охране окружающей среды, земельным, лесным, водным законодательством, специальными федеральными законами (пункт 3 статьи 3 ЗК РФ). Следовательно, в России официальные правила использования земли как материального объекта определяются гражданским законодательством. Однако *приоритет в установлении формальных институциональных норм деятельности субъектов земельных отношений принадлежит специальному законодательству (земельному, лесному, водному, о недрах, об охране окружающей среды, специальным федеральным законам).*

Представители российской экономической земельной школы истолковывают содержание земельных отношений, по сути, близко к законодательным установлениям. Например, академик РАН В.Н. Хлыстун и член-корреспондент РАН А.А. Варламов определяют земельные отношения как систему социально-экономических связей по поводу владения, пользования и распоряжения землей, включая ее куплю-продажу, сдачу в аренду, организацию использования и т.д. [1, с. 8]. Еще один ведущий идеолог указанной школы, академик РАН С.Н. Волков, устанавливая понятие земельных отношений, сводит их к общественным отношениям, связанным с присвоением земельных участков, владением, пользованием и распоряжением ими [2, с. 38].

Правовая оценка земельных отношений имеет свою специфику. По мнению доктора юридических наук И.А. Иконицкой, «... эта специфика отнюдь не определяется субъектным составом права собственности на землю. Сегодня земля как объект субъективных прав (правда, гражданских) относится к недвижимым вещам (ст. 130 ГК РФ). ... Однако, будучи недвижимым имуществом, земля принципиально отличается от иного недвижимого имущества, суть которого сформулирована в ст. 9 Конституции РФ. ... как природный ресурс земля одновременно выполняет и важнейшую социально-экономическую функцию, являясь неотъемлемым условием функционирования человеческого общества» [3, сс. 22, 23]. Земельные отношения – это отношения, объектом которых является земля как недвижимое имущество особого рода, и регулирование этих отношений осуществляется как земельным, так и гражданским законодательством [4, с. 7]. Доктор юридических наук О.И. Крассов считает этот вывод верным, если рассматривать земельные отношения только в узком смысле [5, с. 13].

В результате использования земли для различных целей возникает своеобразный комплекс общественных отношений по поводу не только непосредственно земли, но и тех объектов, которые находятся на ней и под ее поверхностью. Земля используется для хозяйственной и иной деятельности человека, связанной с созданием и эксплуатацией искусственно сооруженных объектов недвижимости и естественных природных объектов. При этом эксплуатация всех этих объектов без одновременного использования физически земли невозможна. Содержание земельных отношений не исчерпывается лишь регулированием вопроса использования и охраны земель. *Земельными отношениями являются также отношения собственности на землю, иных прав на земельные участки, оборотоспособности земельных участков и некоторые иные* [там же, с. 14].

Экологизация сельскохозяйственного землепользования. Влияние человека на природную среду повышает значение природоохранной составляющей земельных отношений. Земля как продукт природы сформировалась независимо от воли человека. Естественное плодородие,

создаваемое в результате длительного (речь идет о тысячелетиях) почвообразовательного процесса, является основой экономического (эффективного) плодородия почвы. Последнее образуется под влиянием деятельности человека (вспашка, осушение, орошение, применение удобрений и т.д.). Если хозяйство ведется неправильно с точки зрения охраны окружающей среды, возникают неблагоприятные антропогенные факторы, к числу которых можно отнести прогрессирующие процессы эрозии и дефляции почв, заболачивания, зарастания кустарником ценных видов сельскохозяйственных угодий и др. Действие таких факторов может уничтожить естественное плодородие почв в течение нескольких лет. Учет и оценка *экологических* условий природной среды для сельскохозяйственной практики имеет огромную важность. *Охрана* земли как природного объекта, важнейшего элемента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве имеет приоритет перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. При осуществлении деятельности, связанной с использованием и охраной земель, должны совершаться виды работ и приниматься управленческие решения, которые позволяют обеспечить сохранение жизни человека и предотвращают негативное воздействие вредных факторов на его здоровье. Специальные нормы Земельного кодекса Российской Федерации посвящены охране земель с целью предупреждения их деградации, загрязнения, захламления, нарушения и защиты от других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности человека и обеспечения улучшения и восстановления нарушенных земель. В частности, собственники и арендаторы земельных участков, землепользователи, землевладельцы обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии.

Земля – это материальная среда, свойства которой изменяются в пространстве. Поэтому на решение проблем земельных отношений в сельской местности сильное влияние оказывает *местоположение* массивов и участков сельскохозяйственных угодий в разных ландшафтных зонах и провинциях. Характер природных и антропогенных сельскохозяйственных ландшафтов

определяет направление аграрного землепользования в той или иной местности: специализацию производства и структуру посевных площадей, систему земледелия и агротехники, мелиоративные и культуртехнические мероприятия и т.д. Кроме того, те, кто работает на земле, должны приспособлять свою деятельность к смене времен года и в течение годового производственного цикла не могут заниматься только одним видом работ. Именно поэтому, по выражению А. Маршалла, сельское хозяйство не может представлять собой локализованную и высокоспециализированную отрасль [5, сс. 68, 69]. Однако следует заметить, что в современном мире это утверждение не является всеобъемлющим, так как в животноводстве и отдельных растениеводческих отраслях аграрной сферы, например, тепличном хозяйстве, производственный процесс длится круглый год.

К специфичной особенности земли следует отнести ее *ограниченность*. «Земля является производственным фактором, который не производится, а имеется в наличии как природный объект, однако в ограниченном количестве» [7, с. 323]. Таким образом, общее предложение земельных ресурсов ограничено самой природой. Но в культурном земледелии для увеличения экономического плодородия сельскохозяйственных угодий, конкретным выражением которого является урожай сельскохозяйственных растений, создают дренажные системы, осуществляют уборку камней, вырубку кустарника и производят другие мелиоративные работы, инвестируя определенные средства в земельные угодья. Поэтому *некоторая доля земли представляет собой результат прошлых инвестиций* и является скорее произведенный капитал, чем фактор производства, данный природой. Капитал и земля вместе образуют вещественное богатство страны и служат реальными активами с длительным периодом использования. При этом, несмотря на некоторые успехи аэро- и гидропоники, земля является вечным и незаменимым фактором производства, количественное выражение которого определяется площадью земельных ресурсов по видам угодий.

Земельные ресурсы сельского хозяйства и собственность на землю. С позиций всего сельского хозяйства, как одной из отраслей народного хозяйства,

объектом земельных отношений являются *земельные ресурсы*. В аграрной сфере спрос на земельные ресурсы имеет производный характер, иначе говоря, такой спрос обусловлен производством и потреблением сельскохозяйственных продуктов. Несмотря на быстрое развитие науки и техники, роль и место сельского хозяйства в экономике существенно не меняется. Земледелие сохраняется как база продовольственных, кормовых и технических культур. Продовольственная безопасность, а также питание населения страны зависят в первую очередь от сельского хозяйства. Земельные ресурсы аграрной сферы представлены *землями сельскохозяйственного назначения*. В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации такими землями признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В составе земель сельскохозяйственного назначения непосредственно главным средством производства являются *сельскохозяйственные угодья*. Согласно ГОСТ 26640-85 это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. К ним принадлежат пашня, многолетние насаждения, залежь, сенокосы, пастбища. Остальные угодья в категории земель сельскохозяйственного назначения относятся к несельскохозяйственным угодьям – это лесные площади (включают земли, покрытые и не покрытые лесами); лесные насаждения, не входящие в лесной фонд; земли, занятые застройкой, дорогами, болотами, находящиеся под водой; нарушенные и прочие земли.

Согласно Конституции Российской Федерации (пункт 2 статьи 9) земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (пункт 1 статьи 36). В настоящее время в России достигнуто многообразие прав на землю. Государственная собственность разделена на две части: федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. Земельным кодексом

Российской Федерации закреплена муниципальная собственность на землю, то есть собственность муниципальных образований, от имени которых права собственника осуществляют местные органы власти. Продолжает существовать пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование земельными участками. На последнем праве землю используют, в основном, государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления. Все большее количество земельных участков переходит в собственность физических и юридических лиц. *В России монополии государственной собственности на землю больше нет.*

В рамках двух главных типов собственности на землю – частной и государственной – существуют многообразные формы ее проявления. Так, в пределах частной собственности можно выделить: крупную частную собственность, основанную на наемном труде (агрохолдинги, традиционные сельскохозяйственные предприятия, крупные крестьянские (фермерские) хозяйства); мелкую трудовую частную собственность, которая основана на личном труде собственника и членов его семьи (мелкое фермерское или личное подсобное хозяйство); частную общую (совместную или долевую) собственность. Государственная собственность на землю является общественной, означающей совместное владение землей и результатами производства при ее использовании в качестве основного средства.

Аграрные земельные отношения. Собственность на землю определяет не только характер экономических взаимосвязей между людьми в процессе сельскохозяйственного производства, но и особенности распределения произведенного сельскохозяйственного продукта, его обмена и потребления. Совокупность этих взаимосвязей образует систему производственных земельных отношений, которая формирует земельный строй общества. В России на данном этапе общественного развития страны земельный строй общества можно охарактеризовать как трансформационный, соответствующий экономике переходного к рыночным отношениям периода. Таким образом,

трансформационный земельный строй – это система производственных земельных отношений, характерных для общественного развития страны в переходный к многоукладной экономике период.

Производственные земельные отношения как общественная форма отношений создают определенные рамки, стимулы (или антистимулы) для развития производительных сил. Так, считается, что разностороннее, комплексное развитие земельных отношений в многоукладной экономике дает значительное преимущество в использовании земельных ресурсов. Однако в аграрной сфере России на данном этапе ее общественного развития производственные земельные отношения не всегда стимулируют эффективное использование сельскохозяйственных угодий, и даже, наоборот, зачастую порождают ограничения для этого [8].

В целом *система аграрных земельных отношений представляет собой совокупность взаимосвязанных видов отношений (организационных, общественно-экономических, производственных) между хозяйствующими субъектами по поводу владения и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, охраны и использования земельных участков из таких земель как объектов природы и вещественных активов в сельскохозяйственном производстве.* Данное определение вбирает в себя суть всех ранее представленных понятий земельных отношений и в то же время расширяет эти понятия, подчеркивает их экономико-экологическую сущность и вещную институциональную основу.

Принципы становления системы земельных отношений в процессе вовлечения в хозяйственный оборот продуктивных земель.

Основополагающими из них являются следующие четыре принципа.

Во-первых, образование двух типов собственности на землю – частной и государственной (общественной) — способствует созданию политической внешней среды, необходимой для нового витка социального развития. Возникают условия самоорганизации процессов в экономике землепользования переходного периода. Однако в целях охраны природы и достижения общего блага неизбежны

и ограничения, которые должны быть сбалансированы с определенными разрешениями, чтобы не понижать заинтересованность в эффективной деятельности экономических субъектов. Все антиподы в сфере землепользования сглаживаются благодаря государственному регулированию, гармонизирующему, примиряющему противоположности, направляющему их действующие элементы в русло эволюционного развития.

Во-вторых, необходимость упорядочения всей совокупности организационных, социально-экономических и производственных связей по поводу земли путем государственного вмешательства (законодательного, экономического, административного) требует разработки соответствующих *регулирующих механизмов*, включая нормативно-правовые акты, а также создания инструментов, с помощью которых можно пользоваться разрешенными правилами поведения (нормами). Негативные в отношении земли и других объектов природы действия должны быть наказуемы. Так, хозяйствующий субъект должен знать меру и соблюдать установленные правила при освоении и использовании земельных угодий. Регулирование земельных отношений определяет границы, которые не следует нарушать, чтобы не выходить за пределы безопасной для человека и других биологических объектов области.

Следовательно, в-третьих, для того чтобы сформировать систему земельных отношений, следует очертить ее *границы*. Именно благодаря границам появляются структура и связность элементов любой системы, обеспечивается устойчивость общественного развития, в данном случае в сфере землепользования. Каждая область хозяйственной системы функционирует и эволюционирует в соответствии со своими собственными закономерностями, которые и служат ее границами. Обозначение таких границ в соответствии с объективными законами общественного развития и в зависимости от уровня эволюции сознания субъектов земельных отношений удерживает элементы системы землепользования в определенных рамках, позволяет избежать хаоса в ее развитии.

В-четвертых, следование объективным правилам развития земельных отношений обеспечивает *устойчивость и многофункциональность* землепользования. Устойчивость (как и стабильность) не означает неизменности или неподвижности. В данном случае — это *неуязвимость* землепользования. Обретая устойчивость, система землепользования не становится застывшей, наоборот, она пребывает в постоянном движении и изменении. Устойчивой она остается в своем внутреннем единстве, во всем остальном она может меняться. Так, учитывая многофункциональный характер землепользования, субъекты земельных отношений могут менять вид деятельности, но, несмотря ни на что, они должны строго выполнять свои обязанности землевладельцев или землепользователей.

В целом многообразие форм собственности на землю требует глубокого осмысления необходимых изменений в конкретных процессах и направлениях развития системы аграрных земельных отношений. Не осмыслив эти изменения в теоретическом плане, нельзя найти и верные практические решения реализации собственности на землю сельскохозяйственного назначения. Государственная монополия на землю не обеспечивает автоматически рационального и эффективного использования земли. Но и приватизация земли в сельском хозяйстве, которая хотя и сильно меняет характер земельных отношений в аграрном секторе экономики, не всегда приводит к увеличению общественного выпуска сельскохозяйственной продукции.

1.2. Регулирование земельных отношений в России и зарубежных странах

Попытки создания условий для нового режима землепользования, более адекватно отвечающего требованиям современного этапа жизни в условиях конечности природных ресурсов и ограничений экологического характера, приводят к изменениям во всей системе государственного управления, в механизме государственного регулирования. Денационализация и другие формы приватизации земли вызывают необходимость формирования развернутой

системы правовых, административных и экономических институтов, обеспечивающих эффективное использование и охрану земельных угодий в интересах общества. При этом государство в силу экономической и политической необходимости вынуждено вмешиваться в отношения земельной собственности, ограничивать право частной собственности, устанавливая соответствующее государственное регулирование земельных отношений, ставя определенные рамки нерациональному использованию земли.

Современное регулирование земельных отношений основано на законодательных документах, экономических механизмах, административных решениях, включая запреты и ограничения, а также на использовании инфраструктурных систем управления земельными ресурсами и земельного оборота (картографирование, землеустройство, государственный кадастр недвижимости, система регистрации прав и проч.). Диапазон такого регулирования постоянно расширяется [4].

Общим принципом регулирования земельных отношений в зарубежных странах и России является *использование земли в соответствии с определенным зонированием территории целевым назначением*. Как показывает анализ зарубежного земельного законодательства, *приоритет в использовании земли отдается сельскохозяйственному производству*. По большому счету земли *сельскохозяйственного назначения являются национальным достоянием* в каждой стране. Однако иногда возникает необходимость их перевода в другие категории земель. Следует особо подчеркнуть, что осуществляется этот перевод только в связи с общественными нуждами или для достижения общественного блага и строго в соответствии с территориальными планами. Во многих странах в земельном законодательстве подробно прописана процедура перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель на основе соблюдения взаимных интересов сторон (собственника земли или землепользователя, с одной стороны, и представителей соответствующих государственных органов, с другой), их прав и обязанностей. Практически во всех странах в целях обеспечения устойчивого продовольственного снабжения

населения собственники земли, предназначенной для сельскохозяйственного производства, обязаны вести на ней передовое и высокопроизводительное хозяйство. Они не имеют права продавать лучшие сельскохозяйственные угодья под застройку или устраивать на них охотничьи угодья, не могут беспрепятственно и до бесконечности дробить земельные участки при их передаче в порядке наследования, купли-продажи, дарения и т.п., тем самым затрудняя использование этих участков (в частности, применение при их обработке усовершенствованной техники).

Как и в России, земельным законодательством зарубежных стран *собственность на землю* рассматривается, в основном, как право владельца (собственника) управлять принадлежащей ему землей, пользоваться и распоряжаться ею. При этом понятие «земля» зачастую означает не только земельные участки, расположенные на них и постоянно связанные с ними объекты, а также и прибыли, и преимущества от владения землей.

В действительности существует много форм собственности, но все они так или иначе могут быть отнесены к частной или государственной собственности. Например, в *России* после приватизации земли специфической формой частной собственности на сельскохозяйственные угодья стали земельные доли граждан, общественной — муниципальная земельная собственность. В *Китайской Народной Республике* принята система социалистической общественной собственности на землю, включающая общенародную (государственную) и коллективную (крестьянскую) собственность. В некоторых странах основным типом собственности на землю является частная собственность (например, в *Дании, Испании*). В *Японии* наиболее целесообразной формой владения землей признана частная собственность лиц, самостоятельно ее обрабатывающих. В *Испании*, где в соответствии с Гражданским кодексом Испании все имущество (как движимое, так и недвижимое) может находиться либо в публичном владении, либо в частной собственности, возникновение права собственности на землю возможно по закону, договору, в силу дарения, а также наследования по закону или завещанию. Дополнительным основанием возникновения права

собственности на недвижимое имущество является истечение срока исковой давности.

Во всех случаях землепользователи вправе использовать территорию земельного участка для своей хозяйственной и иной деятельности в рамках определенного основного целевого назначения, специальных условий землепользования, с соблюдением ограничений деятельности, земельных сервитутов, а также обязательств, установленных договором аренды земли или документами о предоставлении ее в пользование.

В целом землепользование развитых стран основано на принципе главенства общих интересов при пользовании земельными ресурсами. Общественные интересы там имеют приоритет перед эгоистическими интересами отдельных лиц. При этом декларирована неприкосновенность права частной собственности — никто не может быть принужден к ее отчуждению. Но если имеется закон о планировании землепользования, который закрепляет за властями права по отводу земель для строительства дорог, общественных сооружений и т.д., возможно изъятие земель сельскохозяйственного назначения на несельскохозяйственные цели. Поэтому *на практике по причине, оправданной общим благом или общественными нуждами, публичной полезностью или социальными интересами, частная земельная собственность может быть отчуждена (в том числе путем реквизиции, конфискации или экспроприации) при условии соответствующего справедливого возмещения и соблюдения положений, установленных законами.*

В некоторых странах переходной экономики создан специальный резервный фонд свободной земли, из которого государство может передавать ее в пользование физическим и юридическим лицам, отвечающим установленным земельными законами требованиям. В *России* — это фонд перераспределения земель сельскохозяйственного назначения. В *Болгарии* Министерство земледелия, лесов и аграрной реформы Республики Болгария, а также земельные комиссии могут безвозмездно предоставлять гражданам право пользования землями из государственного или общинного земельного фонда в малонаселенных районах.

Продажа и безвозмездная уступка государственной земли в частную собственность производится не во всех странах. Так, в *Албании* приватизация государственной земли запрещена законодательством, она может быть передана лишь в аренду на срок до 99 лет. В *Норвегии* используется концессия — договор на сдачу государством в эксплуатацию частным предпринимателям участков земли. В *Китае* земля, находящаяся как в собственности государства, так и в коллективной собственности крестьян, может предоставляться только в пользование организациям или частным лицам. Земля, находящаяся в коллективной собственности крестьян, по договору подряда выделяется членам хозяйственных коллективных организаций для ведения сельского хозяйства, лесоводства, животноводства и рыбоводства на 30 лет. Крестьянская земля может также передаваться по договору подряда для использования в указанных целях организациям или частным лицам, не являющимся членами соответствующих хозяйственных коллективов. Земля, находящаяся в собственности государства, может передаваться организациям или частным лицам по подряду для ведения сельского хозяйства, лесоводства, животноводства и рыбоводства.

Что касается характера землевладения и землепользования, то в подавляющем большинстве государств нет противопоставления собственности на землю и ее аренды. Решение этих вопросов основывается главным образом на хозяйственной целесообразности. Учитываются, конечно, и национальные традиции сельского уклада страны. В целом, как показывает практика, ведение эффективного сельского хозяйства возможно и при собственном, и при арендном землепользовании. Например, в *Бельгии, США, Франции* большая часть используемых фермерами сельскохозяйственных угодий арендована (таблица 1).

Таблица 1 – Арендуемые сельскохозяйственные угодья в составе общей их площади, используемой фермерами в некоторых зарубежных странах, %

Наименования стран	Доли земельной аренды
Дания, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Норвегия, Португалия, Япония	10 – 25
Великобритания, Германия, Нидерланды, США	30 – 45
Бельгия, Франция	свыше 50

Распространена земельная аренда и в *Нидерландах*, где государством регулируются все ее виды. Дело в том, что значительные площади осушенных полей находятся в государственной собственности. (*Поляры* – это осушенные и возделанные участки полос низменных побережий морей, защищенные от моря дамбами и плотинами.) Около 40% всех фермеров страны частично или полностью работают на арендованной у государства земле. Контракты земельной аренды могут быть продлены, дополнены или прекращены. При выдаче государственными органами разрешений на аренду сельскохозяйственных угодий учитываются многие факторы. В частности, принимается во внимание тип сельскохозяйственного производства и размеры площадей, которые необходимы для обеспечения деятельности жизнеспособной коммерческой фермы данного производственного направления. Нежелательны, с одной стороны, дробление существующих хозяйств, а с другой, – чрезмерная концентрация земли в одних руках. Этот принцип соблюдается как при аренде, так и при покупке земли. В *Испании* не разрешено получать в аренду более 50 га орошаемых земель или более одной тысячи гектаров экстенсивных пастбищ. Основная цель такого государственного регулирования аренды земли – не допустить создания чрезвычайно крупных поместий.

А, например, в *Ирландии*, где земельные отношения основаны на многовековых традициях системы английских ленд-лордов – владельцев земли, законодательством поощряется частное землепользование. Что касается аренды земли, то получить право на нее можно по специальному разрешению властей. Поэтому в Ирландии арендное землепользование занимает лишь 12% во всей структуре землепользования фермеров.

Для обеспечения устойчивости аграрного землепользования законодательство многих государств стремится удлинить сроки аренды сельскохозяйственных угодий. При этом в целях стабилизации арендных ставок за землю в ряде государств регулируется арендная плата. Так, если в *Греции*, *Дании*, *Люксембурге*, *Норвегии* землевладелец и арендатор самостоятельно договариваются об уровне арендных земельных платежей, то в *Великобритании*

после определения сторонами величины арендной платы ее рассматривает и утверждает уполномоченный орган местных властей, который руководствуется установленными стандартами параметров размера земельных арендных платежей. В *Бельгии, Испании, Нидерландах, Португалии, Японии* власти контролируют арендную плату также путем установления максимальных или стандартных ее размеров, исчисляемых, исходя из потенциального урожая и цен на сельскохозяйственную продукцию за прошедшие годы.

В большинстве стран земельное законодательство ограничивает круг лиц, которые могут иметь землю в собственности. Например, в *Болгарии* политические партии и организации, движения и коалиции с политическими целями не имеют права собственности на земли сельскохозяйственных угодий. До 2005 г. не имели такого права и иностранные государства, а также иностранные юридические лица. Иностранные граждане могли приобретать земли сельскохозяйственных угодий только по наследству, но в трехлетний срок после вступления в права наследования они должны были передать права на землю болгарским субъектам. В 2005 г. болгарским законодательством было разрешено иностранным государствам и юридическим лицам, а также гражданам иметь в собственности земли сельскохозяйственных угодий на территории страны.

Права собственности на землю и ее аренды для не граждан ограничены и в *Дании*. Приобретать в частную собственность землю вправе только лица, имеющие датское гражданство, либо, согласно правилам Европейского Союза, граждане стран – его участников. Вместе с тем следует отметить, что это правило не является жестким. Регламентирование покупки земли в Дании осуществляется не только с точки зрения буквы закона, но и с учетом конкретных обстоятельств каждого отдельного случая. В то же время, например в *Испании*, иностранцы пользуются теми же гражданскими правами, включая права на землю, что и испанские граждане, за исключением случаев, предусмотренных в специальных законах и договорах.

В условиях растущей урбанизации, массовой жилой застройки сельской местности во многих странах остро встала проблема сохранения

сельскохозяйственных угодий. Земля, выведенная из сельскохозяйственного оборота под строительство и на другие несельскохозяйственные цели, стоит гораздо дороже, чем в сельском хозяйстве. Если бы не было соответствующей регламентации, то последовал бы массовый и хаотический перевод земель сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные виды землепользования, что и происходит в настоящее время в отдельных регионах *России*. Поэтому *государственное регулирование рынка земли является общепризнанной практикой и является неотъемлемым элементом земельной политики во всех странах.*

Земельное законодательство, регулирующее *оборот земель* сельскохозяйственного назначения, различается по странам в зависимости от землеобеспеченности, темпов роста населенных пунктов и роли сельского хозяйства в экономике. В странах, где принята и частная, и государственная собственность присутствуют все формы оборота земель сельскохозяйственного назначения: земельный рынок, универсальное правопреемство, административное перераспределение земли. В ряде стран имеются некоторые различия в совершении сделок оборота с государственной и частной землей.

Как правило, *законодательство развитых стран препятствует собственникам спекулировать землей.* Например, в *Германии* рынок сельскохозяйственных угодий находится под контролем государства, главная цель которого состоит в предотвращении спекулятивных сделок с землей [5, с. 370]. Правительство Германии приняло решение, согласно которому соглашение между продавцом и покупателем о ценах за землю не противоречит закону, если они не превышают 150% средней стоимости земли аналогичного качества, предложенной к продаже другими фермерами [там же, с. 371]. Не поощряется спекуляция земельными участками и в *Испании*.

Контроль земельного оборота очень активен в таких странах, как *Австрия, Италия, Франция и др.* Он выражается в праве компетентных государственных административных (иногда и судебных) органов проверять условия земельных сделок и на основании определенных критериев полностью или частично

изменять или даже отменять их. В некоторых случаях эти органы могут воспользоваться правом государства на преимущественную покупку продаваемого земельного участка [1, с. 374].

Важной функцией регулирования земельного рынка в государствах с жесткими правилами отчуждения сельскохозяйственных земельных участков является предотвращение потенциального вывода земель сельскохозяйственного назначения из аграрного оборота. В целях сохранения сельскохозяйственного земельного фонда не только в *странах Европы*, но даже в *США*, относящихся к странам с либеральным режимом землепользования, законодательно запрещено лицам, не занимающимся сельскохозяйственным производством (не фермерам), приобретать сельскохозяйственные угодья в собственность. В частности, в 13-и наиболее развитых в сельскохозяйственном отношении штатах *Среднего Запада США* юридическим лицам запрещено покупать сельскохозяйственные угодья. Такое ограничение не распространяется на объединения самих фермеров, хотя каждое из них приобретает по американскому закону статус корпорации (фактически юридического лица). В семейной корпорации собственниками одной фермы являются члены семьи. В целом *западное законодательство, особенно в европейских странах, отрицательно относится к приобретению сельскохозяйственных угодий юридическими лицами*. Ими могут обзаводиться лишь физические лица, отвечающие определенным, довольно жестким требованиям: специальное сельскохозяйственное образование, опыт работы в сельском хозяйстве, проживание в сельской местности, обладание соответствующим капиталом для осуществления сельскохозяйственной деятельности (таблица 2). Весь смысл такого законодательства состоит в том, что *земля должна находиться в руках у эффективного земельного собственника*, как правило, в рамках семейной фермы.

Механизмы регулирования земельного оборота устанавливаются исходя из специфики каждой страны, определяемой природными и историческими условиями, наличием земельных ресурсов, национальными традициями, сельским укладом и т.д. Они варьируют от административных методов жесткого

централизованного контроля земельного оборота в Европе до более либерального и децентрализованного его регулирования в США. Классифицируя страны в пределах между жестким и более либеральным законодательством, регламентирующим функционирование земельного рынка, можно выделить четыре группы.

Таблица 2 – Основные цели государственного регулирования покупки и аренды земель сельскохозяйственного назначения в ряде стран мира

Наименования стран	Основная цель государственного контроля покупки и аренды сельскохозяйственных угодий
Германия, Дания, Япония	Обеспечение приобретения земли только квалифицированными фермерами, имеющими соответствующий уровень подготовки и опыт работы в сельском хозяйстве, основной источник дохода от сельскохозяйственной деятельности, проживающими на территории своих ферм или вблизи них
Германия, Дания, Испания, Новая Зеландия, Франция, Швейцария	Недопущение чрезмерной концентрации земли сельскохозяйственного назначения в одних руках
Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Швейцария, Япония	Недопущение чрезмерного дробления сельскохозяйственных земельных участков
Норвегия	Удержание квалифицированных фермеров в местах проживания, особенно в обезлюженных районах

В первую входят государства, в которых *земельный оборот фактически запрещен вообще*. Типичным их представителем является *Китайская Народная Республика*. Однако земля в этой стране все же включена в рыночный механизм через продажу права пользования государственными угодьями. Такое платное землепользование обеспечивает полную свободу и самостоятельность крестьян хозяйствовать на земле. Основная часть земель *Израиля* находится в совместной собственности государства и Еврейского национального фонда. Ряд стран СНГ (*Узбекистан, Казахстан*) и некоторые республики Российской Федерации (*Дагестан, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Чечня*) тоже сохранили сельскохозяйственные угодья в собственности государства. В этих республиках распространена аренда государственных земель, и лишь небольшой частный клин сельскохозяйственных угодий отведен для ведения приусадебного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного и жилищного строительства.

Во второй группе стран с традиционно высоким уровнем государственного регулирования землепользования установлены жесткие правила отвода земель и осуществляется достаточно суровый контроль над рынком земли. К таким государствам принадлежит большинство западных стран, прежде всего малоземельных (*Германия, Дания, Испания, Италия, Португалия, Франция, Швейцария, Швеция и др.*), а также Япония.

Так, в *Германии* переход прав на любые сельскохозяйственные угодья требует специального разрешения. Оно необходимо, по меньшей мере, в трех случаях. Во-первых, в случае если этот переход приводит к неподходящей для сельского хозяйства трансформации земли, связанной, например, с переводом сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные виды их использования. Второй случай возникает при разделе земельного участка, приводящем к нежелательному его дроблению на участки меньше установленного размера. Третий случай относится к излишней концентрации земли, при которой площадь сельскохозяйственной земельной собственности превышает законодательно установленные верхние пределы. Данные случаи распространяются и на покупку, и на аренду сельскохозяйственных угодий.

В *Италии, Португалии и Испании* законодательно закреплено понятие «минимальное жизнеспособное хозяйство». В связи с аграрным перенаселением и во избежание чрезмерного дробления земельной собственности в этих странах устанавливается нижняя граница площади фермерского хозяйства. Какие-либо сделки по продаже или аренде земли, нарушающие этот минимальный размер, законодательством запрещаются. В *Италии* существует специальное законодательство, направленное на сохранение семейных ферм. Так, при наследовании фермы несколькими наследниками, те из них, которые желают продать свою долю, имеют на это право, но продать ее они могут только основному наследнику. Если какой-то сонаследник не хочет заниматься сельским хозяйством в течение ближайших пяти лет, его земельная доля продается в принудительном порядке основному наследнику. При этом цену за соответствующий участок земли определяют местные сельскохозяйственные

органы. Во *Франции* уже почти 45 лет действует сложная система контроля над рынком земли. Ее основной особенностью является выдача специального разрешения властей на совершение сделки купли-продажи или аренды земли только в случае перемены фактического землепользователя. Так, если меняется собственник земли, но при этом ее арендатор остается прежним, никакого разрешения на оформление соответствующей сделки купли-продажи не требуется. И, напротив, в случае если меняется арендатор, необходимо получить разрешение властей на заключение арендной сделки между собственником и новым арендатором земли.

В *Японии* из-за крайне ограниченной площади земель сельскохозяйственного назначения и огромного давления городов на сельские территории государством проводится жесткая политика по охране сельскохозяйственных угодий. В частности, земельное законодательство разрешает индивиду приобретать или арендовать какую-либо землю сельскохозяйственного назначения только в случае если он характеризуется как «физическое сельскохозяйственное лицо». Эта формулировка закреплена законом. К важным составляющим данного понятия относится постоянное трудовое участие в сельском хозяйстве и возможность вкладывать в эту отрасль необходимые средства для ведения эффективного сельскохозяйственного производства на всей площади фермы. При этом любые изменения размера собственности на сельскохозяйственные угодья и аренды земли производятся с разрешения властей, которое дается лишь при соблюдении целого ряда условий (постоянное проживание в хозяйстве, выполнение законодательных требований по размеру общей площади сельскохозяйственных угодий на ферме, соответствующая квалификация крестьянина и т.д.).

Третью группу представляют страны *с гораздо более либеральным режимом земельного оборота* (имеется в виду, прежде всего, торговля и аренда) по сравнению с представителями второй группы государств данной классификации. Хотя и существуют достаточно строгие ограничения по выводу земель сельскохозяйственного назначения из оборота, налогообложению, праву наследования и другим факторам, контроль земельных операций в странах данной

группы нельзя назвать жестким. Из европейских стран представителями этой группы являются *Бельгия, Великобритания, Греция, Норвегия*.

Россия также относится к странам с умеренной степенью строгости регулирования земельного оборота. Здесь гражданским и земельным законодательством разрешены все его формы. Возможен перевод земель из одной категории в другую на основании соответствующих положений Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

В число стран с *либеральной практикой регулирования рынка земли*, которые представляют четвертую группу предложенной классификации, кроме *США*, можно отнести *Австралию, Канаду и Новую Зеландию*. Однако и в этих странах государство оставляет за собой право вмешательства в систему землепользования, например, для достижения экологических целей. Так, в Австралии, где большая часть земли является государственной собственностью, выдача разрешений на ее использование или сдачу в аренду обуславливается соблюдением фермерами правил охраны земли при ее возделывании. В частности, в обязанности землепользователя входит контроль над опустыниванием и эрозией почв. В *Новой Зеландии* сельскохозяйственное производство было ориентировано на создание крупных хозяйств с использованием наемной рабочей силы. Но по мере роста численности населения все земельные площади страны оказались заняты. В настоящее время земельная политика государства направлена на раздел прежних относительно крупных владений и создание более мелких хозяйств европейского типа. Поэтому, хотя земельное законодательство в Новой Зеландии значительно более либерально, чем в Европе, на покупку земли для сельскохозяйственного производства площадью свыше 2 га там требуется получить специальное разрешение.

Несмотря на то что степень жесткости государственного контроля земельного рынка различается по сформированным группам стран, все они испытывают на себе воздействие государственной земельной политики,

выражающейся в применении такого земельного законодательства и соответствующей исполнительской практики, которые позволяют сохранить относительно жизнеспособные и рентабельные хозяйства. При этом из каждой группы можно привести в пример страны с высокоэффективным сельским хозяйством, развитию которого не мешают никакие идеологические, юридические или экономические ограничения либо предпочтения в виде землепользования. Так, успехов в аграрной сфере добивается *Китай*, хотя там нет частной собственности на землю. Как считают эксперты, в течение двух последних десятилетий темпы роста производства валовой продукции сельского хозяйства этой страны составляют не менее 10% ежегодно. Рентабельное аграрное производство ведут сельскохозяйственные производители большинства государств *Европейского Союза*, отличаются этим и заокеанские фермеры в *США и Канаде*.

Таким образом, при всем разнообразии мер регулирования земельных отношений в развитых государствах имеет одно общее начало — в условиях быстрой урбанизации и глобализации экономики *обеспечить сохранение фонда земель сельскохозяйственного назначения*. При этом под давлением общенациональных интересов *рамки прав земельных собственников все более сужаются*. Одновременно в сфере аграрного землепользования *расширяются prerogatives государства, а также права хозяйствующих на земле субъектов* (арендаторов, других землепользователей), которые непосредственно занимаются сельскохозяйственным производством.

В своем развитии институт частной собственности на землю претерпел колоссальные трансформации по сравнению с первоначальным его состоянием в эпоху феодализма, когда земельный собственник мог безраздельно и без ограничений владеть, пользоваться и распоряжаться всеми принадлежащими ему землями. Повышение зрелости земельных отношений и осознание определенной консервативности частного землевладения вынудили государства, не оказываясь от института частной земельной собственности, брать на себя все больше прав контроля ее использования и распоряжения. Такой контроль со стороны

уполномоченных государственных органов все чаще становится комплексным и охватывает экономические, социальные, природоохранные и другие стороны землепользования. Так, современное земельное право запрещает дробить сельскохозяйственные земельные участки при любых случаях смены владельцев, использовать землю не по назначению или непродуктивно. Государство контролирует сделки с земельными участками, стимулирует улучшение качества земельных угодий, *ставит на первое место интересы непосредственно сельскохозяйственного товаропроизводителя, а не собственника, сдающего ему землю в аренду*. Во всех странах используется судебная система в случае невозможности решить тот или иной спорный земельный вопрос путем согласительных процедур и применяется определенная система административного и уголовного наказания при нарушении установленных законами и нормативными актами правил землепользования.

1.3. Собственность как общественная категория и распределение прав собственности на землю в России

Собственность, рассматриваемая как общественная категория, представляет собой возможность использования экономических благ. Хозяином является тот, кто распоряжается благом [2, с. 29]. Наиболее распространенным является понимание собственности, которое сводит ее основное содержание к проблеме владения [5, с. 60]. В частности, ответ на вопрос, кому принадлежит земельный участок, важен, но он ограничивает содержание собственности на землю лишь юридическими отношениями. Что касается экономического аспекта земельных отношений в аграрной сфере, то он выражается в способе реализации собственности на землю, формах присвоения земли сельскохозяйственного назначения и результатов сельскохозяйственного производства.

Таким образом, юридическое и экономическое понятия собственности различны. Юридические правила частной собственности восходят к общественным соглашениям. С экономической точки зрения собственность есть владение благами, необходимыми для достижения хозяйственных целей человека.

Такое владение представляет собой физическое отношение к благам и не учитывает социальных отношений между людьми или правового порядка. Иначе говоря, не имея прав на то или иное благо, им можно владеть, например, украв. Смысл же правовой концепции собственности как раз в том, что она делает различие между физическим «*владею*» и правовым «*должен владеть*». Правовая концепция собственности проявляется через формализм закона, не интересующегося экономическим смыслом происходящего. Однако закон не может вполне абстрагироваться от существенных экономических различий. Так, специфика земли как средства производства в сельском хозяйстве отчасти является причиной того, что оборот земель сельскохозяйственного назначения рассматривается законом *особенным* образом.

Право собственности на землю включает в себя право пользования этим активом, право изменения формы и конфигурации земельного участка (разделить, выделить, объединить и т.д.), а также право передачи всех или некоторых прав на него по своему усмотрению (так называемое *дискреционное право*). Право собственности представляет собой исключительное право, но собственность не является неограниченным правом. Экономика, основанная на частной собственности, предполагает отдать важнейшие из прав собственности на землю из рук государства в руки землепользователей (физических и юридических лиц), которые могут передавать права в соответствии с принципом свободы договора. Однако данная схема включает некоторые ограничения на индивидуальные права собственности. Так, имеются отдельные прерогативы у государства, которое довольно часто вводит ограничения исключительных прав, например, путем установления категорий земель и зонирования территории с самыми различными целями. Очень заметны ограничения на отчуждение земли. И, конечно же, государство оставляет за собой право устанавливать налоги на землю. Для этого вводится налоговое законодательство. Таким образом, *собственность на землю дает собственнику дискреционные права по распоряжению принадлежащими ему земельными угодьями в определенных институциональных рамках.*

С экономической точки зрения интересно, прежде всего, натуральное (физическое) владение. Экономический смысл правового термина «*должно принадлежать*» заключается лишь в оказании поддержки приобретению, сохранению и возврату *натурального владения* [5, с. 29]. Как отмечено некоторыми российскими экономистами (Л.И. Абалкин, В.В. Куликов, Г.И. Латышев, С.С. Дзарасов и др.), форма собственности может скрывать процессы, весьма различные по своему социальному и экономическому содержанию. Например, за частной собственностью может скрываться как мелкое производство, основанное на использовании собственного труда производителя, так и крупное капиталистическое производство, основанное на эксплуатации чужого труда. Форма собственности в обоих случаях является частной, а экономическое содержание разное. Это один из многих примеров, демонстрирующий наглядность известной со времен К. Маркса истины: форму нельзя принимать за содержание, она лишь искаженно его отражает [1, сс. 60, 61]. И если по своей юридической форме собственность остается неизменной, то по экономическому содержанию она может меняться.

Владение землей как фактором сельскохозяйственного производства имеет экономический смысл только потому, что ведет в конечном итоге к обладанию продукцией и соответствующими доходами от сельского хозяйства. Работа и хозяйствование на земле есть экономическая форма реализации собственности на сельскохозяйственные угодья, а экономическое содержание этой собственности состоит из конкретных отношений и категорий, таких, как управление, цены, кредитование, налогообложение и т.д. Благодаря механизму их обновления совершенствуются земельные производственные отношения. Хозяйское отношение к использованию земли и результатов сельскохозяйственного производства – это форма проявления отношений собственности на землю. В общепринятом же смысле такая собственность означает непосредственную власть распоряжаться в установленных рамках земельными угодьями.

Отношения субъектов собственности на землю. В рыночной экономике отношения собственности на землю как фактор производства проявляются не

только в форме личного интереса земельного собственника, но и в сфере обмена и потребления. В любом развитом обществе производство основано на разделении труда, поэтому владение средствами производства обретает двузначность: физическое владение (непосредственное) и социальное владение (косвенное). Материально сельскохозяйственными угодьями владеет тот, кто физически распоряжается ими и производительно их использует. В социальном же плане земель как средством производства владеет тот, кто, не имея возможности физически или юридически распоряжаться ею, может косвенно воздействовать на результаты ее использования. Такое воздействие связано, в основном, с куплей-продажей продукции сельского хозяйства на рынке.

Следовательно, *натуральное владение в обществе с разделением труда – это и владение производителя, и владение потребителя*. Так, земля и другие средства производства сельского труженика, живущего за счет личного подсобного хозяйства вне системы обмена (рынка), принадлежат и служат только ему одному. Но фермер, который производит для рынка и покупает на рынке, не всегда определяет цели своего производства, чаще это делают потребители. Таким образом, *в обществе с разделением труда никто не является исключительным собственником средств производства*. Все эти средства предоставляют услуги каждому, кто покупает или продает на рынке [5, сс. 31, 32]. Реализация отношений собственности на землю в аграрной сфере требует увязки личного и общественного, что происходит повседневно на рынке благодаря взаимодействию спроса и предложения на продукцию сельского хозяйства.

Распределение прав собственности на землю влияет на так называемую *аллокацию* земельных ресурсов (предоставление прав на использование земли). Как известно, центральной идеей *теоремы Коуза* в ее общем виде является вывод, согласно которому каким бы ни было распределение прав, если *транзакционные издержки* полагаются равными нулю, то индивиды будут (в идеале) обмениваться некоторыми из своих прав до тех пор, пока не будет достигнута *Парето-эффективная аллокация ресурсов*, то есть до тех пор, пока предельные выгоды от передачи прав в точности не сравняются с предельными потерями. Другая более

узкая интерпретация теоремы состоит в том, что фактически сложившееся организационное устройство не зависит от исходного распределения прав собственности [6, с. 119].

Права могут переуступаться или продаваться другой стороне подобно любому другому товару. И естественно ожидать, что передача прав на землю действительно будет осуществляться. В общем, посредством обмена такими правами можно получить определенный выигрыш, и поэтому субъекты земельных отношений часто находят выгодным продавать свои права (например, права аренды земельных участков). Обладая одинаковыми правами собственности, посредством обмена можно прийти к Парето-эффективной аллокации земельных ресурсов.

В России при передаче прав на земельные участки возникли практические проблемы, связанные с межеванием, регистрацией прав и другие. Возможно, права собственности на землю в стране были плохо определены. В теореме Коуза утверждается, что исходная структура распределения прав собственности или законных правомочий не влияет на экономическую эффективность, поскольку оптимальная по Парето аллокация возникает независимо от этого. Для достижения столь позитивного результата приходится сделать далеко идущие допущения. Обычно перечисляются следующие основные требования: 1) беззатратные переговоры; 2) полностью определенные права собственности; 3) отсутствие эффекта богатства. В такой специфической среде транзакционные издержки равны нулю. Существование беззатратных транзакций представляет собой обязательное условие для соблюдения теоремы Коуза [6, с. 123]. Это очень сильное допущение, поскольку реальные условия далеки от идеала. Требование, согласно которому добровольные переговоры приводят к полностью эффективному результату, неправдоподобно. Отсюда следует, что действия, основанные на индивидуальных правах собственности и частных переговорах, могут нередко приводить к менее эффективным результатам, чем действия правительства, даже если бюрократические решения оказываются неоптимальными [там же, с. 124].

Как считает классик экономической теории прав собственности, американский ученый Эрик Грундвиг Фуруботн, несмотря на возможную критику идеализированной теоремы Коуза, можно показать, что общий подход, на котором Коуз сделал особый акцент, представляет несомненный практический интерес. Коуз отнюдь не считал, что случай с нулевыми транзакционными издержками служит адекватным отражением реального мира. Он назвал этот случай «очень нереалистичным допущением» и использовал его только как удобный способ описания того, что может происходить в неоклассическом мире с нулевыми транзакционными издержками. Он пишет, что «если мы начинаем учитывать издержки рыночных транзакций, становится ясно, что перераспределение прав будет предприниматься только тогда, когда увеличение ценности производства в результате перераспределения обещает быть большим, чем издержки на его осуществление». Этот подход поднимает общий вопрос о возможных альтернативах рыночной организации, таких как фирма или прямое государственное регулирование [6, с. 127]. Институциональные реорганизации, приводящие к фактическим Парето-улучшениям, следует трактовать как действительно редкие события [там же, с. 139]. Таким образом, нет причин рассчитывать на то, что начальный запас прав на землю в России будет эффективным по Парето.

Считается, что частная собственность на средства производства создает эффективные стимулы их использования. «Собственность, как общее правило, должна быть частной; когда каждый имеет свой особый интерес, люди... больше преуспеют в движении вперед, поскольку каждый будет заботиться о своем собственном деле», — так в свое время считал Аристотель [6, сс. 148, 149]. Экономические стимулы, порождаемые условиями режима частной собственности, в целом способствуют эффективному, нерасточительному использованию ресурсов. Права собственности индивидов, установленные в соответствии с принципом частной собственности (то есть санкционированные имущественные права), могут передаваться по взаимному согласию. Однако, в ряде случаев, если издержки *спецификации* и предоставления прав собственности,

а также издержки мониторинга и защиты полных или ограниченных прав собственности сравнительно высоки, общая собственность может оказаться более предпочтительным решением.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации *частную собственность на землю* образует собственность граждан и юридических лиц (статья 15). Что касается *государственной собственности на землю*, то согласно норме пункта 1 статьи 16 такой собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальной собственности. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований еще не завершено. Это является одной из причин медленных темпов процесса приватизации государственных земель сельскохозяйственного назначения, передачи их, в том числе за плату, в частную собственность.

В России в сфере частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения присутствуют в основном такие ее формы, как:

а) земельная собственность нетоварного личного подсобного хозяйства как экономической единицы, осуществляющей производство сельскохозяйственной продукции, в основном, для собственных нужд, а также садовые и огородные земельные участки;

б) земельная собственность частных товарных личных подсобных и фермерских хозяйств, а также сельскохозяйственных предприятий любого размера и различных организационно-правовых форм, действующих в соответствии с законодательными актами;

в) земельные доли граждан.

Среди других форм частной земельной собственности, владельцы и пользователи которой в той или иной мере занимаются сельскохозяйственным производством, можно отметить земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, сенокосения и выпаса скота, для животноводческой деятельности и некоторые другие. Однако доля частной

собственности в совокупной площади указанных земельных участков незначительна. В основном эти участки предоставляются гражданам на праве аренды из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Что касается частных товарных хозяйств, то, например, крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии. Фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином (пп. 1 и 2 ст. 1 ФЗ от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»). Производство крестьянских (фермерских) хозяйств ориентировано на рынок.

Как известно, в начале земельной реформы крестьянские (фермерские) хозяйства создавались как юридические лица. Земельные участки предоставлялись им в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, долгосрочную аренду. Впоследствии российское законодательство закрепило нормы, в соответствии с которыми такие хозяйства осуществляют предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Фермерское хозяйство может признаваться сельскохозяйственным товаропроизводителем в соответствии с законодательством Российской Федерации. Имущество фермерского хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не установлено иное. Доли членов фермерского хозяйства при долевой собственности на указанное имущество устанавливаются соглашением между ними. При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства фермерского хозяйства разделу не подлежат. Гражданин в случае выхода его из фермерского хозяйства имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве общей собственности на имущество фермерского хозяйства.

К предпринимательской деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют работу юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации или существа правовых отношений (п. 3 ст. 1 ФЗ № 74-ФЗ). В настоящее время в связи с тем, что процесс перерегистрации крестьянских (фермерских) хозяйств в соответствии с действующим законодательством незавершен, они существуют и в тех, и в других из двух указанных организационно-правовых формах.

Распределение прав собственности на землю. В целом, развитие *частного землепользования* в аграрном секторе России зависит от выполнения следующих основных условий.

1. *Рост приватизации земель и свободное функционирование земельного рынка.* Конечно, необходимы и ограничения, основывающиеся на социальных или экономических соображениях. Например, земельные собственники должны соблюдать природоохранные требования, а рыночные сделки с землей – облагаться налогом.

2. *Стимулирование приватизации земли и земельного оборота с помощью кредитной политики.* В аграрной сфере России это основывается на развитии земельного ипотечного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей, которые будут стараться оформить землю в частную собственность для получения кредитных средств под залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. В то же время кредитные учреждения смогут расширить свое присутствие в сфере землепользования и влиять на развитие земельного рынка.

3. *Создание механизма для активизации оборота сельскохозяйственных земельных участков и земельных долей.* К его важным компонентам относятся:

- право расширения личного подсобного или учреждения крестьянского (фермерского) хозяйства за счет выдела земельного участка в счет земельных долей и рост сельскохозяйственного производства;

- свободные цены на землю сельскохозяйственного назначения, находящуюся в частной собственности, основанные на договоре покупателя и продавца;

- право сдавать в аренду землю сельскохозяйственного назначения, находящуюся в частной собственности, на основе свободного договора между арендатором и арендодателем;

- свобода найма рабочей силы во всех случаях когда нанимателем является представитель (предприниматель) частного аграрного сектора при установлении размера заработной платы по взаимному соглашению договаривающихся сторон;

- право осуществлять торговые операции с продукцией сельскохозяйственного производства на рынке при условии, что такая продукция отвечает всем требованиям ее стандартизации и сертификации;

- свобода кредитования с уплатой процента, определяемого по договоренности между кредитором и должником и свобода финансовых инвестиций, включая частные, в любые хозяйства аграрной сферы.

4. *Абсолютная безопасность частной земельной собственности.* Безусловно, такая гарантия должна предусматриваться законами. Интерес инвесторов для капиталовложений в аграрный сектор и земельную собственность напрямую зависит от государственного поручительства того, что эта собственность не будет конфискована или экспроприирована.

Венгерский экономист Я. Корнаи справедливо отметил, что «...для частного сектора характерно постепенное развитие. Невозможно установить частную собственность кавалерийской атакой. Обуржуазивание – это длительный исторический процесс...» [4, с. 31]. Это замечание относится и к приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Нельзя руководствоваться принципом скорости при приватизации государственной земли, впрочем, как и другого государственного имущества. Как выразился упомянутый автор: «Государственную собственность следует продавать в частные руки только при условии, если эта сделка будет выгодной с макроэкономической точки зрения и если будут гарантии того, что новый собственник поведет дела лучше, чем

прежний. Давайте не будем забывать, что первостепенной задачей приватизации является возрождение той побудительной силы, которой обладает частная собственность» [там же, с. 59].

Три вида правомочий, которые включает традиционная концепция земельной собственности, означают:

1) владение — юридическая возможность держать объект земельной недвижимости в своей власти,

2) пользование — закрепленная правом возможность использовать полезные свойства земли и извлекать из этого доходы,

3) распоряжение — право передавать другим лицам отдельные правомочия или в целом само право собственности на землю [3, с. 356].

Таким образом, в случае полной необремененной собственности на землю собственник имеет определенные права, включая право владения и пользования, право присвоения сельскохозяйственной продукции и дохода от использования земли и право на отчуждение последней. При этом собственник может передать одно или несколько таких прав другим. Даже если собственник передал все свои права, пока он держит землю у себя (не продал ее), он остается собственником данной земли.

Однако, что касается земельной доли, находящейся в общей собственности, то никакой конкретной земли у собственника не существует. Имеются лишь признанные законом права собственника такой доли в общей земельной недвижимости. Один старый афоризм гласит: собственность, принадлежащая каждому, не принадлежит никому. В этом есть значительная доля истины [6, с. 131]. Следовательно, частная собственность на землю, которой физически владеет фермер или другой земельный собственник, и собственность владельца невыделенной на местности (виртуальной) земельной доли различны.

В частности, фермер (или другой собственник конкретного определенного на местности и зарегистрированного установленным образом земельного участка) может отчуждать некоторые из своих прав, юридически не передавая при этом само право собственности на землю. Например, оставаясь собственником и

пользователем предмета земельной ипотеки, он передает залогодержателю право на отчуждение заложенного земельного участка в случае невыполнения своих обязательств перед ипотечным кредитором.

По российскому законодательству у собственника земельной доли имеется лишь набор прав в недвижимости, которая представлена общим земельным массивом. Так, согласно Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» без выделения земельного участка в счет земельной доли участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, отказаться от права собственности на нее. Он имеет право внести земельную долю в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или передать свою земельную долю в доверительное управление. Участник долевой собственности вправе продать или подарить ее другому участнику этой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину – члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности. Этот участник вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли (абз. 2 п. 1 ст. 12). Когда участник долевой собственности передает в рамках закона свои права другому лицу, то фактически лишается самой земли. *Распоряжаться сельскохозяйственными угодьями – это, прежде всего, физически владеть ими.* Подобная постановка вопроса требует по-новому взглянуть на некоторые сложившиеся представления об экономических формах реализации собственности на землю.

Так, владелец прав на земельную долю сам не несет никакой ответственности за состояние земельных угодий и не может проконтролировать деятельность землепользователя (сельскохозяйственной организации или фермера), который использует его землю в общем массиве. Ему трудно осуществлять регулярный мониторинг этой деятельности и при необходимости использовать юридические способы воздействия на такого землепользователя. Собственник земельной доли

полностью лишен возможности обеспечить защиту своей земли в натуре. Он имеет какие-то определенные права в имуществе, но не владеет самим имуществом. Для дольщиков наиболее значимым оказывается вознаграждение, заключающееся не в удовлетворении от улучшения деятельности предприятия, а в денежной или натуральной плате, которую им реально удастся присвоить. Преследуя свои узкие личные интересы, собственники земельных долей способны подталкивать политику предприятия в нежелательном направлении. С общественной точки зрения такая структура прав собственности неэффективна, так как не порождает стимулы, способствующие достижению хороших экономических результатов. *Экономическое содержание такой формы частной собственности на землю, как виртуальная земельная доля, выхолощено.* Собственник имеет лишь правовое подтверждение собственности, фактически же он отчужден от своей собственности.

В целом попытки реформировать систему земельных отношений в России показали, что эффекты распределения земли играют огромную роль в экономике. Если реорганизация прав собственности на землю является крупномасштабной и существенно влияет на экономическую деятельность в аграрной сфере, то возникают серьезные проблемы, затрагивающие благосостояние сельского жителя. По сути, *собственникам земельных долей не предоставлены права полной частной собственности на сельскохозяйственные угодья.* В данном случае право собственности превращается в формальный титул, дающий право на некоторый доход, но очень слабо экономически связанный с правомочиями владения и пользования соответствующим земельным участком. Что касается *невостробованных* земельных долей, то это фактически обезличенная собственность на землю. Считалось, что в период командной экономики земля принадлежала всем и никому. Получается, что прежняя, обезличенная государственная собственность заменена такой же обезличенной частной собственностью на землю.

Социальная функция собственности на средства производства (в том числе на землю) заключается в передаче благ в руки тех, кто лучше умеет ими

распоряжаться, то есть в руки наиболее опытных предпринимателей (индивидуальных и коллективных), которые являются самыми заинтересованными лицами в эффективном использовании земли сельскохозяйственного назначения и результатах сельскохозяйственного производства. Влияние на сельхозтоваропроизводителя лично успеха или неудачи хозяйственной деятельности гораздо сильнее, чем на любого другого участника производственного процесса в сельском хозяйстве. Именно поэтому земля должна принадлежать прежде всего тем, кто на ней работает и хозяйствует.

2. Основы государственного управления в сфере использования сельскохозяйственного земельного фонда Российской Федерации

2.1. Государственный мониторинг и государственный учет земель в Российской Федерации

Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 № 297-р, определяют развитие государственного мониторинга земель как одно из приоритетных направлений деятельности государства в области управления земельным фондом. При этом мониторинг земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор).

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса Российской Федерации государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель служат все земли в Российской Федерации. Одной из его задач является своевременное выявление изменений состояния земель, оценка и прогнозирование этих изменений, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия.

Что касается государственного учета земель, то его целью является получение сведений для планирования использования, охраны земель и принятия других управленческих решений в сфере землепользования. В частности, необходимы систематизированные сведения о количестве, качественном

состоянии и правовом положении земель в границах территорий. Государственный учет земель осуществляется по следующим направлениям:

1) по категориям земель и угодьям, за исключением земель, покрытых внутренними морскими водами и территориальным морем;

2) по формам собственности.

Категория земель трактуется как часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая определенный правовой режим использования, поскольку согласно действующему российскому законодательству отнесение земель к категориям осуществляется в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом.

Согласно ГОСТ 26640-85 *земельные угодья* – это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. В частности, *сельскохозяйственные угодья* – это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции.

Земельный фонд Российской Федерации образуют земли, находящиеся в пределах страны. По официальным данным статистического учета земель на 1 января 2017 года площадь земельного фонда 85 субъектов Российской Федерации составила 1712,5 млн. га.

Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель по состоянию на 1 января 2017 года представлено в таблице 3, из которой видно, что в течение 2016 года происходила трансформация земель, их перевод из одной категории в другую, что привело к изменениям площадей практически всех категорий земель. Юридическим основанием перевода земель из одной категории в другую по ходатайству заинтересованных лиц являются соответствующие акты органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

К основным причинам перевода земель из одной категории в другую относятся следующие:

- предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам из земель государственной собственности;
- изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
- изменение (установление) границ населенных пунктов и муниципальных образований;
- возвращение изъятых ранее земель после их рекультивации в состав земель прежней категории;
- прекращение права на земельный участок или изменение вида использования земельного участка.

Таблица 3 – Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель*

№ п/п	Наименование категорий земель	Площадь на 1 января каждого года			2017 – 2016, +/-, тыс. га	Изменения в 2017 к 2016, %
		2015, млн. га	2016, тыс. га	2017, тыс. га		
1	Земли сельскохозяйственного назначения	385,5	383738,3	383612,0	-126,3	- 0,03
2	Земли населённых пунктов, в том числе: городских, сельских	20,1	20327,4	20377,5	+50,1	+0,25
		8,3	8367,2	8380,1	+12,9	+0,15
		11,8	11960,2	11 997,4	+37,2	+0,31
3	Земли промышленности и иного специального назначения	17,2	17337,1	17420,2	+83,1	+0,48
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	47,0	47032,8	47251,0	+218,2	+0,46
5	Земли лесного фонда	1122,6	1126320,3	1126259,5	-60,8	- 0,1
6	Земли водного фонда	28,0	28054,8	28070,4	+15,6	+ 0,06
7	Земли запаса	89,5	89708,4	89528,5	-179,9	-0,20
Итого земель в РФ		1709,9**	1712519,1	1712519,1	0,0	0,0

*Составлено по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

** Без учета земель Республики Крым и города Севастополя.

Главным элементом государственного учета земель являются *земельные угодья*, которые подразделяются на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные.

К сельскохозяйственным угодьям относятся пашня, залежь, сенокосы, пастбища и многолетние насаждения, к несельскохозяйственным – земли под водой, включая болота, лесные площади и земли под лесными насаждениями, земли застройки, земли под дорогами, нарушенные земли, прочие земли (овраги, пески и т. п.). Приоритет в применении и охране земель имеют сельскохозяйственные угодья, которые непосредственно используются для получения продукции сельского хозяйства. Предоставление таких угодий для несельскохозяйственных нужд допускается в исключительных случаях с учетом их кадастровой стоимости.

По данным Росреестра на 1 января 2017 года площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель России равнялась 197739,3 тыс. га, что составило 11,6% всего земельного фонда страны. Детальное представление о структуре сельскохозяйственных угодий дают данные Росреестра, представленные в таблице 4.

Таблица 4 – Распределение земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации по угодьям

№ п/п	Наименование угодий	По состоянию на 1 января 2017 г.	
		тыс. га	%
1	Сельскохозяйственные угодья, в том числе:	197 739,3	51,5
	пашня,	116 213,7	30,3
	залежь,	4 354,3	1,1
	многолетние насаждения,	1 223,7	0,3
	сенокосы,	18 723,5	4,9
	пастбища	57 224,1	14,9
2	Лесные площади	24 693,9	6,5
3	Земли под лесными насаждениями	19 232,4	5,0
4	Земли под дорогами	2 294,8	0,6
5	Земли под постройками	1 099,3	0,3
6	Земли под водой	13 133,4	3,4
7	Другие земли	125 418,9	32,7
Итого		383 612,0	100

Анализ динамики изменения с 1990 года площади сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации подтвердил прочно установившуюся тенденцию их сокращения (таблица 5). В целом по Российской Федерации за период с 1990 по 2016 годы площадь сельскохозяйственных угодий сократилась

на 369,0 тыс. га. Сокращение площади пашни за данный период составило 9597,6 тыс. га.

За 2016 год площадь земель, занятых сельскохозяйственными угодьями, уменьшилась на 26,1 тыс. га, такое уменьшение наблюдалось в 32 субъектах Российской Федерации. Наиболее значимым оно оказалось в Саратовской, Кемеровской, Челябинской, Московской областях (соответственно 8,1 тыс. га; 2,6; 2,3; 1,8 тыс. га), а также в республиках Хакасия и Бурятия (1,7 тыс. га; 1,2 тыс. га соответственно).

Таблица 5 – Динамика площади сельскохозяйственных угодий, включая земли личного пользования, в границах Российской Федерации в период с 2010 по 2017 годы*

№ п/п	Сельскохозяйственные угодья	Площадь в каждом нижеуказанном году, тыс. га				
		1990	2000	2010	2015	2016
1	Всего, в том числе:	222 409,2	221 088,8	220 396,3	222 066,3	222 040,2
2	пашня,	132 304,2	124 373,8	121 433,9	122 752,6	122 706,6
3	сенокосы и пастбища,	87 899,5	90 923,4	92 059,5	92 501,9	92 509,0
4	залежь	347,2	3927,2	5103,3	4910,9	4923,6

* Данные Росреестра

Уменьшение площади сельскохозяйственных угодий связано в основном с выделением из этих земель участков под промышленно-складское и другое строительство.

Что касается уменьшения площади пашни, то в 2016 году по сравнению с данными 2015 года оно составило 46,0 тыс. га. Более всего оно затронуло Тюменскую область, Республику Калмыкия, Московскую и Саратовскую области (соответственно 39,3 тыс. га; 14,9; 7,5; 6,4 тыс. га).

Вместе с тем в некоторых регионах отмечено увеличение площади под пашней. В частности, за счет распаханной залежи в Алтайском крае, Свердловской и Пензенской областях площадь пашни увеличилась соответственно на 17,1 тыс. га; 2,6; 2,1 тыс. га.

Одним из капиталоемких направлений планирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения является их *мелиоративное строительство и восстановление плодородия*.

Выделяются следующие земли, находящиеся в стадии мелиоративного строительства:

- неиспользуемые сельскохозяйственные угодья, на которых ведется новое мелиоративное строительство;
- участки раскорчеванных, но нераспаханных многолетних насаждений;
- площади сельскохозяйственных угодий, подготовленных под посадку защитных лесных насаждений, на которых еще не произведена их закладка и др.

При учете земель, находящихся в стадии нового мелиоративного строительства, придерживаются определенных правил. Так, в случае если такое строительство осуществляется в зоне, где использование земель возможно без орошения (осушения), учитываются только площади, занятые строительством каналов, построек и других соответствующих сооружений. Если мелиоративное строительство проводят на несельскохозяйственных угодьях, то до его завершения эти угодья учитываются в прежнем составе земель.

Всего в стране в 2016 году в стадии мелиоративного строительства и восстановления плодородия земель находилось 490,5 тыс. га. Из общей площади орошаемых земель в хорошем и удовлетворительном состоянии имелось 75%, осушаемых – 61% (таблица 6).

Таблица 6 – Состояние орошаемых и осушаемых земель в Российской Федерации*

Вид мелиорируемых земель	Состояние мелиорируемых земель на 1 января 2017 года, тыс. га			
	Всего	Хорошее	Удовлетворительное	Неудовлетворительное
Орошаемые земли	4659,7	2168,8	1333,9	1157,0
Осушаемые земли	6671,6	857,3	3230,9	2583,4

*Данные Росреестра

Примерно 50% орошаемых земель расположена на юге России (Краснодарский и Ставропольский края, республики Дагестан и Крым, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области). Более 50% осушаемых земель находится на северо-западе России (Калининградская, Ленинградская, Новгородская, Псковская области, Республика Карелия).

2.2. Использование сельскохозяйственных угодий России организациями, гражданами и их объединениями

Основными пользователями сельскохозяйственных угодий в стране являются следующие *организации*:

- хозяйственные товарищества и общества;
- производственные кооперативы;
- государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия;
- научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения;
- подсобные хозяйства;
- прочие предприятия;
- общинно-родовые хозяйства;
- казачьи общества.

Что касается *граждан и их объединений*, то в эту категорию сельскохозяйственных землепользователей входят следующие:

- крестьянские (фермерские) хозяйства;
- индивидуальные предприниматели, не образовавшие крестьянские (фермерские) хозяйства;
- личные подсобные хозяйства;
- граждане, имеющие служебные наделы;
- садоводы и садоводческие объединения граждан;
- огородники и огороднические объединения граждан;
- дачники и дачные объединения граждан;
- граждане, имеющие земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства;
- животноводы и животноводческие объединения граждан;
- граждане, занимающиеся сенокошением и выпасом скота;
- граждане – собственники земельных участков;
- собственники земельных долей.

В 2016 году по сравнению с предшествующим годом площадь сельскохозяйственных угодий, которую использовали граждане и их объединения, увеличилась на 1070,4 тыс. га (таблица 7).

Таблица 7 – Основные пользователи сельскохозяйственных угодий в России*

Хозяйствующие субъекты	Сельскохозяйственные угодья на 1 января каждого года, тыс. га							
	2016				2017			
	Всего		в том числе пашня		Всего		в том числе пашня	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Организации	116891,8	60,7	75535,7	64,8	116037,5	60,2	75064,0	64,3
Граждане и их объединения	75793,2	39,3	41116,1	35,2	76863,6	39,8	41645,5	35,7
Итого	192685,0	100	116651,8	100	192901,1	100	116709,5	100

*Данные Росреестра.

В целом площадь сельскохозяйственных угодий, которую использовали сельскохозяйственные производители, выросла по сравнению с 2015 годом на 216,1 тыс. га. Из категории земель запаса переведено и предоставлено для сельскохозяйственного производства 45,4 тыс. га земель сельскохозяйственных угодий, из фонда перераспределения земель – 428,2 тыс. га. Эти данные отражают итог сложных процессов трансформации угодий и вовлечения ранее не использовавшихся сельскохозяйственных земель в производственный оборот.

2.3. Учет земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности и разграничение государственной собственности на эти земли

В России земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. *Частная собственность* – это земля, владение, пользование и распоряжение которой осуществляют граждане и юридические лица. В *государственной собственности* находятся земли, не переданные в собственность граждан, юридических лиц, муниципальных образований. Государственная собственность включает земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, и земли, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации. Земли, принадлежащие на праве собственности

городским и сельским поселениям, другим муниципальным образованиям, являются *муниципальной собственностью*.

По данным Росреестра на 1 января 2017 года в России в частной собственности находилось 133171,0 тыс. га земель (7,8% земельного фонда страны). Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 114065,2 тыс. га, в собственности юридических лиц – 19105,8 тыс. га. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, установилась на уровне 1579348,1 тыс. га (92,2% от площади земельного фонда страны). *Земельные доли* граждан, включая право в общей совместной собственности, занимали 86174,8 тыс. га, что составило 5,0% от всего земельного фонда России и 64,7% от земель, находившихся в частной собственности в целом по стране.

Процессу выделения земельных участков в счет земельных долей граждан далеко до завершения. В 1998 году общая площадь земельных долей в России составляла 115,4 млн. га. С этого времени в счет земельных долей было образовано и зарегистрировано в частной, государственной или муниципальной собственности земельных участков на совокупной площади 29,2 млн. га земель.

В целом, официальная статистическая информация о наличии и распределении земель по категориям, угодьям и формам собственности формируется на основе систематизации данных из следующих источников:

- документов государственного земельного кадастра, в котором ранее учитывались земли и земельные участки;
- документов современного государственного кадастра недвижимости;
- сведений, полученных в ходе выполнения работ по инвентаризации и кадастровой оценке земель;
- государственного кадастрового учета изменений характеристик земельных участков;
- государственного мониторинга земель;
- землеустроительной документации;

- решений органов исполнительной власти, принятых в целях упорядочения использования земель и приведения их правового статуса в соответствие с требованиями действующего законодательства;

- решений о прекращении прав на земельные участки, принятых судами.

По сравнению с данными 2015 года в 2016 году площадь земель, находившихся в собственности граждан, сократилась на 1233,2 тыс. га. Площадь собственных земель юридических лиц увеличилась на 983,8 тыс. га, а земель государственной и муниципальной собственности – на 249,4 тыс. га.

Основными источниками увеличения совокупной площади земель юридических лиц являются следующие:

- выкуп земельных участков, предоставленных юридическим лицам на праве пользования (постоянного бессрочного и безвозмездного срочного) и аренды;

- передача прав граждан в общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в уставной (складочный) капитал сельскохозяйственного предприятия;

- покупка у граждан принадлежащих им земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

В сфере российского землепользования имеются некоторые правовые и методические проблемы планирования использования земель, требующие своего решения. В частности, значительная часть государственных земель остается неразграниченной и потому плохо управляется.

Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами, прямо указывающими на принадлежность земель. Динамика площади разграниченных государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения России представлена в таблице 8.

Таблица 8 – Динамика площади разграниченных государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения России, тыс. га*

Категория земель	Разграничено на 1 января каждого года			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017
Земли сельскохозяйственного назначения	25534,3	27393,8	26137,2	27790,0

*Данные Росреестра

В целях разграничения земель необходимо произвести комплекс работ по образованию, государственному кадастровому учету и регистрации земельных участков, что требует затрат как денежных (в данном случае из соответствующих бюджетов), так и временных, связанных с проведением полевых и камеральных работ (геодезических, межевых и проч.). Поэтому, на 1 января 2017 года из 255632,4 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, разграничено всего 10,9% (таблица 9).

Таблица 9 – Разграничение государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения России по состоянию на 1 января 2017 г.*

Категория земель	Всего в государственной и муниципальной собственности	из них:		
		в собственн-и Российской Федерации	в собственн-и субъектов Российской Федерации	в муниципальной собственности
Земли сельскохозяйственного назначения	255632,4	6223,0	10132,7	11434,3

*Данные Росреестра

Земельные участки, не предоставленные заинтересованным лицам для сельскохозяйственного производства, но предназначенные для нужд сельского хозяйства, образуют так называемый *фонд перераспределения земель* (таблица 10).

Таблица 10 – Площади угодий фонда перераспределения земель*, тыс. га

Состав земель	Площадь на 1 января каждого года		Изменения 2016 – 2015, (+/-)
	2015	2016	
Всего земель в фонде перераспределения, из них	43713,0	43608,6	-104,4
сельскохозяйственные угодья, в том числе	11895,2	11743,9	-151,3
пашня	3510,7	3457,4	-53,3

*Данные Росреестра

Земли в фонде перераспределения входят в состав земель сельскохозяйственного назначения. В целях перераспределения земельные участки из этого фонда предоставляются уполномоченными органами для создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота. Эти участки могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе.

2.4. Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и государственный земельный надзор за использованием этих земель

В целях обеспечения полноценного контроля применения сельскохозяйственных земель и принятия рациональных решений по планированию их использования и вовлечению в производственный оборот требуется создание специальной единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения. В этой системе должны содержаться актуальные сведения о границах земельных участков из указанных земель, их площади, видах фактического и разрешенного использования, типах почв и видах угодий, об их качественных характеристиках, о наличии мелиоративных систем или иных защитных сооружений на этих землях. В настоящее время такая система отсутствует [1, с. 536].

Мероприятия по обеспечению создания информационного ресурса о землях сельскохозяйственного назначения предусмотрены Концепцией развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года. Эта Концепция утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р. В ней поставлена задача формирования эффективной информационной системы, обеспечивающей оперативное получение объективных

данных о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, обороте сельскохозяйственных земель, плодородии почв, развитии и распространении негативных процессов, о состоянии сельскохозяйственных культур и прогнозе их урожайности.

В настоящее время созданы и находятся в состоянии развития информационные системы, данные которых могут применяться в целях мониторинга состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения, оценки плодородия почв и состояния сельскохозяйственных культур. К таким системам относятся следующие:

1. Федеральная государственная информационная система «Функциональная подсистема «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения» (ФГИС ФП АЗСН);

2. Федеральная государственная информационная система «Система дистанционного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» (ФГИС СДМЗ);

3. Автоматизированная информационная система «Агростат» (АИС «Агростат»);

4. Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Деметра» (ГИС «Деметра») создана с применением ГИС-технологий по осуществлению контрольно-надзорных полномочий Россельхознадзором.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» этот надзор осуществляется Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования) и их территориальными органами. Полномочия этих органов в сфере земельного надзора распределены. Так, Росприроднадзор осуществляет закрепленные за ним полномочия в отношении земель всех категорий, за исключением земель сельскохозяйственного назначения. В последнее время значительно повысилась результативность проведения государственного земельного надзора со стороны Росреестра. Им была введена

процедура административного обследования земельных участков, при котором работы проводятся дистанционными способами, без непосредственного участия собственников. Полномочия Россельхознадзора осуществляются в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В 2016 году территориальными управлениями Россельхознадзора было обследовано 26,8 млн. га земель сельскохозяйственного назначения (таблица 11). Из 50,8 тыс. контрольно-надзорных мероприятий плановые проверки составили более 20,5 тыс. ед., внеплановые – более 14,1 тыс. ед. Были проведены также административные обследования и плановые (рейдовые) осмотры объектов земельных отношений (соответственно более 6,7 тыс. ед. и более 4 тыс. ед.).

За нарушения в области сельскохозяйственного землепользования привлечены к административной ответственности как юридические и должностные лица, так и индивидуальные предприниматели и граждане. Всего привлечено к административной ответственности:

- юридических лиц – более 2,2 тыс.;
- должностных лиц – более 1,5 тыс.;
- индивидуальных предпринимателей – более 0,4 тыс.;
- граждан – более 9,3 тыс.

Таблица 11 – Результаты деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в области государственного земельного надзора*

Наименование показателей	Значение показателей в каждом году				
	2008	2010	2013	2015	2016**
Проведено проверок, тыс.	26,4	33,9	55,5	52,7	50,8
Выявлено нарушений, в том числе:					
количество, тыс.,	12,3	18,5	29,8	29,2	24,7
площадь, млн. га	3139,3	2324,4	5,9	2,7	1,6
Выдано предписаний, тыс.	8,8	12,1	20,2	16,8	12,4
Сумма штрафов, млн. руб.:					
наложено,	33,3	49,2	146,0	627,4	833,0
взыскано	23,7	37,7	110,2	235,6	221,5

*Данные Россельхознадзора

** Данные могут быть уточнены по состоянию на 1 января 2017 года

Наибольшее количество выявленных нарушений связано с невыполнением разными категориями землепользователей установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии.

В результате работы территориальных управлений Россельхознадзора в 2016 году устранены нарушения требований земельного законодательства на площади более чем 819 тыс. га. В сельскохозяйственный оборот вовлечены 199,4 тыс. га ранее нарушенных, неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

Дела об административных правонарушениях в сфере государственного земельного надзора рассматриваются в судебных инстанциях (судах общей юрисдикции, арбитражных судах). Например, в 2015 году было рассмотрено 10 тыс. таких дел. При этом в судах общей юрисдикции в пользу территориальных управлений Россельхознадзора было вынесено 8,6 тыс. решений, в пользу юридических лиц и граждан – всего 918 решений.

Как показывает судебная практика в сфере государственного земельного надзора, и в судах общей юрисдикции, и в арбитражных судах в пользу территориальных управлений Россельхознадзора выносится более 90% всех судебных решений.

Последовательность административных процедур при исполнении федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения учитывает положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Эти положения закреплены в статье 9, в которой речь идет об организации и проведении плановой проверки, в статье 10 представлены нормы, регулирующие организацию и проведение внеплановой проверки. В статье 17 приводятся меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля

(надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки [6].

Учтены также положения следующих статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»:

- статьи 23.1. Судьи;
- статья 28,1. Возбуждение дела об административном правонарушении;
- статья 29,1. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- статья 29,7. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении;
- статья 29,9. Виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении.

Примерная последовательность шагов при осуществлении *плановой* проверки состояния земельного объекта следующая.

1. Изучается ежегодный план проверки.
2. Издаётся распоряжение о проведении проверки.
3. Уведомляется юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, орган местного самоуправления, орган государственной власти, гражданин о проведении проверки.
4. Осуществляется подготовка к проведению проверки.
5. Проводится проверка.
6. Обнаружено нарушение земельного законодательства.
7. Возбуждается дело об административном правонарушении.
8. Подготавливается к рассмотрению дело об административном правонарушении.
9. Административное дело передается для рассмотрения.
10. Рассматривается дело об административном правонарушении.
11. Подтверждается наличие административного правонарушения.
12. Выносится постановление по делу об административном правонарушении.

13. Представляется документ, свидетельствующий об оплате административного штрафа.

14. В соответствии с инструкцией по делопроизводству осуществляется передача дел в архив.

Таким образом, несмотря на то что результативность контрольно-надзорных мероприятий не всегда связана со 100-процентным устранением всех предписаний территориальных управлений Россельхознадзора, благодаря их деятельности предотвращаются процессы негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающие качественное состояние земель сельскохозяйственного назначения и обеспечивается возможность принятия решений по планированию использования таких земель и вовлечению их в хозяйственный оборот.

2.5. Обеспечение целевого использования сельскохозяйственных земель и сохранения их плодородия

По данным ФАО ООН, на площадь сельскохозяйственных угодий приходится 33% мировой площади суши, а на пахотные земли - около 10%. Структура сельскохозяйственных угодий в мире в целом характеризуется преобладанием естественных пастбищ (70,1%), пашня занимает 27,8%, а многолетние насаждения - лишь 2,1%. Наибольшие площади пахотных земель находятся в США (179 млн. га), Индии (170 млн. га), КНР (135 млн. га) и России (122 млн. га). При этом Россия располагает 9% всех продуктивных земель планеты. Вместе с тем на ее территории производится лишь около 2% мирового объема сельскохозяйственной продукции [8].

Россия обладает весьма внушительными земельными ресурсами для сельскохозяйственного производства. На 1 января 2016 площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 383,7 млн. га. Площадь сельскохозяйственных угодий в составе данной категории земель составила 197,7 млн. га. Еще 24,3 млн. га сельскохозяйственных угодий находится в землях

других категорий. Всего сельскохозяйственных угодий в землях всех категорий – 222,1 млн. га.

Несельскохозяйственные угодья (земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями и т.д.) составляют 186,0 млн. га. Большую часть (около 55% или 101,4 млн. га) несельскохозяйственных угодий составляют земли, предназначенные для северного оленеводства.

В структуре сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель площадь пашни составила 122,8 млн. га, залежи – 4,9 млн. га, многолетних насаждений – 1,9 млн. га, сенокосов – 24,0 млн. га, пастбищ – 68,5 млн. га.

По данным на 1 января 2016 значительная часть земель категории сельскохозяйственного назначения (66,5%) находилась в государственной и муниципальной собственности – 255,3 млн. га, в собственности граждан – 111,1 млн. га (29,0% площади категории), в собственности юридических лиц – 17,3 млн. га (4,5%). Заметим, что частные земли (в собственности граждан и юридических лиц) занимают около 65% сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения [2].

С 1990 года посевные площади под всеми культурами уменьшились с 117,7 млн. га до 80 млн. га. При этом площади под зерновыми и зернобобовыми культурами сократились с 63 до 47,1 млн. га, кормовых с 44,6 до 16,3 млн. га. Зато площади технических культур выросли с 6,1 до 13,6 млн. га (рисунок 1).

Таким образом, из имеющейся пашни (122,8 млн. га) не используется 42,8 млн. га. Из ранее засеваемой территории (117,7 млн. га) не используется 37,7 млн. га. Об использовании сенокосов и пастбищ судить труднее, но, конечно, они используются гораздо меньше, чем пашня. По данным, представленным субъектами Российской Федерации, общая площадь неиспользуемых земель составляет 39,4 млн. га (10,3% от общей площади земель сельскохозяйственного назначения). Однако по экспертной оценке в настоящее время не используется более 80 млн. га сельскохозяйственных угодий.

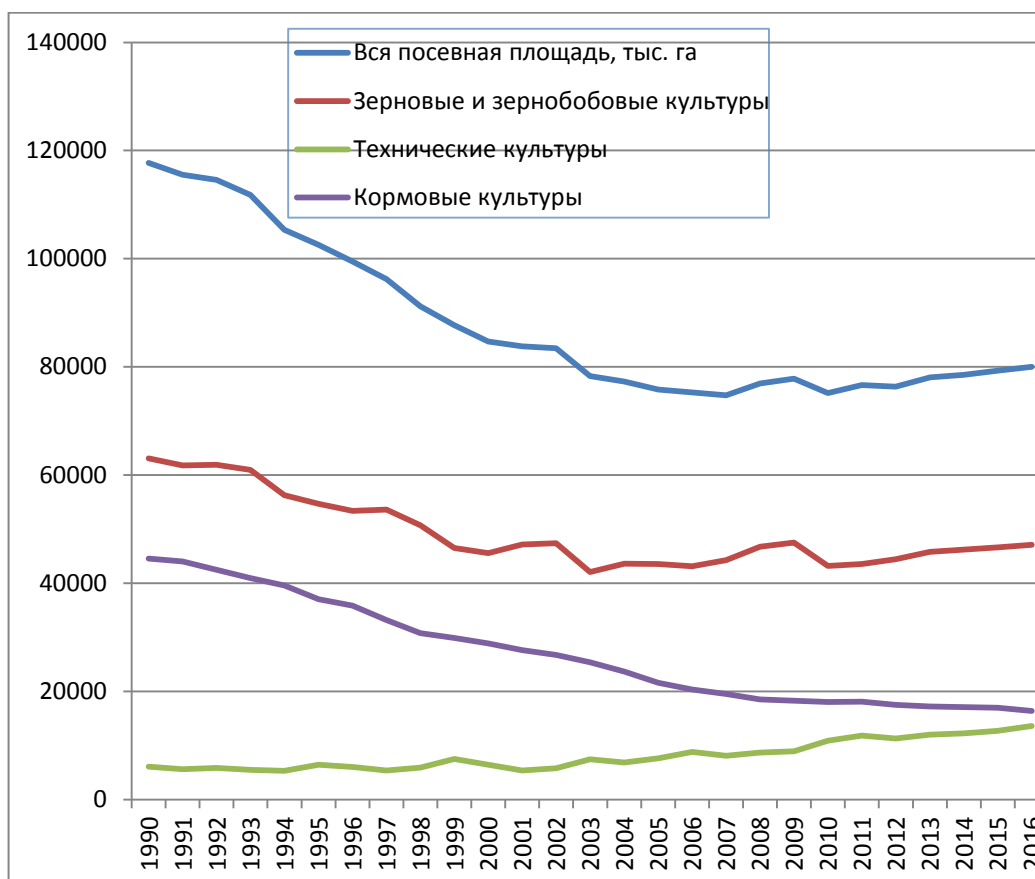


Рис. 1 – Посевные площади под культурами, тыс. га (по данным Росстат)

По оценкам Счетной палаты Российской Федерации [5], около 14,5% земель сельскохозяйственного назначения (примерно 56 млн. га) не используются по целевому назначению. В этих данных постоянно присутствует определенная путаница, связанная с терминами сельскохозяйственные угодья и земли сельскохозяйственного назначения. Наверное, когда Счетная палата сообщает о 56 млн. га неиспользованных земель, она не учитывает примерно 100 млн. га оленьих пастбищ, об использовании которых судить очень трудно. Если поделить площадь пастбищ на поголовье оленей, то окажется, что олени пастбища фактически пустуют. Очевидно, в данных Счетной палаты имеются в виду сельскохозяйственные угодья, а не все земли сельскохозяйственного назначения.

Из общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий 55,6% составляют земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, которые никому не предоставлены в пользование. Остальную

площадь составляют земли сельскохозяйственного назначения, не используемые по целевому назначению, находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, а также земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, предоставленные в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение и аренду.

Таким образом, площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, согласно официальным данным, превышает показатель площади неиспользуемых земель находящихся в частной собственности.

Несмотря на это, основное внимание уделяется не обеспечению использования земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а выработке инструментов изъятия неиспользуемых земель из частной собственности.

При этом никто почему-то не задумывается о том, почему частный собственник, потративший часто немалые деньги на приобретение и оформление собственности на земельный участок, не стал его использовать по назначению. Причин такого поведения может быть несколько:

- собственник получил бесплатно или очень дешево приобрел по случаю участок у государства или муниципальных властей, и теперь просто не знает, что с этим участком делать;

- собственник хотел начать сельскохозяйственное производство, выделив, например, земельные доли, но у него нет средств для начала производства;

- собственник предполагал использовать участок для садоводства, дачного строительства или другим способом, но происшедшее в последние годы ужесточение в этом вопросе не позволили осуществить задуманное;

- участок был приобретен для перепродажи, но земельный рынок упал, и спекулятивные сделки стали не выгодны.

Прежде всего, стоит отметить, что все вышеперечисленные поведенческие мотивации вполне законны, собственник действует как добросовестный бизнесмен, и его не за что осуждать. Тем не менее, государство и, в какой – то

мере, общество, относятся к праву собственности на земельный участок как к условному, феодальному праву. То есть, если собственник обрабатывает участок и получает сельскохозяйственную продукцию, все хорошо, и он может владеть участком, а если нет, то он должен быть лишен этого права, и государство подыщет более достойного, но столь же условного собственника. Плохо то, что такая позиция представляется большинству вполне правильной и не вызывает внутреннего протеста. Право собственности в стране отнюдь не священо, и это большая, может быть, самая большая беда российской экономики.

Нужно понять, что силовыми методами нельзя заставить бизнесмена (а собственник земельного участка – бизнесмен) вести успешный аграрный бизнес. Его можно вынудить имитировать деятельность, даже продать участок, но заставить вести бизнес нельзя. В бизнес нужно верить. Ему нужно отдаваться целиком, и бизнеса «из-под палки» не бывает. Поэтому лучше всего исключить из практики всевозможные попытки отобрать собственность. От этого гораздо больше вреда, чем пользы.

К сожалению, государство идет по другому пути. Оно изыскивает все новые пути «гуманного» отъема собственности. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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» регламентировал усовершенствованную процедуру изъятия земельных участков у собственника.

В соответствии со статьями закона, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят в двух случаях:

- 1) если владелец использовал его способом, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде;

2) если владелец если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению не использует его для ведения сельского хозяйства.

Закон предписывает примерно следующий алгоритм *изъятия* земель:

1. Россельхознадзор устанавливает нарушение, и нарушитель получает административное взыскание;

2. Одновременно выносится предписание об устранении нарушений;

3. Если предписание не исполнено, материалы, подтверждающие не устранение правонарушений, направляются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

4. Одновременно в Росреестр направляется указание не регистрировать сделки с этим участком:

5. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня поступления материалов обращается в суд с требованием об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов;

6. Суд принимает решение об изъятии и продаже участка с торгов;

7. Аукцион начинается с рыночной или кадастровой цены;

8. Если первые торги не состоялись, цена снижается на 20%, и проводятся повторные торги;

9. Если повторные торги не дали результатов, земельный участок подлежит продаже посредством публичного предложения. Цена продажи такого земельного участка не может быть ниже 50% от начальной цены повторных торгов.

10. Если публичных предложений нет, участок может купить муниципалитет;

11. Наконец, если все это не удалось, орган исполнительной власти субъекта РФ обязан приобрести такой земельный участок в государственную собственность по минимальной цене торгов в форме публичного предложения.

12. Вырученные на торгах деньги идут бывшему собственнику участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов, проведение кадастровых работ, оценку рыночной стоимости и его обследования в соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

Для всех действий закон устанавливает четкие сроки исполнения.

Анализ алгоритма позволяет сделать вывод о его низком потенциале. Прежде всего, бросается в глаза отсутствие заинтересованности в этой процедуре у муниципальных органов и органов государственной власти.

Вывод о низкой эффективности регламентированного законом порядка действий подтверждается опытом реализации этого порядка. Так, за 2015 и девять месяцев 2016 года Россельхознадзор передал в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации материалы по 1034 земельным участкам, неиспользуемым или используемым с нарушением требований земельного законодательства, на общей площади 49,4 тыс. га. По информации, полученной от уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, ими в суды было направлено 429 материалов дел для изъятия земель площадью 35,1 тыс. га. По результатам рассмотрения судами исковых заявлений об изъятии земель сельскохозяйственного назначения было вынесено 161 решение об удовлетворении требований об изъятии земель общей площадью 8,5 тыс. га и 147 решений об отказе – в отношении земель площадью 20,9 тыс. га. В результате всей проведенной работы состоялось всего лишь 7 публичных торгов по продаже земельных участков на площади 1,1 тыс. га. По результатам проведенных торгов 6 земельных участков общей площадью 415,5 га были вовлечены в сельскохозяйственный оборот. Это для всей России. Вот такой результат!

Все дело в отсутствии заинтересованности в реализации этого алгоритма у всех его участников. Органам государственной и муниципальной власти фактически предлагается приобрести неиспользуемый (следовательно, далеко не

лучший по плодородию и расположению участок) примерно за 40-50% кадастровой стоимости (рыночная стоимость, как правило, примерно равна кадастровой). Для черноземной зоны по такой цене можно приобрести очень неплохие участки. Приобретение по кадастровой стоимости в этих областях – довольно редкое явление. К тому же для этого невыгодного приобретения нужно грамотно провести довольно длительные работы.

Ситуацию можно изменить, если работы по указанному алгоритму поручить выбранной по конкурсу частной некоммерческой или коммерческой организации на условиях аутсорсинга с органом государственной власти субъекта федерации, уполномоченного вести эти работы. Если выбрать одну или несколько организаций, готовых провести эти работы, то оплатить их услуги можно из средств, которые поступят в бюджет субъекта в форме затрат на подготовку и проведение публичных торгов, проведение кадастровых работ, оценку рыночной стоимости и обследование участка на предмет плодородия. Сюда же могут быть приплюсованы судебные издержки, которые могут быть возложены на бывшего собственника судом и взысканы после продажи участка. Указанная организация будет заинтересована в этой работе и может стать двигателем всего процесса изъятия и продажи неиспользуемых земель.

Однако этот путь, в принципе, не верен. Кстати, собственники, не использующие земельный участок, чаще всего наносят земле меньший ущерб, чем собственники, хищнически использующие земельный потенциал. А так, к сожалению, фактически поступает большая часть собственников. По информации НИИ агрохимии имени Д.Н. Прянишникова, с каждого гектара посевных площадей ежегодно выносятся 108 кг питательных веществ, а вносятся примерно четверть от этого числа. Следовательно, в среднем конечно, мы производим сельскохозяйственную продукцию из накопленных в почве питательных веществ.

В соответствии с законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» «Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения... принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением требований,

установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения....».

Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения установлены Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2011 г. № 612 [7]:

- снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 процентов или более;
- снижение кислотности в кислых почвах на 10% или более;
- повышение щелочности в щелочных почвах на 10% или более;
- снижение содержания подвижного фосфора на 25% или более;
- снижение содержания обменного калия на 25% или более.

При указанном снижении трех из пяти указанных критериев снижение плодородия признается существенным, и может быть начата процедура изъятия участка.

Снижение содержания органического вещества (гумуса) является наиболее острой проблемой сельского хозяйства России. Дело в том, что содержание гумуса растет при посадках многолетних кормовых культур (0,2–0,6 т/га в год), но убывает при возделывании зерновых (0,4–1 т/га) и технических культур (1,5–2,5 т/га). Поскольку, как видно из рис. 1, доля посевных площадей кормовых культур убывает, а технических растет, содержание гумуса быстро уменьшается. Восполнить его можно, внося органические удобрения и мелиоранты (трепел, глауконит и т.д.), но их приобретение и внесение требует дополнительных затрат. Поэтому последние десятилетия потери гумуса многократно превосходят его накопление.

Потери гумуса в свою очередь способствуют ухудшению структурных характеристик почвы и росту эрозионных процессов. По результатам обследований [3], почвы с низким содержанием гумуса (меньше 3%) занимают около 50 млн. га, с содержанием 3-4% - 21,1 млн. га. Кислые почвы, требующие

незамедлительного известкования, занимают 34,6 млн. га. Около 23,1 млн. га занимают земли с низким или очень низким содержанием подвижного фосфора.

Для кардинального и справедливого решения проблемы неиспользования сельскохозяйственных угодий по назначению и одновременно для изменения губительной динамики уменьшения их плодородия предлагается поднять верхнюю границу ставки земельного налога для сельскохозяйственных земель с 0,3% до 1,5%. Для этого необходимо внести изменения в статью 394 Налогового кодекса РФ.

На первый взгляд пятикратный рост ставки приведет к очень серьезным последствиям для сельского хозяйства. Однако если рассмотреть абсолютные значения налогов, то все оказывается отнюдь не столь грозным. Действительно, при средней кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий в регионах с развитым сельским хозяйством примерно 30 тыс. руб. за га. земельный налог по ставке 0,3% составляет около 100 руб. за га, а по ставке 1,5% – 500 руб. за га. При реальной сельскохозяйственной деятельности доход с гектара исчисляется десятками тысяч рублей, и в этом случае обе ставки налога не являются проблемой. Однако для собственников земельных участков, которые по каким-то причинам не используют их, увеличенный в пять раз земельный налог станет хорошим стимулом для продажи или использования этого участка. При этом повышенный земельный налог не является штрафом или наказанием, и нет необходимости в специальных мерах по изъятию неиспользуемых земельных участков.

Предлагается поделить земельный налог между муниципальным и региональным бюджетами. Причем, в бюджеты сельских поселений, по-прежнему, будет поступать 0,3% кадастровой стоимости участков, а в региональный бюджет 1,2% кадастровой стоимости. При этом право взимать земельный налог по повышенной ставке будет предоставлено только тем регионам, которые примут программное мероприятие по использованию всех дополнительно полученных средств для компенсации землепользователем часть расходов по увеличению плодородия почв.

В специальном разделе региональных программ по повышению плодородия почв должны быть указаны направления затрат, которые могут частично компенсироваться за счет дополнительных налоговых поступлений. К ним могут быть отнесены: приобретение и внесение органических удобрений, биогумуса, мелиорантов (трепел, глауконит и др.), проведение противоэрозионных мероприятий, мер по раскорчевке участков, противодействие засолению и снижению кислотности почв (известкование и т.п.) и т.д.

Для плодородных черноземных регионов с высокой кадастровой стоимостью сельскохозяйственных угодий при компенсации, скажем, 50% затрат на повышение плодородия дополнительные затраты землевладельцев составят около 1500 руб. на га посевных площадей. Это может переломить негативную тенденцию уменьшения плодородия и, возможно главное, даст землевладельцам опыт использования мелиорантов и других улучшателей почвы, которые докажут им свою реальную экономическую эффективность, и это откроет перспективы их широкого использования уже с чисто рыночной мотивацией.

3. Институциональные основы разработки методических рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот

3.1. Регулирование и порядок изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий

Одним из негативных явлений современного аграрного землепользования стало неиспользование значительной части сельскохозяйственных угодий: в 2015 году таковыми были более 28 млн. га, из которых более 20 млн. га – пашня (почти 10 млн. га заброшены еще с 90-х годов, 9 млн. га не используются на протяжении 2-10 лет и еще около 2 млн. га – последние 2 года)¹. Причины этого различны. Это и экономическая нецелесообразность (обусловленная как «излишней распаханностью» отдельных, особенно – северных регионов в советский период, так и изменением экономических условий ведения сельского хозяйства и возможности реализации выращенной продукции). Но зачастую это негативное явление стало следствием перекоса «свободного» рынка сельскохозяйственных угодий, когда они приобретаются в качестве капитала без цели их сельскохозяйственного использования – имея в виду последующую застройку или перепродажу (когда цена на землю вырастет).

Меры борьбы с фактами такого неиспользования ценных, пригодных для аграрного производства земель в той или иной мере реализовывались (предусматривались) на протяжении практически всего постсоветского периода (в том числе, принудительное изъятие земли у ее правообладателя). Но они были недостаточно действенны, а в условиях произошедшего в 90-х годах и спада АПК, пожалуй, и не вполне оправданны².

Нормы, допускающие принудительное прекращение земельных прав в случае ненадлежащего использования земельного участка содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации еще с 1994 года. В 2001 году соответствующие

¹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. – М.: Минсельхоз России. 2015. – 235 с. (С. 28-31).

² Липски С.А. Актуальные проблемы государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2006. № 8.– С. 56-63.

положения появились и в Земельном кодексе. Однако, несмотря на то, что правовой механизм, предусматривающий изъятие заброшенных земель, предусматривали сразу два кодекса, на практике эта процедура долгое время не применялась. Одной из основных причин (наряду с экономической нецелесообразностью) было то, что до 2011-2012 годов не имелось четко установленных количественных и качественных характеристик, какие именно факты и обстоятельства следует считать неиспользованием (и ненадлежащим использованием) земель, отсутствовали процедуры выявления соответствующих фактов, а также порядок применения санкции в виде изъятия земельного участка.

Определенный перелом наступил, когда началась реализация приоритетного национального проекта Развитие агропромышленного комплекса (с 2006 года, трансформированного затем в госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия на 2008-2012 и 2013-2020 годы). Следующим шагом в этом направлении стало утверждение Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации³, предусматривающей расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель⁴.

Это повлекло за собой конкретизацию в конце 2010 года норм законодательства, предусматривающих условия и порядок изъятия неиспользуемых угодий (через процедуру публичных торгов). Сначала были внесены изменения в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁵, а затем Правительством Российской Федерации изданы акты, устанавливающие конкретные признаки неиспользования земель и критерии существенного снижения их плодородия (далее – соответственно Признаки и Критерии)⁶.

³ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

⁴ Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 3. С. 15-20.

⁵ в частности, новая редакция пунктов 3 и 4 статьи 6.

⁶ Постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 года № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и от 23 апреля 2012 года № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного

3.2. Недостатки механизма изъятия заброшенных земель, применявшегося с 2012 года

Принятие указанных актов позволило создать условия для реализации экономически целесообразных и на протяжении уже многих лет предусмотренных федеральными законами мер по принудительному изъятию неиспользуемых и ненадлежаще используемых сельскохозяйственных угодий. Однако в Признаках и Критериях изначально содержался ряд спорных положений⁷, а последующая практика выявила их весьма ограниченную применимость. Например, действующие Признаки скорее свидетельствуют о нерациональном использовании земель, чем об их неиспользовании. Кроме того, они увязаны с составом участка по угодьям, тогда как ни в регистрационных, ни в учетных документах угодья уже давно не фиксируются (что также является ошибкой, но это предмет для рассмотрения в отдельной статье). Также из действующих Признаков не ясно – должен ли для задействования механизма изъятия не использоваться весь участок или только какая-то его часть. Существенным же снижением плодородия признается лишь такая ситуация, когда по причине нарушения земельного законодательства ухудшатся числовые значения не менее 3 из 5 предусмотренных Критериями показателей. Такая неурегулированность, создает возможность для злоупотреблений. Поэтому указанные акты требуют существенной корректировки.

Другими недостатками сформированного к 2016 году механизма принудительного прекращения прав на заброшенные земли, требовавшими решения законодателя, были:

- возможность правообладателя, у которого изымают земельный участок (выставляют его на публичные торги), участвовать в таких торгах и вполне легально приобрести тот же участок (при этом он понесет расходы только на транзакционные издержки, связанные с проведением торгов). Поэтому следовало

производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации»

⁷ Липски С.А. Правовые аспекты ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и принудительного прекращения прав на них. // Право и инвестиции, 2012. № 3-4 (50), С. 36-40

бы законодательно исключить для такого нерадивого владельца возможность участия в торгах по изымаемому земельному участку;

- отсутствие фиксации в документах государственного кадастра недвижимости и государственной регистрации прав на нее того факта, что земельный участок имеет «сомнительную предысторию». Наличие таких сведений, позволило бы затем принять решение об обременении такого участка или установлении для него особых условий (в том числе по срокам его хозяйственного освоения);

- нынешний срок, начиная с которого могут применяться нормы о принудительном изъятии (3 года) фактически составляет 5 лет – за счет того, что еще 2 года отводятся на период его освоения – представляется, что 3 года должны быть максимально возможным сроком, включающим в себя время для освоения;

- отсутствие определенности со статусом земельного участка, в отношении которого принято решение о выставлении на торги (может ли прежний правообладатель продолжать (или даже начать) его использовать, и повлечет ли это какие-либо правовые последствия (особенно, если торги не состоялись, например, по причине отсутствия желающих в них участвовать). Также весьма неконкретна диспозитивная норма Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (п. 10 ст. 6) о том, что если торги не состоялись, то выставленный на них земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность. Представляется вполне уместным возложить на муниципальное образование или на субъект Российской Федерации обязанность выкупить такой участок (причем с существенным дисконтом, так как отсутствие желающих купить по изначальной цене и сниженной цене повторного аукциона означает, что такая цена завышена; прежний собственник при этом, конечно, потеряет в доходах от продажи его участка, но это его вина – он не выполнил возложенную на него обязанность должным образом нести бремя содержания имущества – в результате чего участок и обесценился);

- отсутствие возможности у муниципального образования приобрести у сельских жителей (с их согласия) земельные доли. В настоящее время имеется около 9 млн. собственников земельных долей. Установленный с 2005 года запрет для собственника земельной доли продать ее иному лицу (в том числе и муниципальному образованию), ограничивший круг возможных покупателей лишь другими участниками долевой собственности, а также сельскохозяйственной организацией или членом крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, устранил как государство, так и органы местного самоуправления от сделок с такими долями. На неоптимальность такого решения указано уже давно⁸. Но в последние 3-4 года возник новый фактор – весьма активно идет процесс признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли (это такие, у которых нет хозяев, которыми длительное время никак не распоряжались и некоторые другие). Причем инициаторами этого процесса выступают органы местного самоуправления. Так, к 2015 году указанные органы направили в суды материалы по таким долям, суммарной площадью в 18,15 млн. га. Впрочем, суммарная площадь таких долей, признанных невостребованными на основании решений судов, составила лишь 3,6 млн. га (то есть, пятую часть)⁹. Это свидетельствует о значительном интересе местных органов к земельным долям, но при этом они не имеют возможности выкупить доли у тех собственников, которые согласны их продать. Представляется, что в нынешних условиях наделение органов местного самоуправления правом быть покупателем земельной доли было бы весьма своевременным. На возможное возражение об отсутствии для этого средств, ответим, что такими средствами могут быть полученные за счет передачи частным лицам бывших невостребованных земельных долей (они переходят в муниципальную собственность безвозмездно) и выделенных в счет них земельных участков;

⁸ Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения. // Аграрное и земельное право. 2013. № 2 (98). С. 81-86.

⁹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. // Минсельхоз России, 2015. – 235 с. (С. 23).

- отсутствие правовой возможности у общего собрания участников долевой собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения принять решение об его передаче в залог (такое собрание наделено правами в части принятия решения о передаче участка в аренду, о соглашении об его изъятии и других сделках, но не о передаче в залог). Однако в данном случае возникнет проблема, связанная с кворумом для принятия решения (поскольку при неспособности возратить кредит такой залог повлечет за собой утрату всеми собственниками–залогодателями права на землю);

- более 5 лет законодатель не может решить вопрос о возможности проживания фермеров на своих земельных участках, то есть о строительстве на них индивидуальных жилых домов (с ограничениями – один участок – один дом и рядом других, позволяющих защитить эти земли от застройки). Такая мера поспособствовала бы не только дальнейшему укреплению фермерского уклада в виде хуторских хозяйств, но и более рациональной организации территории.

На современном этапе, когда стоит задача импортозамещения в сфере продовольствия, а затем – и выхода отечественных товаропроизводителей на мировой рынок в качестве экспортеров, возврат в хозяйственный оборот заброшенных сельскохозяйственных угодий (а соответственно, их изъятия у нынешних нерадивых правообладателей) приобрел дополнительную актуальность.

Такое изъятие имеет несколько весьма важных аспектов. Рассмотрим ключевые из них – правовой, экономический, социальный и технологический (управленческий).

При совершенствовании правового механизма изъятия неиспользуемых земельных участков необходимо учитывать, что такое изъятие предусмотрено нормами Гражданского (ст. ст. 284-287) и Земельного кодексов (ст. 44-46, 54), применительно к случаям ненадлежащего использования земельных участков оно представляет собой реализацию конституционных положений о балансе частных и публичных интересов в земельном вопросе. Так, ст. 9 Основного закона определяет, что земля может находиться в частной, государственной,

муниципальной и иных формах собственности, но при этом должна использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а ст. 36 – что владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственниками свободно, но это не должно наносить ущерба окружающей среде или нарушать права и законные интересы иных лиц¹⁰.

Другим конституционным положением (ч. 3 ст. 35) определено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (соответственно принудительное изъятие земельного участка возможно только по суду).

3.3. Законодательные решения 2016 года в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации

На урегулирование названных выше и ряда других вопросов направлен Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 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» (далее – Закон № 354-ФЗ), который предусматривает, во-первых:

- исключение 2-летнего периода освоения земельного участка из общего 3-летнего срока его неиспользования, как основания для изъятия (ст. ст. 1 и 5), а для участков, которые ненадлежаще использовались до этого и проданы на публичных торгах, – сокращение срока, достаточного для применения административного наказания, до 1 года (ст. 4);

- упрощение проведения внеплановых проверок в отношении юридических лиц (больше не требуется их согласование с органами прокуратуры), а также возможность использования земель сельскохозяйственного назначения,

¹⁰ См. подробнее – Боголюбов С.А., Волков С.Н. Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства. // Аграрное и земельное право. 2013. № 5. С. 4-10.

расположенных в 30-километровой зоне от границ сельских населенных пунктов, только для ведения сельского хозяйства (ст. 2);

- ограничение участия в торгах для прежних правообладателей, допустивших ненадлежащее использование участка (ст. 5);

- решение вопроса о начальной цене земельного участка, выставленного на торги в связи с ненадлежащим использованием, – рыночная или кадастровая стоимость (ст. 5);

- проведение повторных торгов (со снижением на 20 процентов начальной цены участка) если участок не продан на первых торгах. Если и повторные торги признаются несостоявшимися, то такой земельный участок подлежит продаже посредством публичного предложения (по цене не ниже 50 процентов от начальной цены повторных торгов – далее цена публичного предложения). Если и на таких условиях покупателя не будет, то в месячный срок приобрести такой участок (по минимальной цене публичного предложения) вправе орган местного самоуправления (далее – ОМС). Если же он этого не сделает, то это **обязан** сделать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ст. 5). Впрочем, в окончательной редакции дисконт оказался не столь значительным, как предусматривалось вплоть до второго чтения соответствующего законопроекта (20 процентов от его начальной цены на повторных торгах), что может несколько снизить заинтересованность региональных органов, а также потребует резервирования больших сумм в региональных бюджетах на выкуп таких участков.

Во-вторых, Закон № 354-ФЗ предусматривает множество юридико-технических норм, реализующих указанные выше положения, и ряд других.

Таким образом, в части выявления неиспользуемых земель и прекращения прав на них законодателем приняты необходимые решения.

Экономический аспект проблемы принудительного прекращения права на неиспользуемый (ненадлежаще используемый) земельный участок сельскохозяйственного назначения выражается в том, что такое изъятие должно представлять собой не наказание прежнего хозяина (как это иногда

воспринимается), а переход земли к более эффективному собственнику. Ни в коем случае это не должно привести к сокращению площади обрабатываемых земель. Так в последнее время высказываются предложения изымать земельный участок, если его правообладатель не обрабатывает часть земли (называется совершенно абсурдный предел – 5%, то есть необработка одной двадцатой части участка). Этого нельзя допустить – так мы изымем весьма рационально используемый земельный участок (95% используется), а перейдет он еще неизвестно к кому. Кроме того, это приведет к прекращению ранее осуществляемой хозяйственной деятельности на таком участке, а то – и к невозможности работы всей сельскохозяйственной организации или крестьянского (фермерского) хозяйства. Другое дело, что при наличии определенной части неиспользуемой земли можно ставить вопрос об ее выделении из основного массива, то есть об образовании нового земельного участка, который должен быть изъят и выставлен на торги. Но при этом надо сопоставлять – окупятся ли кадастровые работы по образованию такого, сравнительно небольшого земельного участка при его реализации.

Социальный аспект заключается в том, что формально правообладателями неиспользуемых земельных участков могут быть и собственники земельных долей (как отмечено выше, их около 9 млн.). В настоящее время в общей долевой собственности (в виде земельных долей) находится немногим менее половины сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения (89,2 млн. га из 196,2 млн га – 45,5%)¹¹). Соответственно, как и с момента образования таких долей здесь имеются два различных подхода: социальный, который лежал в основе выбора метода приватизации соответствующих земель в начале 90-х, и экономический, ориентированный на интересы тех организаций, которые реально осуществляют сельскохозяйственное производство. Эти варианты вполне реалистичны и сейчас. Первому отвечает осуществленная на рубеже XX-XXI века трансформация земельных долей в рамки, соответствующие гражданскому законодательству о долевой

¹¹ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. – М.: Росреестр, 2015. – 224 с. (С. 13, 56).

собственности, и продолжение их существования на длительную перспективу – как полноценного элемента рыночных земельных отношений в аграрном секторе. Второй вариант – это постепенная ликвидация долей, как временного инструмента, введенного на период реорганизации сельскохозяйственного производства, его перехода к рыночному укладу. Меры в рамках этого варианта были осуществлены сначала через весьма существенное ограничение прав собственников земельных долей (в 2005 году), а затем путем законодательного решения о передаче в муниципальную собственность без какой-либо компенсации невостребованных земельных долей (в 2010 году).

Наконец, организационный, управленческий (или даже – технологический) аспект решения проблемы неиспользуемых сельскохозяйственных угодий заключается в том, что необходимо:

- в полной мере применять уже предусмотренные законодательством меры. Например, для земель сельскохозяйственного назначения предусмотрена пониженная (не более 0,3% кадастровой стоимости) налоговая ставка, но необходимым условием для этого является факт использования таких земель для сельскохозяйственного производства (п. 1 ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации). Если же земля не используется, то должна применяться общая ставка (не более 1,5%). Для задействия такого налогового регулирования (5-кратная разница) нет необходимости менять законодательство – достаточно организовать взаимодействие органов государственного земельного надзора (которые выявляют факты неиспользования земель) и налоговых органов. Причем, для этого не потребуются дополнительных проверок и даже процедур – в настоящее время при выявлении факта неиспользования земельного участка уведомление об этом направляется в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (которому впоследствии, если правонарушение в виде неиспользования не будет устранено, возможно придется обращаться в суд по поводу изъятия этого участка – п. 7 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Такое же уведомление должно идти и в

налоговый орган для исчисления земельного налога по повышенной ставке. Этот механизм применяется, в частности, в Московской области;

- расширить перечень лиц и органов, обладающих правом обращаться в органы государственного земельного надзора о проведении проверки неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения (причем проведение внеплановой проверки по столь очевидному основанию не обязательно согласовывать с органами прокуратуры, как в других случаях);

- еще более действенным способом в сравнении с «точечными» проверками в рамках земельного надзора могла бы стать сплошная инвентаризация сельскохозяйственных угодий. Конечно это весьма затратное мероприятие. Но в настоящее время прорабатывается вопрос о переходе к территориальным зонам (взамен нынешних категорий земель – соответствующий законопроект уже принят в первом чтении¹²), для этого потребуется устанавливать границы зон сельскохозяйственного назначения. Совмещение работ по инвентаризации сельскохозяйственных угодий и определению границ соответствующих зон позволило бы удешевить и синхронизировать эти во многом связанные работы;

- организовать информационную базу, позволяющую новым хозяевам узнавать о выставленных на торги земельных участках (как изъятых за их неиспользование, так и предоставляемых на общих основаниях из земель государственной или муниципальной собственности).

¹² Законопроект № 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» источник –<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date>; см. подробнее – Волков С.Н., Комов Н.В., Хлыстун В.Н. Землеустроительное обеспечение перехода от категорий земель к территориальному зонированию. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2015. № 9. С. 6-9; Липски С.А. О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях. // Право и инвестиции, 2011. № 2 (47). С. 78-83; Мельников Н.Н Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации. // Хозяйство и право. 2013. № 3. С. 74-83.

3.4. Классификация сельскохозяйственных угодий

ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Государственный стандарт Союза ССР. Земли. Термины и определения. М.: Издательство стандартов, 1986:

- Пашня – сельскохозяйственное угодье, систематически обрабатываемое и используемое под посеvy сельскохозяйственных культур, включая посеvy многолетних трав, а также чистые пары;

- Пастбище – сельскохозяйственное угодье, систематически используемые для выпаса животных;

- Сенокос – сельскохозяйственное угодье, систематически используемое под сенокосение;

- Многолетнее сельскохозяйственное насаждение – сельскохозяйственное угодье, используемое под искусственно созданные древесные, кустарниковые или травянистые многолетние насаждения, предназначенные для получения урожая плодово-ягодной, технической и лекарственной продукции, а также для декоративного оформления территорий;

Понятие залежи в данном ГОСТе отсутствует, но большинство источников (например, Большая Советская Энциклопедия) определяют данное сельскохозяйственное угодье как земельный участок, который ранее использовали под пашню и затем более года, начиная с осени, не использовали для посева сельскохозяйственных культур и не подготовили под пар¹³.

В отношении пригодности для использования в сельском хозяйстве применяется различные классификации пригодности почв:

особо ценные продуктивные сельскохозяйственные земли сельскохозяйственные земли пригодные под пашню, многолетние насаждения, кормовые угодья (сенокосы и пастбища) и превышающие средний уровень оценки продуктивности по субъекту Российской Федерации на 20 процентов и более или земли 1 класса;

¹³ См. – Волков С.Н. Землеустройство. Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений / С.Н. Волков. – М.,:ГУЗ, 2013. – 993 с.; С. 772

продуктивные сельскохозяйственные земли - сельскохозяйственные земли пригодные под пашню, многолетние насаждения, кормовые угодья (сенокосы и пастбища) и находящиеся в интервале от среднего уровня оценки продуктивности по субъекту Российской Федерации в сторону увеличения или уменьшения менее 20 процентов или земли 2 класса;

малопродуктивные сельскохозяйственные земли - сельскохозяйственные земли пригодные под пашню, многолетние насаждения, кормовые угодья (сенокосы и пастбища) ниже среднего уровня оценки продуктивности по субъекту Российской Федерации от 20 до 40 процентов (3 класс);

низко продуктивные сельскохозяйственные земли - сельскохозяйственные земли пригодные под пашню, многолетние насаждения, кормовые угодья (сенокосы и пастбища) ниже среднего уровня оценки продуктивности по субъекту Российской Федерации от 40 процентов и более (4 класс);

продуктивные кормовые земли - сельскохозяйственные земли пригодные под кормовые угодья (сенокосы и (или) пастбища), но не пригодные под пашню и многолетние насаждения, имеющие уровень продуктивности, соответствующий уровню малопродуктивных сельскохозяйственных земель или выше (5 класс);

малопродуктивные кормовые земли - сельскохозяйственные земли пригодные под кормовые угодья (сенокосы и (или) пастбища), но не пригодные под пашню и многолетние насаждения, имеющие уровень продуктивности ниже среднего уровня оценки продуктивности по субъекту Российской Федерации от 40 до 80 процентов (6 класс);

низко продуктивные кормовые земли - сельскохозяйственные земли пригодные под кормовые угодья (сенокосы и (или) пастбища), но не пригодные под пашню и многолетние насаждения, имеющие уровень продуктивности ниже среднего уровня оценки продуктивности по субъекту Российской Федерации от 80 процентов и более (7 класс);

непригодные под сельскохозяйственные угодья земли - сельскохозяйственные земли, которые без проведения мелиоративных

мероприятий в качестве сельскохозяйственных угодий (пашня, многолетние насаждения сенокосы и пастбища) использоваться не могут (8 класс);

уникальные сельскохозяйственные земли - сельскохозяйственные земли, которые по своим природным свойствам позволяют выращивать уникальные виды сельскохозяйственной продукции (виноград, чай и тому подобное) (9 класс)¹⁴.

Отдельно следует выделить вопрос об особо ценных землях сельскохозяйственного назначения, значительные полномочия в отношении которых отнесены к сфере регионального законотворчества.

К настоящему времени соответствующие региональные законы приняты в 69 субъектах РФ (таблица 12). Они включают в себя положения о необходимости выделения особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается (однако приведены такие критерии только в 51 регионе).

Как правило, в качестве таких критериев указываются:

1) сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, средних технических и специальных учебных заведений сельскохозяйственного профиля;

2) сельскохозяйственные угодья (земельные участки), кадастровая стоимость которых на определенную величину превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (в процентах);

3) участки высокопродуктивной пашни, используемые для исследовательских, опытных целей, испытания сортов с.-х. культур, производства семян высших репродукций, пропаганды передового опыта ведения сельского хозяйства;

4) сельскохозяйственные угодья, на которых размещены мелиоративные системы.

¹⁴ См. например, –Волков С.Н. Землеустройство. Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений / С.Н. Волков. – М.,:ГУЗ, 2013. С. 993.; С. 260.

При этом первые два критерия уже предусмотрены ЗК РФ, поэтому в региональных законах они лишь уточняются.

Таблица 12 – Сводные данные по субъектам Российской Федерации о регулировании процесса выделения особо ценных продуктивных угодий¹⁵

Субъекты РФ	Нормативные правовые акты	Критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям
Амурская область	1. Закон Амурской области от 01.11.2005 N 83-ОЗ " Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях Амурской области»; 2.Постановление Губернатора Амурской области от 29 июня 2006 г. № 339 «Об утверждении порядка ведения перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается»	а) мелиорированные земли; б) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, плодopитомнических и садово-питомнических с.-х. предприятий; в) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования; г) опытные поля и сортоиспытательные участки с.-х. предприятий; д) с.-х. угодья с кадастровой стоимостью, превышающей средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) на 50 и более процентов.
Архангельская область	Закон Архангельской области от 21 января 2009 г. N 655-33-ОЗ "О регулировании отдельных земельных отношений"	Особо ценные продуктивные с.-х. угодья, в том числе с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых <u>существенно превышает</u> средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, в порядке, установленном постановлением Правительства Архангельской области.
Астраханская область	Закон от 04.03. 2008 года №7/2008-ОЗ "Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области"	н/д
Белгородская область	н/д	н/д

¹⁵ По данным Черкашина К.И. – Землеустройство особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации: дисс. на соиск. уч. ст. канд. эконом. наук. – М.: ГУЗ, 2016 – 198 с.

Субъекты РФ	Нормативные правовые акты	Критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям
Брянская область	Закон Брянской области от 9 ноября 2009 года № 84-З «Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях на территории Брянской области»	1) земли с.-х. угодий или земельные участки в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, средних технических и специальных учебных заведений аграрного профиля; 3) орошаемые и осушаемые земли с действующими оросительными и закрытыми осушительными системами.
Владимирская область	Закон Владимирской области от 5 марта 2005 года №68 «О перечне особо ценных продуктивных с.-х. угодий на территории владимирской области, использование которых для других целей не допускается»	н/д
Волгоградская область	Закон Волгоградской области от 20.04.2010 N 2029-ОД "О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 17 июля 2003 г. N 855-ОД "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Волгоградской области"	1) опытные поля опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего специального профессионального образования; 2) опытные поля и участки с.-х. предприятий, используемые в целях проведения испытаний; 3) с.-х. угодья государственных сортоиспытательных участков; 4) с.-х. угодья овощеводческих и садоводческих с.-х. предприятий под многолетними насаждениями и овощными севооборотами; 5) орошаемые земли с действующими стационарными оросительными системами; 6) земли с.-х. угодий или земельные участки в составе таких земель, расположенные в границах природных парков и иных особо охраняемых природных территорий; 7) с.-х. угодья с кадастровой стоимостью, превышающей средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) на 50 и более процентов.

Субъекты РФ	Нормативные правовые акты	Критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям
Вологодская область	Закон Вологодской области от 18 декабря 2003 г. N 772 "Об обороте земель с.-х. назначения" на территории Вологодской области"	н/д
Воронежская область	1. Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 г. № 153-ОЗ «Об особо ценных землях в Воронежской области»; 2. Постановление правительства Воронежской области от 9 февраля 2012 г. N 74 " Об отдельных мерах по реализации закона Воронежской области "Об особо ценных землях Воронежской области"	1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций; 2) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных организаций, в том числе высшего образования; 3) с.-х. угодья государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков; 4) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными системами и закрытыми осушительными системами; 5) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых существенно (на пятьдесят и более процентов) превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).
Еврейская автономная область	Закон от 18.03.2015 №667-ОЗ "О регулировании некоторых вопросов, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения в Еврейской автономной области"	н/д
Забайкальский край	Закон Забайкальского края от 01 апреля 2009 года N 152-33К "О регулировании земельных отношений на территории Забайкальского края"	Не допускается использование для нес.-х. целей особо ценных продуктивных с.-х. угодий, в том числе с.-х. угодий опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых существенно (более 50 процентов) превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).

Субъекты РФ	Нормативные правовые акты	Критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям
Ивановская область	<p>1. Закон Ивановской области от 31.12.2002 N 110-ОЗ "Об отнесении земель сельскохозяйственного назначения к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям". 2. Распоряжение администрации Ивановской области от 9 января 2004 г. № 1-ра «Об утверждении перечня планов границ особо ценных продуктивных с.-х. угодий»</p>	<p>1) опытные поля опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего специального профессионального образования; 2) опытные поля и участки с.-х. предприятий, используемые в целях проведения испытаний; 3) с.-х. угодья государственных сортоиспытательных участков; 4) с.-х. угодья овощеводческих и садоводческих с.-х. предприятий под многолетними насаждениями и овощными севооборотами; 5) орошаемые земли с действующими стационарными оросительными системами; 6) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).</p>
Иркутская область	<p>Закон Иркутской области от 7 октября 2008 года N 69-оз "Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения"</p>	<p>1) опытно-производственных подразделений научных организаций, отдельных с.-х. организаций и экспериментальных хозяйств; 2) участки высокопродуктивной пашни, используемые для исследовательских, опытных целей, испытания сортов с.-х. культур, производства семян высших репродукций, пропаганды передового опыта ведения сельского хозяйства; 3) учебно-опытных подразделений профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, реализующих образовательные программы сельскохозяйственного профиля, сортоучастков; 4) осуществляющих образовательную деятельность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 5) с кадастровой стоимостью, превышающей средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 20 процентов; 6) кадастровая оценка которых не проведена, с баллом продуктивности (бонитетом) выше среднерайонного показателя более чем на 20 процентов; 7) орошаемые и осушенные земли.</p>

Субъекты РФ	Нормативные правовые акты	Критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям
Калининградская область	<p>1. Закон Калининградской области от 21 декабря 2006 г. N 105 "Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области";</p> <p>2. Постановление Правительства Калининградской области от 22 апреля 2009 г. № 241 «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения на территории калининградской области, использование которых для других целей не допускается»</p>	<p>1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций; 2) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, учебно-опытных подразделений образовательных учреждений среднего специального образования; 3) с.-х. угодья для осуществления испытаний, охраны и использования селекционных достижений; 4) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) на 50 процентов и более.</p>
Калужская область	Закон Калужской области от 03 июля 2003 года N 234-ОЗ "Об особенностях оборота земель с.-х. назначения на территории Калужской области"	н/д
Камчатский край	н/д	н/д
Кемеровская область	Закон Кемеровской области от 04.07.2002 N 49-ОЗ "О разграничении полномочий между органами государственной власти Кемеровской области в сфере земельных отношений"	с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых <u>существенно превышает</u> среднерайонный уровень;
Кировская область	Закон Кировской области от 06.11.2003 N 203-ЗО "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области"	Особо ценными продуктивными сельскохозяйственными угодьями в Кировской области признаются с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, используемые в научно-исследовательских, опытных и учебных целях, а также с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает более чем на 60 процентов средний уровень кадастровой стоимости с.-х. угодий по муниципальному образованию.

Субъекты РФ	Нормативные правовые акты	Критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям
Костромская область	Закон от 18 июля 2002 года № 68-ЗКО "О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в сфере регулирования земельных отношений"	Утверждение перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий - Полномочия Костромской областной Думы в сфере регулирования земельных отношений
Краснодарский край	1. Закон Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. N 532-КЗ "Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае". 2. Распоряжения главы администрации Краснодарского края: от 27 февраля 2006 г. № 153-р, края от 31 января 2006 г. № 89-р, от 29 декабря 2005 г. № 1235-р, от 4 октября 2005 г. № 812-р, от 3 апреля 2006 г. № 297-р, от 4 октября 2005 г. № 810-р, от 16 ноября 2005 г. № 1047-р, от 16 ноября 2005 г. № 1043-р, от 17 октября 2005 г. № 875-р, от 16 ноября 2005 г. № 1044-р, от 4 октября 2005 г. № 811-р, от 31 января 2006 г. № 90-р, от 22 ноября 2005 г. № 1069-р, от 16 ноября 2005 г. № 1046-р, от 16 ноября 2005 г. № 1042-р, от 30 марта 2006 г. № 283-р, от 2 августа 2005 г. № 626-р, от 25 октября 2005 г. № 896-р, от 29 ноября 2005 г. № 1107-р, от 25 октября 2005 г. № 891-р, от 7 февраля 2006 г. № 106-р, от 4 октября 2005 г. № 809-р, от 4 октября 2005 г. № 808-р, от 3 апреля 2006 г. № 296-р, от 13 марта 2006 г. № 200-р, от 27 февраля 2006 г. № 154-р, от 29 декабря 2005 г. № 1233-р, от 29 декабря 2005 г. № 1234-р, от 21 ноября 2005 г. № 1058-р, от 2 ноября 2005 г. № 953-р, от 22 августа 2003 г. № 817	Земельные участки из состава особо ценных продуктивных с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости с.-х. угодий муниципального района (городского округа) более чем на 30 процентов, подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. Уменьшение площадей орошаемых и осушенных земель, пашен, земель, используемых в товарном цветоводстве, занятых ценными многолетними насаждениями (садами, виноградниками, субтропическими, орехоплодными, эфирномасличными культурами, посадками чая, лавра) и перевод земельных участков сельскохозяйственного назначения из с.-х. угодий в менее ценные с.-х. угодья или нес.-х. угодья, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, производится в исключительных случаях по решению высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края.

Красноярский край	1. Закон Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2542 "О регулировании земельных отношений в Красноярском крае"; 2. Постановление Правительства Красноярского края от 7 октября 2010 г. № 496-п «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых для других целей не допускается»	а) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций; б) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования; в) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и (или) осушительными системами; г) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 30 процентов.
Курганская область	Закон Курганской области от 8 октября 2004 года № 445 «Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях на территории Курганской области»	1) участки высокоплодородной пашни, используемые для исследовательских, опытных целей, испытания сортов с.-х. растений, производства семян высших репродукций, пропаганды передового опыта ведения сельскохозяйственного производства; 2) орошаемые и осушенные земли; 3) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций, плодопитомнических и отдельных специализированных отраслевых с.-х. предприятий; 4) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в области сельского хозяйства, сортоиспытательных участков; 5) с.-х. угодья организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 6) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на пятьдесят процентов.

Курская область	1. Закон Курской области от 11 февраля 2010 года № 2-ЗКО «Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях на территории Курской области»; 2. Постановление Администрации Курской области от 29 июня 2011 г. № 278-па «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий на территории курской области, использование которых для других целей не допускается»	1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего специального профессионального образования; 2) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); 3) с.-х. угодья, используемые племенными заводами, племенными репродукторами и генофондными хозяйствами для осуществления научных, селекционных и иных особых нужд; 4) с.-х. угодья для осуществления испытаний, охраны и использования селекционных достижений; 5) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными системами и закрытыми осушительными системами.
Ленинградская область	1. Закон Ленинградской области от 09.11.2009 N 88-оз "О внесении изменений в областной закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Ленинградской области"; 2. Постановление Правительства Ленинградской области от 17 августа 2011 г. № 257 «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, расположенных на территории Ленинградской области, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается»	1) участки высокоплодородной пашни, используемые для научных, исследовательских, плодопитомнических, семеноводческих, сортоиспытательных, селекционных целей; 2) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли с действующими стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами; 3) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, плодопитомнических и отдельных специализированных отраслевых с.-х. предприятий; 4) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений среднего и высшего образования, сортоиспытательных участков; 5) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) на 50 и более процентов; 6) с.-х. угодья, кадастровая оценка которых не проведена, с баллом продуктивности (бонитетом) выше среднерайонного показателя более чем на 20 процентов; 7) с.-х. угодья племенных заводов, племенных репродукторов.
Липецкая область	Закон от 4.12.03 №81-оз "О правовом регулировании земельных отношений в Липецкой области"	н/д

Магаданская область	Закон от 12.03.10 №1243-0з "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Магаданской области"	н/д
Московская область	Закон Московской области от 12.06.2004 N 75/2004-ОЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области"	1) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 10 процентов; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков; 3) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами.
Мурманская область	Закон Мурманской области от 31 декабря 2003 года № 462-01-ЗМО «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области»	н/д
Нижегородская область	Постановление правительства Нижегородской области от 24 декабря 2010 г. № 949 «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий на территории Нижегородской области, использование, которых для других целей не допускается»	н/д

Новгородская область	1. Закон Новгородской области "О некоторых вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Новгородской области" от 3 октября 2011 года № 1057-ОЗ; 2. Постановление Правительства Новгородской области от 2 декабря 2014 г. N 586 "О внесении изменений в постановление Администрации области от 07.08.2012 N 473"	1) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, плодopитомнических и отдельных специализированных отраслевых с.-х. организаций; 3) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования, сортоиспытательных участков; 4) с.-х. угодья школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 5) с.-х. угодья племенных заводов, племенных репродукторов; 6) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району более чем на 20 процентов.
Новосибирская область	Закон Новосибирской области от 30.12.2003 N 162-ОЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Новосибирской области"	с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, а также с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых <u>превышает средний уровень</u> кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), включаются в перечень земель сельскохозяйственного назначения, использование которых для других целей не допускается.
Омская область	Приказ Правительства Омской области Министерства имущественных отношений от 21 октября 2010 г. № 42-п «Об утверждении перечня земель, отнесенных к особо ценным продуктивным с.-х. угодьям»	С.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, использование которых для других целей не допускается.

Оренбургская область	Указ Губернатора Оренбургской области от 30.07.2013 № 755-ук "О перечне особо ценных земель с.-х. назначения в Оренбургской области"	Особо ценные земли с.-х. назначения в Оренбургской области, используемые в опытно-производственных подразделениях научно-исследовательских организаций и учебно-опытных образовательных учреждений высшего и среднего специального образования для испытания сортов с.-х. культур, производства сортовых семян высших репродукций, выращивания племенного скота в молочном и мясном скотоводстве, за исключением земельных участков с месторождениями (проявлениями) общераспространенных полезных ископаемых
Орловская область	1. Закон Орловской области от 2 декабря 2005 года № 559-оз «Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях на территории Орловской области»; 2. Указ Губернатора Орловской области от 05 апреля 2013 года N 144 " Об утверждении реестра (перечня земель особо ценных продуктивных с.-х. угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения на территории Орловской области, использование которых в других целях не допускается"	1) земли с.-х. угодий или земельные участки в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, средних технических и специальных учебных заведений аграрного профиля; 3) орошаемые и осушаемые земли с действующими оросительными и закрытыми осушительными системами.
Пензенская область	Закон Пензенской области от 4 марта 2015 г. N 2693-ЗПО "О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области"	Особо ценные продуктивные с.-х. угодья, в том числе с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), включаются в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Пермский край	1. Закон Пермского края от 11 февраля 2008 года № 195-ПК «О перечне земель особо ценных продуктивных с.-х. угодий в Пермском крае»; 2. Закон Пермского края от 1 июля 2009 года N 463-ПК "О полномочиях органов государственной власти Пермского края в сфере земельных отношений"	С.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, использование которых для других целей не допускается;
Приморский край	Закон от 29.12.2003 года № 89-КЗ	н/д
Псковская область	Закон Псковской области от 05.02.2004 г. N336-ОЗ "Об обороте земель с.-х. назначения на территории Псковской области"	1) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по Псковской области более чем на 20 процентов; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования; 3) искусственно орошаемые и осушаемые с.-х. угодья.
Республика Адыгея	Закон Республики Адыгея от 07 июня 2007 года N 86 «О регулировании земельных отношений"	1. Земельные участки из состава особо ценных продуктивных с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонную кадастровую стоимость с.-х. угодий более чем на 30 процентов, подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. 2. Сокращение площадей орошаемых и осушенных земель, пашни, земель, занятых многолетними насаждениями, и перевод их в менее ценные с.-х. угодья, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, производится в исключительных случаях по решению Кабинета Министров Республики Адыгея.
Республика Алтай	н/д	н/д

<p>Республика Башкортостан</p>	<p>Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 1 апреля 2010 г. № 291-р.; Постановление Правительства РБ от 23.11.07 № 339 О порядке ведения перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых не допускается для целей, не связанных с с.-х. производством</p>	<p>- земли с.-х. угодий опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, специализированных питомнических хозяйств; - земли с.-х. угодий или земельные участки в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых в два и более раза превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).</p>
<p>Республика Бурятия</p>	<p>Постановление Правительства Республики Бурятия от 13 сентября 2011 г. № 484 "Об утверждении порядка ведения перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, расположенных на территории Республики Бурятия, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства не допускается"</p>	<p>6.1. Участки пашни, используемые для исследовательских, опытных целей, испытания сортов с.-х. культур, производства семян высших репродукций. 6.2. Орошаемые и осушаемые земли с действующими оросительными и открытыми (закрытыми) осушительными системами. 6.3. С.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району более чем на 10 процентов. 6.4. С.-х. угодья с баллом продуктивности (бонитетом) выше среднерайонного показателя более чем на 10 процентов.</p>
<p>Республика Дагестан</p>	<p>1. Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2003 г. N 46 "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в республике Дагестан"; 2. Постановление правительства Республики Дагестан от 28 мая 2008 г. № 164 «Об утверждении перечня особо ценных земель, в том числе особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых не допускается для целей, не связанных с с.-х. производством»</p>	<p>1. С.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу.); 2. Пашня и многолетние насаждения опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков; 3. С.-х. угодья, занятые многолетними насаждениями; 4. С.-х. угодья с капитальными гидротехническими, лесолугомелиоративными объектами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель.</p>

Республика Ингушетия	Закон Республики Ингушетия от 14 декабря 2007 года N 50-РЗ "О регулировании земельных отношений"	Особо ценные продуктивные с.-х. угодья, в том числе с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть включены Правительством Республики Ингушетия в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.
Республика Кабардино-Балкарская	Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 2014 г. № 288-ПП "Порядок формирования перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых для других целей не допускается"	1) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на 30 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования и среднего профессионального образования; 3) с.-х. угодья, предоставленные юридическим и физическим лицам, осуществляющим деятельность по воспроизводству племенных животных и сохранению генофонда для селекционных целей; 4) с.-х. угодья, предоставленные юридическим и физическим лицам, осуществляющим деятельность по производству сортовых семян с.-х. растений; 5) искусственно орошаемые и осушенные с.-х. угодья со стационарными инженерными гидромелиоративными системами.
Республика Калмыкия	Закон от 08.04.2010 года № 362-IV "О регулировании земельных отношений в Республике Калмыкия"	н/д
Республика Карачаево-Черкесская	Закон Карачаево-Черкесской республики от 9 декабря 2003 года № 61-РЗ «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской республике»	Ст.17. Земельные участки из состава особо ценных продуктивных с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонную кадастровую стоимость с.-х. угодий более чем на 60%, подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Республика Карелия	1. Закон Республики Карелия от 25 марта 2009 года N 1277-ЗРК "Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях на территории Республики Карелия»; 2. Распоряжение Правительства Республики Карелия от 16 июля 2009 г. № 271р-П)	1) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 10 процентов; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования; 3) искусственно осушаемые с.-х. угодья с открытыми и закрытыми осушительными системами.
Республика Коми	Постановление Правительства Республики Коми от 11 октября 2012г. N444 "Об организации работы по формированию перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений, сортоиспытательных станций и участков; 2) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает на 10 и более процентов средний уровень кадастровой стоимости с.-х. угодий по муниципальному району (городскому округу) в Республике Коми; 3) с.-х. угодья, используемые племенными заводами, племенными репродукторами и генофондными хозяйствами; 4) с.-х. угодья с высоким и повышенным плодородием почв: рН больше 5,5, содержание подвижных форм фосфора свыше 100*мг/кг почвы и обменного калия свыше 120*мг/кг почвы, органического вещества свыше 6%; искусственно осушаемые с.-х. угодья. В Перечень не включаются с.-х. угодья в составе земель с.-х. назначения в границах садоводческих, огороднических и дачных объединений.
Республика Марий Эл	н/д	н/д

<p>Республика Мордовия</p>	<p>Постановление Правительства Республики Мордовия от 28 августа 2014 г. N 399 "Об утверждении Порядка формирования Перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых для других целей не допускается"</p>	<p>1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций; 2) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего профессионального образования; 3) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных организаций среднего профессионального образования; 4) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными, открытыми и закрытыми осушительными системами; 5) с.-х. угодья сортоиспытательных участков, плодопитомнических и отдельных специализированных отраслевых с.-х. организаций; 6) с.-х. угодья школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 7) с.-х. угодья племенных заводов, племенных репродукторов; 8) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний по муниципальному району на 20%. В Перечень не включаются с.-х. угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения в границах садоводческих, огороднических и дачных объединений.</p>
<p>Республика Саха (Якутия)</p>	<p>Постановление правительства Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2008 г. № 579 «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий»</p>	<p>1.1. Особо ценных продуктивных с.-х. угодий специализированных семеноводческих хозяйств по производству элитных и репродукционных семян с.-х. культур согласно приложению № 1 к настоящему постановлению. 1.2. Особо ценных продуктивных с.-х. угодий научно-исследовательских учреждений, сортоучастков (опытные поля и участки), используемых для проведения стационарных научных опытов и испытаний, выращивания ценных (уникальных) видов растений, селекционной работы и сортоиспытаний согласно приложению № 2 к настоящему постановлению.</p>

Республика Северная Осетия — Алания	Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14.05.2004г. № 17-рз "Об особенностях регулирования земельных отношений в республике Северная Осетия-Алания	1. Земельные участки из состава особо ценных продуктивных с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонную кадастровую стоимость с.-х. угодий более чем на 25 процентов, подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. 2. Уменьшение площадей орошаемых и осушенных земель, пашен, земель, занятых ценными многолетними насаждениями (садами, виноградниками, орехоплодными культурами), и перевод их в менее ценные с.-х. угодья, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, производится в исключительных случаях по решению Правительства Республики Северная Осетия-Алания.
Республика Татарстан	Земельный кодекс Республики Татарстан от 10 июля 1998 года N 1736	1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования; 2) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); 3) с.-х. угодья, предназначенные для осуществления испытаний, охраны и использования селекционных достижений; 4) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными системами и закрытыми осушительными системами.
Республика Тыва (Тува)	Закон о Земле Республики Тыва от 27 ноября 2004 года N 886 ВХ-1	Особо ценные продуктивные с.-х. угодья, в том числе с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть Правительством Республики Тыва включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается
Республика Хакасия	Постановление Правительства Республики Хакасия от 24 декабря 2008 г. № 482 «Об утверждении Перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий Республики Хакасия»	н/д

<p>Ростовская область</p>	<p>Областной закон Ростовской области от 22 июля 2003 г. № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области»</p>	<p>1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования; 2) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 50 процентов; 3) земли и земельные участки высокоплодородных и окультуренных с.-х. угодий. 3. В исключительных случаях, связанных с проявлением негативных природных процессов, уменьшение площади искусственно орошаемых и осушенных земель, пашни, земель, занятых ценными многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими) и перевод их в менее ценные виды с.-х. угодий, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, производится решением Администрации Ростовской области.</p>
<p>Рязанская область</p>	<p>Закон Рязанской области от 5 мая 2009 г. N 38-ОЗ "Об особо ценных продуктивных с.-х. угодьях на территории Рязанской области, использование которых для других целей не допускается"</p>	<p>1) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего специального профессионального образования; 2) с.-х. угодья государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков; 3) с.-х. угодья племенных заводов, племенных репродукторов и генофондных хозяйств; 4) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными системами и закрытыми осушительными системами; 5) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).</p>

Самарская область	<p>1. Закон Самарской области "О земле"; 2. Приказ министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области от 23.12.2009 N 249-п "Порядок разработки и утверждения перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых для других целей не допускается, а также внесения в него изменений"; 3. Приказ министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области от 13 мая 2014 г. N 148-п "Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий из состава земель с.-х. назначения на территории Самарской области, использование которых для других целей не допускается"</p>	<p>1. С.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району; 2. С.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций; 3. С.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования; 4. С.-х. угодья учебно-опытных подразделений профессиональных образовательных организаций</p>
Саратовская область	<p>Закон от 21.05. 2004 года №23-ЗСО "О земле", с учетом поправок Закона Саратовской области от 02.07.2009 N 72-ЗСО</p>	<p>1. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), включаются в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. 2. Перевод особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в другую категорию земель не допускается, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством.</p>

Сахалинская область	1. Закон Сахалинской области от 31 мая 2006 года № 54-ЗО «Об обороте земель с.-х. назначения в Сахалинской области»; 2. Закон Сахалинской области 4 декабря 2014 года "О внесении изменений в Закон Сахалинской области «Об обороте земель с.-х. назначения в Сахалинской области»	1) с.-х. угодья опытно-производственных хозяйств, опытно-производственных подразделений научных организаций, учебно-опытных подразделений образовательных организаций сельскохозяйственного профиля; 2) с.-х. угодья, на которых расположены мелиоративные системы.
Свердловская область	Постановление Правительства Свердловской области от 9 августа 2011 г. № 1043-пп «Об утверждении перечня земель особо ценных продуктивных с.-х. угодий на территории Свердловской области, использование которых для целей, не связанных с с.-х. производством, не допускается»	н/д
Смоленская область	н/д	н/д
Ставропольский край	Закон Ставропольского края от 15 мая 2006 года N 31-кз " Об обеспечении плодородия земель с.-х. назначения в Ставропольском крае"	1) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 20 процентов; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования; 3) с.-х. угодья государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков.
Тамбовская область	н/д	н/д

Тверская область	1. Закон Тверской области от 9.04.2008 N 49-ЗО "О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области"; 2. Постановление Администрации Тверской области от 5 июля 2011 г. № 299-па «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, расположенных на территории Тверской области, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается»	1) мелиорированные земли; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, плодопитомнических с.-х. организаций; 3) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования; 4) опытные поля и сортоиспытательные участки с.-х. организаций.
Томская область	1. Закон Томской области 4 апреля 2008 г. N 57-ОЗ " Ою особо ценных продуктивных с.-х. угодьях Томской области" 2.Постановление Государственной Думы Томской области от 18 декабря 2008 г. № 1915 «Об утверждении перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий Томской области, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством»	1) участки высокоплодородной пашни, используемые для исследовательских, опытных целей, испытания сортов с.-х. растений, производства семян высших репродукций; 2) искусственно орошаемые с.-х. угодья и осушаемые земли с действующими стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами; 3) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, плодопитомнических и отдельных специализированных отраслевых с.-х. предприятий; 4) с.-х. угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования, сортоиспытательных участков; 5) с.-х. угодья школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 6) с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) на пятьдесят и более процентов.
Тульская область	Закон от 12.07.2007 года №898-ЗТО "О регулировании отдельных земельных отношений в Тульской области"	н/д
Тюменская область	н/д	н/д

Удмуртская Республика	Закон Удмуртской Республики от 29 декабря 2003 года № 70-РЗ "Об обороте с.-х. назначения на территории Удмуртской Республики"	Особо ценные продуктивные с.-х. угодья, в том числе с.-х. угодья, учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району более чем на 50 процентов, используются строго по целевому назначению за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.
Ульяновская область	1. Закон Ульяновской области от 26.11.2003 №059-ЗО "О регулировании земельных отношений в Ульяновской области"; 2. Постановление Правительства Ульяновской области от 12 октября 2009 г. № 350-п «Об утверждении перечня земельных участков из состава особо ценных продуктивных с.-х. угодий, использование которых для других целей не допускается»	Земельные участки из состава особо ценных продуктивных с.-х. угодий, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонную кадастровую стоимость с.-х. угодий более чем на 60 процентов, подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. Сокращение площадей орошаемых и осушенных земель, пашни, земель, занятых многолетними насаждениями, и перевод их в менее ценные с.-х. угодья, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, производится в исключительных случаях по решению администрации Ульяновской области.
Хабаровский край	н/д	н/д
Ханты-Мансийский автономный округ	Закон от 3.05.2000 года №26-ОЗ "О регулировании земельных отношений в ХМАО Югре"	н/д
Челябинская область	Закон от 11.05. 2011 года №667-ОЗ "О земельных отношениях"	н/д
Чеченская Республика	н/д	н/д
Чувашская Республика	Постановление Кабинета Министров ЧР от 09.04.2014 N 110 "Об утверждении Порядка формирования перечня особо ценных продуктивных с.-х. угодий, расположенных на территории Чувашской Республики, использование которых для других целей не допускается"	особо ценные продуктивные с.-х. угодья, в том числе с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, с.-х. угодья, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).

Чукотский автономный округ	Закон от 29.11. 2004 года №55-оз "О регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения в Чукотском автономном округе"	н/д
Ямало-Ненецкий автономный округ	н/д	н/д
Ярославская область	Закон Ярославской области от 23 октября 2003 года № 55-з «Об особенностях оборота земель с.-х. назначения на территории Ярославской области»	1) земли с.-х. угодий или земельные участки в составе таких земель, кадастровая стоимость которых на 10 процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району; 2) с.-х. угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, средних технических и специальных учебных заведений сельскохозяйственного профиля; 3) участки высокопродуктивной пашни, используемые для исследовательских, опытных целей, испытания сортов с.-х. культур, производства семян высших репродукций, пропаганды передового опыта ведения сельского хозяйства; 4) орошаемые и осушаемые земли с действующими оросительными и закрытыми (открытыми) осушительными системами.

Большое значение для классификации земель, в т.ч. сельскохозяйственных угодий имеет классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков»¹⁶ (таблица 13).

Таблица 13 – Классификатор видов разрешенного использования земельных участков

Наименование вида разрешенного использования	Описание вида разрешенного использования земельного участка	Код вида разрешенного использования земельного участка
----------------------------------------------	-------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------

¹⁶ Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 N 33995, опубликован в Российской газете, N 217, 24.09.2014.

земельного участка		го участка
Сельскохозяйственное использование	Ведение сельского хозяйства. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 1.1 - 1.18, в том числе размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции	1.0
Растениеводство	Осуществление хозяйственной деятельности, связанной с выращиванием сельскохозяйственных культур. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 1.2 - 1.6	1.1
Выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур	Осуществление хозяйственной деятельности на сельскохозяйственных угодьях, связанной с производством зерновых, бобовых, кормовых, технических, масличных, эфиромасличных и иных сельскохозяйственных культур	1.2
Овощеводство	Осуществление хозяйственной деятельности на сельскохозяйственных угодьях, связанной с производством картофеля, листовых, плодовых, луковичных и бахчевых сельскохозяйственных культур, в том числе с использованием теплиц	1.3
Выращивание тонизирующих, лекарственных, цветочных культур	Осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с производством чая, лекарственных и цветочных культур	1.4
Садоводство	Осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур	1.5
Выращивание льна и конопли	Осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием льна, конопли	1.6
Животноводство	Осуществление хозяйственной деятельности, связанной с производством продукции животноводства, в том числе сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных, разведение племенных животных, производство и использование племенной продукции (материала), размещение зданий, сооружений, используемых для содержания и разведения сельскохозяйственных животных, производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Содержание данного вида разрешенного использования включает в	1.7

	себя содержание видов разрешенного использования с кодами 1.8 - 1.11	
Скотоводство	Осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с разведением сельскохозяйственных животных (крупного рогатого скота, овец, коз, лошадей, верблюдов, оленей); сенокосение, выпас сельскохозяйственных животных, производство кормов, размещение зданий, сооружений, используемых для содержания и разведения сельскохозяйственных животных; разведение племенных животных, производство и использование племенной продукции (материала)	1.8
Звероводство	Осуществление хозяйственной деятельности, связанной с разведением в неволе ценных пушных зверей; размещение зданий, сооружений, используемых для содержания и разведения животных, производства, хранения и первичной переработки продукции; разведение племенных животных, производство и использование племенной продукции (материала)	1.9
Птицеводство	Осуществление хозяйственной деятельности, связанной с разведением домашних пород птиц, в том числе водоплавающих; размещение зданий, сооружений, используемых для содержания и разведения животных, производства, хранения и первичной переработки продукции птицеводства; разведение племенных животных, производство и использование племенной продукции (материала)	1.10
Свиноводство	Осуществление хозяйственной деятельности, связанной с разведением свиней; размещение зданий, сооружений, используемых для содержания и разведения животных, производства, хранения и первичной переработки продукции; разведение племенных животных, производство и использование племенной продукции (материала)	1.11
Пчеловодство	Осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, по разведению, содержанию и использованию пчел и иных полезных насекомых; размещение ульев, иных объектов и оборудования, необходимого для пчеловодства и разведения иных полезных насекомых; размещение сооружений, используемых для хранения и первичной переработки продукции пчеловодства	1.12
Рыбоводство	Осуществление хозяйственной деятельности, связанной с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов рыбоводства (аквакультуры); размещение зданий, сооружений, оборудования, необходимых для осуществления рыбоводства (аквакультуры)	1.13
Научное обеспечение	Осуществление научной и селекционной работы, ведения сельского хозяйства для получения ценных с научной точки зрения образцов	1.14

сельского хозяйства	растительного и животного мира; размещение коллекций генетических ресурсов растений	
Хранение и переработка сельскохозяйственной продукции	Размещение зданий, сооружений, используемых для производства, хранения, первичной и глубокой переработки сельскохозяйственной продукции	1.15
Ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках	Производство сельскохозяйственной продукции без права возведения объектов капитального строительства	1.16
Питомники	Выращивание и реализация подроста деревьев и кустарников, используемых в сельском хозяйстве, а также иных сельскохозяйственных культур для получения рассады и семян; размещение сооружений, необходимых для указанных видов сельскохозяйственного производства	1.17
Обеспечение сельскохозяйственного производства	Размещение машинно-транспортных и ремонтных станций, ангаров и гаражей для сельскохозяйственной техники, амбаров, водонапорных башен, трансформаторных станций и иного технического оборудования, используемого для ведения сельского хозяйства	1.18

3.5. Установление признаков и определение критериев неиспользуемых сельскохозяйственных земель в соответствии с действующими нормативными и нормативно-правовыми актами

Ключевым моментом выявления неиспользуемых сельскохозяйственных земель является наличие поддающихся визуализации, количественному измерению и документирования признаков и критериев такого неиспользования.

Согласно действующим в настоящее время Признакам неиспользование земельного участка характеризуется одним из следующих фактов:

- на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;
- на сенокосах не производится сенокошение;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади земельного участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;

- на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчёвка списанных многолетних насаждений;
- залесённость и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 процентов площади земельного участка;
- залесённость и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30 процентов;
- закочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20 процентов площади земельного участка.

Указанные признаки можно разделить на две группы.

Первая группа - это случаи, когда на таких землях не ведется сельскохозяйственная деятельность (не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы и др.). Эта группа признаков очевидна, юридически корректна и достаточно просто выявляется в ходе проверок.

Вторая группа - это случаи, когда на основании состояния земельных участков, можно сделать вывод о том, что оно ухудшилось вследствие нерационального землепользования. Например, засорение сорными травами или зарастание лесом и кустарниками части участка сенокоса. В отношении правомерности и целесообразности отнесения признаков данной группы к основаниям принудительного прекращения прав на земельные участки как неиспользуемые имеется ряд вопросов.

Во-первых, данные признаки свидетельствуют лишь о нерациональном использовании земель, а не об их неиспользовании, как это предусмотрено нормой Закона об обороте сельхозземель. Полагаем, что при вполне объяснимом желании обеспечить общественные интересы в сельскохозяйственном землепользовании (рациональное использование этих земель) утвержденные подзаконным актом признаки не в полной мере соответствуют федеральному закону как акту большей юридической силы (тем более, что в преамбуле постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 369

прямо указано, что признаки утверждены в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона об обороте сельхозземель). Признаки данной группы больше отражают состояние земель, нежели факт их неиспользования.

Во-вторых, данная группа признаков (в частности, заочкаривание свыше 20% земельного участка) может применяться и в той ситуации, когда факт нерационального использования не просто не доказан, но и вообще отсутствует. Например, участок был на треть заочкарен, фермер, проведя культуртехнические работы на части участка, улучшил его и заочкаренной осталась лишь четвертая часть. Но утвержденные признаки неиспользования земель позволяют принудительно прекратить его право на землю. Полагаем, что все признаки данной группы следовало увязать с процессуально подтвержденными фактами ухудшения состояния земель по вине их правообладателей.

Также следует учесть, что Россия – это страна, где природно-экономические условия очень сильно отличаются между различными регионами. Именно поэтому законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации правом установления признаков неиспользования земельных участков, определил, что такие признаки должны устанавливаться с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации. Однако такая региональная специфика (например, степень земледефицитности в регионе) в утвержденных признаках неиспользования земель не отражена.

3.6. Выявление фактов неиспользования земель сельскохозяйственного назначения в ходе осуществления государственного земельного надзора

Современное законодательство предусматривает, что контрольно-надзорные полномочия в сфере землепользования могут осуществлять не только государственные органы, но и муниципальные органы, а также общественные организации. Первые осуществляют государственный земельный надзор, а вторые – контроль (ст.ст. 71-72.1 ЗК РФ).

До 2011 года ЗК РФ предусматривал четыре вида земельного контроля:

- 1) *государственный* – за соблюдением земельного законодательства и требований охраны и использования земель;
- 2) *муниципальный* – на федеральном уровне не регламентировался (его задачи и содержание определялись законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами муниципальных образований);
- 3) *общественный* – за соблюдением: порядка подготовки и принятия органами государственной власти и местного самоуправления, решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель;
- 4) *производственный*, который осуществлялся правообладателем участка в ходе его хозяйственной деятельности;

После 2011 года (и изменений 2014 года) осуществляются:

- земельный надзор (*государственный*), то есть деятельность, по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства, а также по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения этих требований;

- земельный контроль: 1) *муниципальный*, то есть деятельность по контролю за соблюдением в отношении объектов земельных отношений требований законодательства; 2) *общественный* (его содержание и задачи не изменились); 3) *производственный*, осуществление которого с 2015 года прекращено¹⁷.

Основными актами, регламентирующими проведение земельного надзора, являются:

- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

¹⁷ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. – 2014 – 23 июля. см. также Выпханова Г.В. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля. // Аграрное и земельное право. – 2015, № 1. - С. 19-23; Липски С.А. Государственный земельный надзор в системе экологического надзора: организационно-правовые аспекты. // Правовые вопросы строительства. – 2015, № 1. - С. 12-16.

- Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2013 № 821 «Об утверждении правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), при его ненадлежащем использовании»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральным органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений»;
- приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

– приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 851 «Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации».

3.7. Направления улучшения организации государственного земельного надзора

При организации государственного земельного надзора функции по его осуществлению рассосредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: 1) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), 2) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), 3) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)¹⁸ – далее органы госземнадзора. Соответственно, важно разграничить их сферы. С 2015 года это реализовано следующим образом между этими органами¹⁹ (региональные органы в таком надзоре не участвуют – соответствующие федеральные органы имеют территориальные подразделения во всех субъектах Российской Федерации, иногда, они создаются сразу для нескольких регионов).

Росреестр и его территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением требований законодательства:

- о недопущении самовольного занятия земельного участка или его, в том числе его использования лицом, не имеющим прав на него;

- о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

- об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием; а также связанных с обязательным

¹⁸ Положение о государственном земельном надзоре (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689, ред. от 5 июня 2013 г.). // ИПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении положения о государственном земельном надзоре» // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2015 – № 2 – ст. 514.

использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях, или с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или с выполнением в установленный срок предписаний, выданных должностными лицами госземнадзора по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Также органы Росреестра осуществляют надзор в части соблюдения требований земельного законодательства органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении ими земельных участков.

Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют надзор в отношении земель, на которые распространяется действие норм закона об обороте сельхозземель. Такой надзор связан с соблюдением следующих требований:

- о недопустимости самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы;

- о недопустимости порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- об улучшении земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, а также за выполнением обязательных мероприятий в этой части;

- об обязательности использования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной деятельности, связанной с ним;

- в области мелиорации и рекультивации земель;

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют надзор в отношении земель всех категорий²⁰ за соблюдением:

- обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, осуществлении строительных, мелиоративных,

²⁰ За исключением таких, оборот которых регулируется законом об обороте сельхозземель.

изыскательских и иных работ, а также после завершения строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры и сноса существовавших объектов такой инфраструктуры;

- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Также все три службы осуществляют надзор за выполнением предписаний, выданных их должностными лицами по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

2. Новые формы осуществления государственного земельного надзора.

В настоящее время осуществление государственного земельного надзора включает в себя не только традиционные *проверки* соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность, но и *систематическое наблюдение* за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Предметом проверок (которые могут быть как плановыми, так и внеплановыми) является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства. В отношении конкретного земельного участка проведение плановых проверок допускается не чаще чем раз в 3 года. Планы проведения проверок разрабатываются ежегодно и подлежат согласованию с органами прокуратуры.

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

Административное обследование стало новой (с 2015 года) формой надзора. Такое обследование осуществляется должностными лицами органов госземнадзора, уполномоченными на проведение плановых и внеплановых проверок. При таких обследованиях должностные лица самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований исследуют состояние и способы использования земельного участка или иного объекта земельных отношений на основании информации во всех доступных легальных источниках. При этом не происходит контакта должностных лиц органов госземнадзора с правообладателями земельных участков или их доступа на обследуемые объекты земельных отношений. Для целей административного обследования запрашиваются необходимые сведения у органов государственной власти и местного самоуправления, организаций-операторов государственных и муниципальных информационных систем, владельцев архивных фондов, правообладателей информации, полученной дистанционными и другими методами.

В приоритетном порядке административное обследование осуществляется в отношении: 1) земельных участков, кадастровая стоимость которых выше

удельного показателя такой стоимости в соответствующем муниципальном образовании; 2) земель, которые востребованы в гражданском обороте (исходя из статистики сделок купли-продажи); 3) земельных участков, которые в случае их изъятия в связи с ненадлежащим использованием могут быть предоставлены гражданам и организациям (исходя из статистики обращений с заявлениями о предоставлении земельных участков в органы местного самоуправления)²¹.

Результаты административного обследования оформляются актом установленной формы (при выявлении признаков нарушений земельного законодательства, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность), или заключением об отсутствии нарушений земельного законодательства. При отсутствии по итогам проведения обследования признаков нарушений земельного законодательства, следующее обследование такого объекта может быть проведено не ранее чем через 2 года.

Результаты обследования учитываются при составлении ежегодных планов проведения проверок соблюдения земельного законодательства. При этом объект, в отношении которого было проведено административное обследование, не выявившее признаков нарушений земельного законодательства Российской Федерации, в течение 3 лет со дня его проведения не может быть включен в такой план (за исключением плановых проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации, осуществляемых в рамках федерального государственного экологического надзора).

По итогам проведения плановых и внеплановых проверок, административного обследования, анализа актов, принятых органами государственной власти и местного самоуправления с учетом данных государственного мониторинга земель органы госземнадзора осуществляют *анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства*. Результаты такого анализа и соответствующий прогноз

²¹ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 г. № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» // Собр. законодат. Рос. Федерации –2015 – № 13 – ст. 1937.

включаются в ежегодно подготавливаемый Росреестром государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

3. Переход к риск-ориентированному подходу при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) – в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Суть такого подхода в отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, которые соответствуют: 1) вероятности несоблюдения обязательных требований (категории риска); 2) тяжести потенциальных негативных последствий этого (классы опасности).

Земельный надзор стал одним из таких, где указанный подход реализуется. С октября 2017 г. в упомянутое выше положение о государственном земельном надзоре внесены изменения, которые предусматривают, что государственный земельный надзор ведется с применением риск-ориентированного подхода²². Конкретно это следующие новации.

Отнесение земельных участков к определенной категории риска и изменение присвоенной земельному участку категории риска осуществляется решением руководителя (заместителя руководителя) территориального органа Росреестра или Россельхознадзора по месту нахождения земельного участка.

Для земель, в отношении которых надзор осуществляется Росреестром, это следующие категории:

- среднего риска:

²² Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 г. № 1084.

а) земельные участки, предназначенные для захоронения и размещения твердых бытовых отходов, размещения кладбищ, и примыкающие к ним земельные участки;

б) земельные участки, предназначенные для гаражного и (или) жилищного строительства.

- умеренного риска:

а) земельные участки, граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель лесного фонда, земель особо охраняемых территорий и объектов, а также земель запаса;

б) земельные участки, относящиеся к категории земель населенных пунктов и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель сельскохозяйственного назначения;

в) земельные участки, относящиеся к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель сельскохозяйственного назначения;

г) земельные участки, относящиеся к категории земель сельскохозяйственного назначения и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель населенных пунктов.

- низкого риска относятся все иные земельные участки, не отнесенные к категориям среднего или умеренного риска.

Для земель, в отношении которых надзор осуществляется Россельхознадзором, это следующие категории:

- среднего риска:

а) земельные участки, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу);

б) мелиорируемые и мелиорированные земельные участки;

в) земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью 40 тыс. птицемест и более);

г) земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью 2000 мест и более), свиноматок (с проектной мощностью 750 мест и более).

- умеренного риска:

а) земельные участки, смежные с земельными участками из земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения;

б) земельные участки, в границах которых расположены магистральные трубопроводы;

в) земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью менее 40 тыс. птицемест);

г) земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью менее 2000 мест), свиноматок (с проектной мощностью менее 750 мест).

- низкого риска относятся все иные земельные участки, не отнесенные к категориям среднего или умеренного риска.

При этом если правообладатель земельного участка подвержен административному наказанию за земельные правонарушения, то категория его риска возрастает до следующей (соответственно, до среднего или умеренного риска).

При наличии критериев, позволяющих отнести земельный участок к различным категориям риска, подлежат применению критерии, относящие земельный участок к более высокой категории риска.

При этом плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, осуществляются в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью:

для земельных участков, отнесенных к категории среднего риска, - не чаще чем один раз в 3 года;

для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, - не чаще чем один раз в 5 лет.

Плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся.

При отнесении земельных участков к категориям риска используются, в том числе сведения:

- содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости;
- о местоположении границ земельных участков (координат характерных точек таких границ);
- о категории земель и виде разрешенного использования земельных участков;
- о зарегистрированных правах на земельные участки;
- государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;
- об использовании земельных участков, получаемые при проведении административных обследований объектов земельных отношений.

Территориальные органы Росреестра и Россельхознадзора ведут перечни земельных участков, которым присвоены категории риска.

Также для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении государственного земельного надзора должны использоваться индикаторы риска нарушения обязательных требований, утверждаемые Минэкономразвития России.

В настоящее время госземнадзор осуществляют более 3 тыс. госземинспекторов системы Росреестра (в 2014 году – 3452 человек), которые ежегодно проводят порядка 330-350 тыс. проверок.

Самым распространенным нарушением земельного законодательства на протяжении последних лет является самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (в настоящее время это 45,9% всех выявленных нарушений). Тренд числа таких нарушений в 2010-2015 годах составляет 50,8 – 67,3 – 76,2 – 80,6 – 83,9 – 67,9 тыс., то есть их число увеличивалось на протяжении всего этого периода, но в 2015 году сократилось на 19%. Среди других часто выявляемых нарушений (в порядке убывания их распространенности):

- невыполнение предписаний госземинспекторов об устранении нарушений земельного законодательства – 26,9 тыс. (18,2%);

- использование земель не по целевому назначению – 7,6 тыс. (5,1%);

- неповиновение требованию госземинспектора или воспрепятствование осуществлению им служебных обязанностей – 6,5 тыс. (4,4%);

- неиспользование земельных участков – 3,0 тыс. (2,0%);

- неуплата административного штрафа в отведенный срок – 3,5 тыс. (2,4%).

С учетом содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) сведений такие нарушения, как невыполнение предписаний госземинспекторов или воспрепятствование их деятельности, а также неуплата административного штрафа не являются определяющими. Поэтому более подробно рассмотрим с учетом категорий нарушителей динамику по следующим видам нарушений: 1) самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности; 2) уничтожение межевых знаков; 3) самовольная переуступка права пользования землей; 4) невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования

по целевому назначению; 5) использование земель не по целевому назначению; 6) неиспользование земельных участков (таблица 14).

Динамика числа нарушений первых двух видов соответствует выявленной выше (за последний год – также снижение, особенно по должностным лицам). По числу нарушений, связанных с использованием земель не по целевому назначению и их неиспользованием очевидно усиление работы органов госземнадзора с учетом ужесточения с 2011 года законодательного регулирования в этой части. Еще более эти выводы очевидны, если сопоставить площади, на которых допущены нарушения.

Что касается иных видов земельного контроля, то в первую очередь необходимо выделить *муниципальный*, который охватывает все объекты земельных отношений, расположенные в границах муниципального образования.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют контроль в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах соответствующего округа, городских и сельских поселений – в границах этих поселений, а органы местного самоуправления муниципального района – в отношении расположенных на межселенной территории соответствующего муниципального района. Число нарушений, выявляемых в рамках такого контроля существенно меньше, чем при госземнадзоре – 20 тыс. в 2014 году. Тем не менее, эта деятельность весьма важна с точки зрения государственного управления земельным фондом и для эффективного выявления и пресечения земельных правонарушений территориальными органами Росреестра заключены соглашения с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

Таблица 14 – Наиболее распространенные нарушения, выявляемые при осуществлении госземнадзора

Вид нарушения	Категория правонарушителей	Количество нарушений (ед.)					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности	юр. лица	4409	6364	7584	7166	7627	5654
	измен. за год, в %		144,3	119,2	94,5	106,4	74,1
	граждане	38798	51039	57644	63370	67240	57933

	измен. за год, в %		131,6	112,9	109,9	106,1	86,2
	должн.лица	7604	9928	11007	10112	9023	4359
	измен. за год, в %		130,6	110,9	91,9	89,2	48,3
Уничтожение межевых знаков	юр. лица	512	508	365	339	378	57
	измен. за год, в %		99,2	71,9	92,9	111,5	15,1
	граждане	452	567	584	620	540	206
	измен. за год, в %		125,4	103,0	106,2	87,1	38,1
	должн.лица	444	416	426	348	267	40
	измен. за год, в %		93,7	102,4	81,7	76,7	15,0
Самовольная переуступка права пользования землей	юр. лица	40	57	39	49	45	3
	измен. за год, в %		142,5	68,4	125,6	91,8	6,7
	граждане	70	247	247	316	252	42
	измен. за год, в %		352,9	100,0	127,9	79,7	16,7
	должн.лица	54	58	61	27	57	13
	измен. за год, в %		107,4	105,2	44,3	211,1	22,8
Невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению	юр. лица	7	9	10	3	37	34
	измен. за год, в %		128,6	111,1	30,0	в 12 раз	91,9
	граждане	12	36	46	45	90	132
	измен. за год, в %		300,0	127,8	97,8	200,0	146,7
	должн.лица	26	19	10	30	26	9
	измен. за год, в %		73,1	52,6	300,0	86,7	34,6
Использование земель не по целевому назначению	юр. лица	413	625	695	1063	1324	1587
	измен. за год, в %		151,3	111,2	152,9	124,6	119,9
	граждане	1924	3123	3629	4286	5268	4686
	измен. за год, в %		162,3	116,2	118,1	122,9	89,0
	должн.лица	538	958	1288	1388	1805	1326
	измен. за год, в %		178,1	134,4	107,8	130,0	73,5
Неиспользование земельных участков	юр. лица	126	260	251	415	621	283
	измен. за год, в %		206,3	96,5	165,3	149,6	45,6
	граждане	2181	3342	3577	3927	4366	2527
	измен. за год, в %		153,2	107,0	109,8	111,2	57,9
	должн.лица	214	247	191	133	203	186
	измен. за год, в %		115,4	77,3	69,6	152,6	91,6

Продолжение таблицы 14

Вид нарушения	Категория правонарушителей	Площадь нарушений (тыс. га.)					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности	юр. лица	769,3	900,1	1037,9	739,5	389,2	148,7
	измен. за год, в %		117,0	115,3	71,2	52,6	38,2
	граждане	115,9	59,8	153,8	222,8	45,5	84,3
	измен. за год, в %		51,6	257,2	144,9	20,4	185,3
	должн.лица	899,	114,4	1180,2	524,6	462,9	646,4
	измен. за год, в %		12,7	1031,6	44,5	88,2	139,6
Самовольная переуступка права пользования землей	юр. лица	0,7	2,8	5,6	6,3	2,3	0,01
	измен. за год, в %		400,0	200,0	112,5	36,5	0,4

	граждане	0,03	3,1	2,2	1,9	2,8	0,5
	измен. за год, в %		в 100 раз	71,0	86,4	147,4	17,9
	должн.лица	0,04	15,5	1,6	12,6	6,9	3,9
	измен. за год, в %		в 387 раз	10,3	787,5	54,8	56,5
Невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению	юр. лица	21,3	1,9	0,6	0,05	17,8	2,9
	измен. за год, в %		8,9	31,6	8,3	в 356 раз	16,3
	граждане	7,9	0,26	0,06	0,1	0,2	1,3
	измен. за год, в %		3,3	23,1	166,7	200,0	650,0
	должн.лица	9,6	1,1	0,07	29,7	26,4	0,1
	измен. за год, в %		11,5	6,4	в 424 раза	88,9	0,4
Использование земель не по целевому назначению	юр. лица	21,0	46,7	23,9	34,9	214,2	70,9
	измен. за год, в %		222,4	51,2	146,0	в 6 раз	33,1
	граждане	21,9	40,3	7,7	11,1	7,1	9,4
	измен. за год, в %		184,0	19,1	144,2	64,0	132,4
	должн.лица	22,8	9,6	13,2	11,0	27,8	7,6
	измен. за год, в %		42,1	137,5	83,3	252,7	27,3
Неиспользование земельных участков	юр. лица	0,7	58,2	27,6	140,6	53,2	5,7
	измен. за год, в %		в 83 раза	47,4	509,4	37,8	10,7
	граждане	0,03	34,9	32,8	557,1	60,8	8,7
	измен. за год, в %		в 1000 раз	94,0	1698,5	10,9	14,3
	должн.лица	0,04	41,5	27,6	19,0	6,8	6,9
	измен. за год, в %		в 1000 раз	66,5	68,8	35,8	101,5

В отличие от работников госземнадзора должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль не вправе самостоятельно привлекать правонарушителя к ответственности²³. Поэтому в случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства в орган госземнадзора направляется копия акта проверки, в котором указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. По итогам 2014 года на основании материалов, представленных муниципальными контролерами в органы госземнадзора, привлечены к административной ответственности 17,5 тыс. правонарушителей.

²³ см. например, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 7 июля 2008 г. № 09АП-6115/2008-АК по апелляционной жалобе на решение Арбитражного суда города Москвы от 28 апреля 2008 г. по делу № А40-17733/08-92-213; Решение арбитражного суда г. Москвы от 29 октября 2010 г. по делу № А40-76180/10-154-413.

Что касается взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, то соответствующие Правила²⁴, содержат положения, исключающие проведение проверок одних и тех же обязательных требований в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя в рамках надзора или контроля. Также они направлены на соблюдение требуемой периодичности проведения плановых проверок.

Таким образом, за последние 2-3 года принят ряд решений нормативно-правового характера по упорядочению осуществления земельного надзора и контроля. Самым последним из них является переход к риск-ориентированной модели. В целом такой подход правильный, но важно, чтобы его применение не снизило степень защищенности земель сельскохозяйственного назначения и прав и законных интересов граждан и юридических лиц, использующих эти земли.

Результаты первого года реализации уточненного организационно-правового механизма выявления и принудительного прекращения прав на ненадлежаще используемые земельные участки приведены в таблице 15.

²⁴ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» // <http://www.pravo.gov.ru>– 2014 – 30 дек.

Таблица 15 – Реализация Россельхознадзором норм Федерального закона от 03.07.2016 г. № 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» за 2016 – первое полугодие 2017 года

Субъект РФ	Количество вынесенных предписаний об устранении правонарушений, связанных с неиспользованием земельных участков по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации			Количество исполненных предписаний			Количество предписаний срок исполнения которых не наступил			Количество неисполненных предписаний			Количество материалов, направленных в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации			Подано органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации исковых заявлений об изъятии земельных участков			Рассмотрение судами исковых заявлений об изъятии земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации, в отношении которых Россельхознадзором представлены материалы в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации					
	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)	(ед)	ЗУ (ед)	(га)
Белгородская область	25	28	134,5	10	11	3,7	1	2	34,8	14	15	96,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Брянская область	226	226	4 657,4	119	119	1 045,4	82	82	3 339,2	25	25	272,8	3	5	30,3	2	5	30,3	1	1	5,4	1	1	11,0
Смоленская область	151	151	3 191,7	26	26	1 119,0	34	34	408,0	91	91	1 664,7	2	2	1 316,0	2	2	1 316,0	0	0	0,0	1	1	1 308,8

Липецкая область	18	20	510,1	5	7	181,6	11	11	240,2	2	2	88,3	1	1	27,0	1	1	27,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Калужская область	164	528	14 001,4	22	30	1 291,4	91	438	11 090,7	51	60	1 619,3	5	26	323,3	2	23	305,5	0	0	0,0	0	0	0,0
Владимирская область	392	581	20 108,8	35	35	987,5	212	282	14 417,0	145	264	4 704,3	6	21	846,7	6	21	846,7	2	7	220,2	1	1	5,5
Ярославская область	315	699	7 649,7	34	52	1 518,6	235	587	6 020,0	46	60	111,0	7	9	437,8	4	72	512,8	0	0	0,0	2	3	22,8
Костромская область	70	70	3 356,1	8	8	116,3	62	62	3 239,8	0	0	0,0	11	11	8 564,2	2	2	100,2	2	2	100,2	0	0	0,0
Ивановская область	183	142	2 836,7	70	48	630,5	113	94	2 206,2	0	0	0,0	6	6	496,3	6	6	496,3	6	6	496,3	0	0	0,0
Рязанская область	75	170	12 412,0	12	18	1 521,7	40	80	9 195,0	23	72	1 695,3	6	6	25,6	2	2	6,9	2	2	6,9	0	0	0,0
Тамбовская область	26	39	10 588,0	7	10	388,0	14	22	1 731,0	5	7	8 469,0	1	1	1 773,0	1	1	1 773,0	0	0	0,0	1	1	1 773,0
Орловская область	5	6	492,7	4	5	302,7	0	0	0,0	1	1	190,0	1	1	100,0	1	1	100,0	1	1	100,0	0	0	0,0
Курская область	22	40	2 079,2	18	23	1 170,3	3	16	870,4	1	1	38,5	1	1	38,5	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Московская область	125	216	10 019,1	7	7	256,1	106	197	9 531,3	12	12	231,7	14	14	5 563,8	9	9	595,5	1	1	10,0	1	1	226,9
Тульская область	56	140	12 135,0	1	1	6,4	43	117	11 234,0	12	22	894,6	9	30	942,1	3	20	650,3	4	11	466,3	2	11	363,2
Воронежская область	34	37	7 747,8	5	5	332,3	28	30	7 407,3	1	2	8,2	1	2	8,7	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Тверская область	417	587	8 307,8	13	13	86,9	255	433	4 376,0	149	141	3 844,9	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Псковская область	408	408	26 872,2	55	55	7 568,4	177	177	6 211,3	176	176	13 092,6	16	16	198,8	3	3	14,7	3	3	14,7	0	0	0,0
Мурманская область	7	8	23,8	1	1	0,2	5	6	0,0	1	1	23,6	1	1	23,7	1	1	23,6	0	0	0,0	0	0	0,0
Калининградская область	139	189	6 853,5	33	41	1 649,7	94	113	3 904,7	12	35	1 299,1	2	2	14,5	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ленинградская область	268	318	12 378,0	13	12	47,5	151	244	8 565,0	104	62	3 765,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Коми	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республике Карелия	28	28	161,3	6	6	44,3	13	13	64,7	9	9	52,2	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Архангельская область	67	68	227,4	5	5	1,5	46	46	168,6	16	17	57,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ненецкий а.о.	1	1	12,0	0	0	0,0	0	0	0,0	1	1	12,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Новгородская область	20	20	272,4	4	4	31,2	16	16	241,2	0	0	0,0	3	3	21,7	3	3	31,7	2	2	13,3	0	0	0,0

Вологодская область	18	18	138,0	6	6	41,0	5	5	35,0	7	7	62,0	7	7	55,5	1	1	5,8	1	1	5,8	0	0	0,0
Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Северная Осетия-Алания	9	9	96,6	2	2	6,0	7	7	90,6	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ставропольский край	5	5	38,4	0	0	0,0	5	5	38,4	0	0	0,0	3	3	132,2	1	1	1,5	0	0	0,0	1	1	1,5
Карачаево-Черкесская Республика	2	2	351,0	1	1	20,0	0	0	0,0	1	1	331,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Чеченская Республика	48	48	1 560,9	39	39	473,9	9	9	1 087,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Дагестан	153	199	14 273,2	30	35	2 210,0	123	164	12 063,2	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Ингушетия	3	3	32,0	3	3	32,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Краснодарский край	286	358	6 365,3	159	174	3 153,0	127	184	3 212,3	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	1	5	131,6	0	0	0,0
Республика Адыгея	39	45	912,4	23	27	769,0	16	18	143,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ростовская область	90	62	802,0	50	31	379,3	32	18	354,8	8	13	68,0	6	15	200,2	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Волгоградская область	34	44	3 273,9	13	11	1 917,0	7	7	262,6	14	26	1 094,2	4	4	207,4	3	3	64,4	1	1	36,8	0	0	0,0
Астраханская область	30	36	1 467,3	14	14	149,3	10	10	618,5	6	12	699,5	18	48	1 023,7	9	9	126,6	2	2	3,0	1	1	8,4
Республика Калмыкия	25	25	1 218,0	23	23	1 166,0	0	0	0,0	2	2	52,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Саратовская область	34	58	884,6	0	0	0,0	33	57	310,6	1	1	574,0	1	1	574,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Курганская область	170	170	16 488,3	74	74	4 163,8	96	96	12 324,5	0	0	0,0	7	7	95,0	3	3	44,2	2	2	20,8	1	1	23,4
Самарская область	28	28	2 541,0	0	0	0,0	28	28	2 541,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Кировская область	21	37	1 308,7	2	2	262,1	8	10	174,6	11	25	872,0	1	4	241,5	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Удмуртия	31	23	1 117,6	11	9	86,6	20	14	1 031,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ульяновская область	47	32	1 999,0	24	13	685,9	23	19	1 313,0	0	0	0,0	1	1	214,5	1	1	214,5	0	0	0,0	1	1	214,5

Чувашская Республика	131	58	1 076,0	24	24	50,9	18	18	33,3	89	16	991,8	0	0	0,0	0	0	0,0	1	28	1 092,1	0	0	0,0
Республика Мордовия	90	103	1 768,5	25	25	116,7	59	70	1 436,0	6	8	215,8	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Пензенская область	222	399	64 806,3	26	29	1 867,6	194	370	62 938,7	2	0	0,0	2	5	780,9	2	5	780,9	0	0	0,0	0	0	0,0
Нижегородская область	11	14	153,8	0	0	0,0	10	13	101,1	1	1	52,7	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Марий Эл	14	14	94,1	2	2	6,1	12	12	88,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Пермский край	236	331	3 882,0	9	9	80,8	176	257	3 612,0	51	65	189,2	1	1	73,9	1	1	73,9	1	1	73,9	0	0	0,0
Республика Башкортостан	95	22	887,5	11	3	106,4	84	19	781,1	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Татарстан	56	92	5 518,4	14	11	465,7	24	40	577,6	18	41	4 475,1	0	0	0,0	1	1	139,0	0	0	0,0	1	1	139,0
Тюменская область	11	13	2 597,0	4	5	29,3	7	8	2 567,7	0	0	0,0	6	7	531,6	3	4	341,4	2	2	23,0	0	0	0,0
Ханты-Мансийский а.о.	1	1	3,0	0	0	0,0	1	1	3,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ямало-Ненецкий а.о.	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Оренбургская область	16	16	8 267,7	0	0	0,0	15	15	5 245,7	1	1	3 022,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Сердловская область	77	87	3 644,2	10	10	168,1	49	55	3 107,7	18	22	368,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Челябинская область	16	16	190,0	10	10	62,9	2	2	70,5	4	4	56,6	4	4	56,6	2	2	39,8	2	2	39,8	0	0	0,0
Красноярский край	338	393	13 820,6	63	63	721,3	273	298	10 105,4	2	32	2 993,8	2	3	17,7	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Омская область	144	144	4 695,6	22	22	1 531,9	122	122	3 163,7	0	0	0,0	6	6	240,9	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Алтайский край	8	9	15 520,0	4	4	4 891,1	4	5	10 628,9	0	0	0,0	5	3	515,5	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Алтай	11	11	63,2	1	1	0,2	10	10	63,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Забайкальский край	39	38	724,4	17	16	554,6	22	22	169,8	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Амурская область	147	109	15 786,7	26	39	4 215,0	121	70	11 571,8	0	0	0,0	2	2	132,1	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Томская область	748	126	5 903,5	84	3	746,3	637	116	4 886,2	27	7	271,1	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Новосибирская область	46	40	10 021,8	38	38	6 714,1	8	2	3 307,7	0	0	0,0	2	2	124,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0

Иркутская область	150	150	2 066,2	12	12	122,3	127	127	1 839,0	11	11	104,9	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Бурятия	97	97	662,5	23	23	460,5	72	72	183,0	2	2	19,1	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Хакасия	68	65	737,5	9	8	114,8	59	57	622,7	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Тыва	15	15	784,4	3	3	200,1	6	6	107,2	6	6	477,1	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Кемеровская область	54	102	2 086,8	13	13	30,5	18	18	328,4	23	71	1 727,9	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Хабаровский край	22	23	77,5	7	7	21,7	1	1	2,6	14	15	53,2	3	4	26,5	1	1	1,1	1	1	1,1	0	0	0,0
Еврейская а.о.	5	5	6,5	0	0	0,0	0	0	0,0	5	5	6,5	1	1	1,8	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Саха (Якутия)	19	19	75,4	0	0	0,0	19	19	75,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Камчатский край	12	19	187,2	2	2	0,0	10	17	187,0	0	0	0,2	2	2	11,0	1	1	5,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Чукотский а.о.	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Магаданская область	22	29	490,5	8	9	16,4	14	20	474,1	0	0	0,0	0	0	0,0	2	6	1 925,1	0	0	0,0	0	0	0,0
Приморский край	77	86	34 905,4	50	59	1 307,0	9	9	38,7	18	18	33 559,7	3	6	1 987,9	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Сахалинская область	13	13	224,3	6	6	21,5	4	4	10,9	3	3	191,9	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
ИТОГО	7 326	8 581	423 625,4	1 510	1 462	60 439,8	4 568	5 628	268 424,8	1 248	1 491	94 760,8	183	294	27 996,3	79	211	10 593,7	38	81	2 861,2	14	24	4 098,0

Следует отметить, что рассмотренный выше организационно-правовой механизм остается, с одной стороны, точечным (основанным на фактах, выявленных инспекторами государственного земельного надзора), а с другой – не увязанным с особенностями ведения сельскохозяйственного производства в конкретных условиях (признаки ненадлежащего использования земель – основания их изъятия сформулированы достаточно общим образом на федеральном уровне). Поэтому следовало бы законодательно установить наличие разрабатываемых и утверждаемых на местном уровне правил (регламентов) использования земель, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства. В последнее время высказываются предложения о разработке сельскохозяйственных регламентов (по аналогии с градостроительными – для территорий, подлежащих застройке), которая станет частью землеустроительного процесса.

Условием улучшения землеустроительного обеспечения является совершенствование законодательства о землеустройстве. В настоящее время отношения при проведении землеустройства регулируются в основном Земельным кодексом РФ и Федеральным законом «О землеустройстве». Однако комплексного правового регулирования этого важного процесса нет. Землеустроительные аспекты затрагиваются большим числом нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе, это:

- федеральные законы - 81;
- указы Президента Российской Федерации - 8;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации - 87;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти - 93;
- методические и технические документы, содержащие технические условия и требования землеустройства сельских территорий - 205²⁵.

²⁵ Волков С.Н., Липски С.А. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2017. № 2, С. 5-10. (С. 9).

Анализ данных законодательных и методических документов показывает, что в связи с упразднением государственной землеустроительной службы, началом создания саморегулируемых организаций в области землеустройства и кадастровой деятельности, возникшим неурегулированным рынком землеустроительных услуг, практически полным отсутствием государственного финансирования землеустроительных мероприятий законодательство в землеустроительной сфере не выполняется, слабо соответствует правоприменительной и землеустроительной практике и подвергается многократным изменениям и дополнениям. Неотложными мерами в этой связи являются:

- установление порядка проведения землеустройства, в том числе совершенствование процедур государственного надзора в области землеустройства и экспертизы землеустроительной документации;

- координация деятельности федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при проведении землеустройства;

- проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

- разработка, согласование и реализация Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации (стратегии использования земель Российской Федерации);

- возврат к институту лицензирования землеустроительной деятельности или введение иной аттестации (аккредитации) частных организаций и предпринимателей-землеустроителей, а также кадастровых инженеров, выполняющих землеустроительные работы;

- проведение общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ в области землеустройства и кадастров, реализуемых образовательными учреждениями высшего профессионального образования.

Особое внимание следует уделить совершенствованию нормативного правового регулирования отношений в сфере землеустройства, что должно позволить:

- разделить землеустройство на публичное (государственное и муниципальное) и инициативное (по заказу граждан и юридических лиц);
- разграничить функции, полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере управления земельными ресурсами и землеустройства и улучшить организацию их взаимодействия между собой;
- гармонизировать земельное законодательство и иные нормативные правовые акты, регламентирующие землеустроительную и кадастровую деятельность, с международным правом в сфере землеустройства, а также с градостроительным, лесным, водным и другими отраслями законодательства;
- законодательно закрепить формы и методы участия саморегулируемых организаций и граждан в проведении землеустройства;
- определить и законодательно закрепить специфику землеустроительных работ в отношении земельных участков под линейными объектами производственной инфраструктуры (линии электропередач и связи, трубопроводный и иной транспорт и др.), при осуществлении сельскохозяйственного (землеустроительного) зонирования и определении правового режима использования земель на урбанизированных территориях, в местах интенсивной добычи полезных ископаемых, в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и др.

Учитывая объем изменений, которые при этом потребуются внести в Федеральный закон «О землеустройстве», следовало бы принять его в новой редакции.

4. Методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот

4.1. Общие положения

Данные методические рекомендации представляют собой комплекс материалов, включающий методику подготовки информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации, а также сформулированные предложения, способствующие внедрению в практику сельскохозяйственного землепользования наиболее эффективных методов и форм привлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель. В данном случае речь идет о землях, владение, пользование и распоряжениями которыми регулируются Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и функции в сфере контроля и надзора которых уполномочена осуществлять Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор).

Указанные рекомендации предназначены, в основном, для оказания методической помощи территориальным управлениям Россельхознадзора, поэтому в основу их разработки положены соответствующие правовые акты, включая законы, практика их применения и эмпирические данные, накопленные в субъектах Российской Федерации в сфере контроля и надзора за землями сельскохозяйственного назначения.

Материалы научных исследований для разработки рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот систематизированы и включают следующие разделы:

- теоретическую часть, в которой определено влияние эволюции на механизмы оборота земель сельскохозяйственного назначения и сформулированы принципы становления системы земельных отношений в России в процессе вовлечения в хозяйственный оборот продуктивных земель. В этой части дан краткий анализ регулирования земельных отношений в России и зарубежных

странах, рассматриваются собственность как общественная категория и ее влияние на распределение прав на землю;

- практическую часть, в которой освещаются вопросы государственного управления в сфере использования сельскохозяйственного земельного фонда Российской Федерации, в частности, оценивается системы государственного мониторинга и государственного учета земель в стране. Проводится анализ использования сельскохозяйственных угодий, в том числе организациями, гражданами и их объединениями. Подчеркиваются особенности и анализируются результаты учета земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности. В государственном секторе сельскохозяйственного землепользования представлены результаты разграничения государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Отдельно представлены методические положения государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения. В данной части исследования обобщены также данные по государственному земельному надзору за использованием земель, регулирование оборота которых осуществляется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Здесь же содержится подраздел, включающий дискуссионные положения обеспечения целевого использования сельскохозяйственных земель и сохранения их плодородия;

- институциональная часть содержит описание регулирования и порядка изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий. В ней освещены недостатки механизма изъятия заброшенных земель, применявшегося с 2012 года, и обобщаются законодательные решения 2016 года в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации. Кроме того, описываются классификации сельскохозяйственных угодий и критерии отнесения земель к особо ценным видам угодий. Эти критерии закреплены в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и

приводятся в материалах исследования. В институциональной части актуализированы проблемы, касающиеся выявления фактов неиспользования земель сельскохозяйственного назначения в ходе осуществления государственного земельного надзора и направления улучшения его организации;

- приложение. В этой части работы приводятся порядок и процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Установлены алгоритмы расчета компенсации, возмещения убытков, определения выкупной цены и размера упущенной выгоды при изъятии у собственников земель для государственных и муниципальных нужд.

В целом проведенное исследование помогло выделить непростые вопросы в организации и проведении контроля и надзора земель сельскохозяйственного назначения.

4.2. Методика подготовки информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации

Правовую основу изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных угодий составляют соответствующие законы, постановления и распоряжения. В частности, был принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 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» (далее также – Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ). Данным Законом внесены изменения в следующие федеральные акты:

- часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации;
- Земельный кодекс Российской Федерации;
- пункт 2 статьи 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

- пункт 2 статьи 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Земельный участок может быть изъят у собственника, если его использование осуществляется с нарушением требований законодательства Российской Федерации (ст. 285 Гражданского кодекса Российской Федерации). К таким относятся следующие нарушения:

- 1) участок используется не по целевому назначению,
- 2) использование участка приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде.

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ, уточняя ограничения оборотоспособности земельных участков (ст. 2, абз.1), запрещает действие Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в отношении следующих участков из земель сельскохозяйственного назначения:

- садовых, огородных, дачных земельных участков;
- земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального);
- земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

Важное дополнение пунктом 4 внесено в статью 78 Земельного кодекса Российской Федерации, нормы которой регулируют использование земель сельскохозяйственного назначения. Содержание нового пункта 4 гласит, что земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, расположенные

на расстоянии *не более тридцати километров* от границ сельских населенных пунктов, не могут использоваться для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях рассмотрены два случая наложения штрафа за неиспользование сельскохозяйственной земли.

1) если земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения приобретен по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации.

2) и (или) если в отношении такого земельного участка у уполномоченного органа исполнительной власти имеются сведения о факте его неиспользования по целевому назначению или факте использования с нарушением законодательства Российской Федерации в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора указанных фактов. Исключения составляют земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, являющиеся предметами ипотеки, или в отношении собственников которых судом возбуждено дело о банкротстве (см. п.3 ст.6 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Принудительно может быть изъят у собственника в судебном порядке земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, в случае если он используется с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде (п. 2 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Критерии существенного снижения плодородия почв установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Определение размера причиненного вреда окружающей среде осуществляется в

соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст.ст. 32 и 33).

Кроме того, принудительно может быть изъят земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника в судебном порядке, если он не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет подряд. В этот период не включается срок, в течение которого земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Что касается срока освоения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, то он включается в указанный период.

Факт неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации выявляется в рамках государственного земельного надзора (п. 3 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации». Таким образом, признаки, указанные в перечне, утвержденном данным Постановлением, применяются на территории субъектов Российской Федерации с учетом региональной специализации сельскохозяйственного производства.

Для всех указанных выше случаев закреплены следующие положения:

- земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, являющийся предметом ипотеки, а также такой участок, в отношении

собственника которого судом возбуждено дело о банкротстве, принудительно не изымается и принудительное прекращение права на него не совершается;

- принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника может осуществляться при условии неустранения соответствующих нарушений после назначения административного наказания (п. 5 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Основные виды нарушений сельскохозяйственного землепользования.

Причины неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования их без соблюдения норм законодательства Российской Федерации классифицируются по видам нарушений [см. также: Кресникова, Н.И. Интенсификация использования продуктивных земель и экспортный потенциал сельского хозяйства России / Н.И. Кресникова // Экспортный потенциал АПК: состояние и перспективы. – М.: Энциклопедия российских деревень, 2017]. На основании отчетов территориальных управлений Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (<http://fsvps.ru>) в части государственного земельного надзора в состав такой классификации включены основные нарушения, представленные в таблице 16.

Таблица 16 – Основные виды нарушений сельскохозяйственного землепользования

Год	Причины неиспользования земель сельскохозяйственного назначения и соответствующие им площади неиспользуемых земельных участков, га							
	Заращение древесно-кустарниковой, многолетней и однолетней сорной растительностью	Захламление отходами производства и потребления (биологическими и другими отходами)	Организация стихийных несанкционированных свалок	Загрязнение порубочным и остатками	Загрязнение в результате складирования твердых бытовых отходов	Организация больших отвалов грунта и разработка карьеров для добычи местных полезных ископаемых (глины, бутового камня, песка и др.)	Незаконные строительство, земляные и ремонтные работы	Др.
2012								
2013								
2014								
2015								
2016								

Чтобы определить господствующие тренды в изменениях площадей сельскохозяйственных земельных участков, в отношении которых были выявлены нарушения их использования, соответствующие данные собираются за последние пять лет (например, 2012 – 2016 гг.).

Список земельных нарушений в сельском хозяйстве конкретного субъекта Российской Федерации может быть дополнен или сокращен в зависимости от фактов, обуславливающих несоблюдение норм земельного законодательства.

Отдельные категории нарушителей земельного законодательства. Установленные требования и обязательные мероприятия по защите и охране земель сельскохозяйственного назначения от процессов, ухудшающих их качественное состояние, не выполняют различные категории правонарушителей земельного законодательства. Практика показывает, что к таким нарушителям относятся как собственники сельскохозяйственных земельных участков, так и лица, обладающие такими участками на ином вещном праве.

Собственниками земельных участков, нарушающих земельное законодательство, могут быть и юридические, и физические лица.

Среди юридических лиц важно отметить сельскохозяйственные организации, прямой обязанностью которых является рациональное (эффективное) использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Что касается несельскохозяйственных организаций, обладающих землями сельскохозяйственного назначения на праве собственности, то к ним могут относиться банковские структуры, промышленные предприятия, коммерческие компании и др.

Физических лиц – собственников сельскохозяйственных земельных участков представляют в основном фермеры, поскольку фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином (п. 2 ст. 1 Федерального закона от 11.06.2003 г. № 74 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»), индивидуальные предприниматели, другие граждане. При этом обладающие на праве собственности сельскохозяйственными земельными участками садоводы, огородники, дачники, граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, в состав данных физических лиц

не входят. Их деятельность, связанная с использованием сельскохозяйственных земельных участков, регулируется специальными законами.

Что касается землепользователей, нарушающих земельное законодательство при применении земель сельскохозяйственного назначения, то здесь следует выделить нарушителей – юридических лиц, использующих земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования (таблица 17).

Таблица 17 – Отдельные категории нарушителей земельного законодательства при использовании земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации

Год	Категории нарушителей и соответствующие площади нарушенных земель								
	Площади земель, нарушенные собственниками земельных участков, га						Площади земель, нарушенные землепользователями, га		
	Всего	в том числе:						Всего	в том числе юридическими лицами, осуществляющими владение и пользование земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования
		юридическими лицами			физическими лицами				
всего		из них:		всего	из них:				
	сельскохозяйственными организациями	другими		фермерами	другими				
2012									
2013									
2014									
2015									
2016									

Нарушителями земельного законодательства являются также некоторые арендаторы сельскохозяйственных земельных участков (таблица 3). Их представляют и сельскохозяйственные организации, и несельскохозяйственные организации, и граждане. Сельскохозяйственными арендаторами могут быть закрытые и открытые общества, сельскохозяйственные производственные кооперативы и прочие юридические лица – сельскохозяйственные товаропроизводители. Арендующие землю фермерские хозяйства, которые осуществляют предпринимательскую деятельность без образования

юридического лица, также зачастую нарушают земельное законодательство. В состав несельскохозяйственных организаций – арендаторов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, допускающих их порчу, зачастую входят различные коммерческие компании, основным видом деятельности которых является не связанная с сельскохозяйственным производством деятельность (например, деятельность туристических агентств). На практике и граждане (включая физических лиц – фермеров), арендующие сельскохозяйственные земельные участки, могут не осуществлять мероприятия по охране земель в части их защиты от зарастания сорной, древесно-кустарниковой растительностью, допускать ухудшение плодородия почв, загрязнение, захламливание участков.

Должна быть отмечена и площадь земель, нарушенная землевладельцами – гражданами, имеющими права владения и пользования земельными участками, передаваемыми по наследству (таблица 18).

Таблица 18 – Площадь земель сельскохозяйственного назначения, нарушенная арендаторами земельных участков и землевладельцами – гражданами, га

Год	Площадь земель, нарушенная арендаторами земельных участков			Площадь земель, нарушенная землевладельцами – гражданами, имеющими права владения и пользования земельными участками, передаваемыми по наследству
	Всего	в том числе:		
		сельскохозяйственными организациями	несельскохозяйственными организациями	
2012				
2013				
2014				
2015				
2016				

В более редких случаях нарушают земельное законодательство муниципальные образования. Следует получить информацию и о площади нарушенных земель со стороны лиц, не связанных с сельскохозяйственным

производством (лесорубов, строительных, дорожных организаций и т.д.). Кроме того, необходимо отметить иностранные предприятия, которые не соблюдают российское земельное законодательство. Наконец, ввиду обострившейся проблемы так называемых брошенных земель, в то время как, например, фермеры могут испытывать острую нехватку земельных ресурсов, целесообразно выделить неустановленных нарушителей – правообладателей земельных участков, превративших их в бесхозные земли (таблица 19).

Контрольно-надзорные мероприятия по выявлению правонарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения. Выявление специалистами отделов земельного надзора управлений Россельхознадзора по субъектам Российской Федерации (территориальные управления) земельных правонарушений осуществляется следующими способами:

- путем рейдового осмотра и плановых проверок использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

Таблица 19 – Площадь земель, нарушенная муниципальными образованиями, лицами, не связанными с сельскохозяйственным производством, иностранными предприятиями, и бесхозных земель, га

Год	Категории нарушителей и соответствующая площадь нарушенных земель				
	Всего нарушено	в том числе:			
		муниципальными образованиями	нарушителями, не связанными с сельскохозяйственным производством (лесорубами, строительными и дорожными организациями и т.д.)	иностранцами предприятиями	неустановленными нарушителями – правообладателями земельных участков (бесхозные земли)
2012					
2013					
2014					
2015					
2016					

- в ходе надзорных мероприятий и проверок, проведенных уполномоченными инспекторами на основании поступивших сведений и материалов о неиспользовании земель сельскохозяйственного назначения;

- лабораторными исследованиями почв, устанавливающими снижение основных показателей плодородия и (или) загрязнения поверхностной почвы и ее плодородного слоя вредными веществами;

- другими мероприятиями по контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов Россельхознадзора.

Результаты проведенных контрольно-надзорных мероприятий по выявлению правонарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации, целесообразно охарактеризовать показателями, представленными в таблице 20.

Таблица 20 – Результаты проведенных контрольно-надзорных мероприятий по выявлению правонарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации

Год	Количество проведенных контрольно-надзорных мероприятий, ед	Обследованные земельные участки		Количество возбужденных дел об административных правонарушениях в сельскохозяйственном землепользовании, ед.	Площадь вовлеченных в производственный оборот сельскохозяйственных земельных участков, га	
		Количество, ед.	Площадь, га		Всего	В том числе пашни
2012						
2013						
2014						
2015						
2016						

При заполнении представленных таблиц конкретной информацией в каждой из них какие-то позиции из предложенного перечня могут быть сняты или заменены более актуальными для данного региона сведениями.

4.3. Предложения для повышения эффективности методов и форм привлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель

Считается, что разностороннее, комплексное развитие земельных отношений в многоукладной экономике дает значительное преимущество в использовании земельных ресурсов. Однако в аграрной сфере России на данном этапе ее общественного развития производственные земельные отношения не всегда

стимулируют эффективное использование сельскохозяйственных угодий, и даже, наоборот, зачастую порождают ограничения для этого.

Так, в целях охраны природы и достижения общего блага неизбежны ограничения, которые должны быть сбалансированы с определенными разрешениями, чтобы не понижать заинтересованность в эффективной деятельности экономических субъектов. Все антиподы в сфере землепользования сглаживаются благодаря государственному регулированию, гармонизирующему, примиряющему противоположности, направляющему их действующие элементы в русло эволюционного развития. Необходимость упорядочения всей совокупности организационных, социально-экономических и производственных связей по поводу земли путем государственного вмешательства (законодательного, экономического, административного) требует разработки соответствующих *регулирующих механизмов*, включая нормативно-правовые акты, а также создания инструментов, с помощью которых можно пользоваться разрешенными правилами поведения (нормами). *Негативные в отношении земли и других объектов природы действия должны быть наказуемы*. Так, хозяйствующий субъект должен знать меру и соблюдать установленные правила при освоении и использовании земельных угодий. Регулирование земельных отношений определяет границы, которые не следует нарушать, чтобы не выходить за пределы безопасной для человека и других биологических объектов области.

Частный собственник, потративший часто немалые деньги на приобретение и оформление собственности на земельный участок, не стал его использовать по назначению. Причин такого поведения может быть несколько:

- собственник получил бесплатно или очень дешево приобрел по случаю участок у государства или муниципальных властей, и теперь просто не знает, что с этим участком делать;
- собственник хотел начать сельскохозяйственное производство, выделив, например, земельные доли, но у него нет средств для начала производства;

- собственник предполагал использовать участок для садоводства, дачного строительства или другим способом, но происшедшее в последние годы ужесточение в этом вопросе не позволили осуществить задуманное;

- участок был приобретен для перепродажи, но земельный рынок упал, и спекулятивные сделки стали не выгодны.

Прежде всего, стоит отметить, что все вышеперечисленные поведенческие мотивации вполне законны, собственник действует как добросовестный бизнесмен, и его не за что осуждать. Тем не менее, государство и, в какой – то мере, общество, относятся к праву собственности на земельный участок как к условному, праву. То есть, если собственник обрабатывает участок и получает сельскохозяйственную продукцию, все хорошо, и он может владеть участком, а если нет, то он должен быть лишен этого права, и государство подыщет более достойного, но столь же условного собственника. Плохо то, что такая позиция представляется большинству вполне правильной и не вызывает внутреннего протеста. Право собственности в стране отнюдь не священно, и это большая, может быть, самая большая беда российской экономики.

Площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, согласно официальным данным, превышает показатель площади неиспользуемых земель находящихся в частной собственности. Несмотря на это, основное внимание уделяется не обеспечению использования земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а выработке инструментов изъятия неиспользуемых земель из частной собственности.

Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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» регламентировал усовершенствованную процедуру изъятия земельных участков у собственника.

В соответствии со статьями закона, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят в двух случаях:

3) если владелец использовал его способом, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде;

4) если владелец в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению не использует его для ведения сельского хозяйства.

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ следует действовать по примерно следующему *алгоритму изъятия земель*:

13. Россельхознадзор устанавливает нарушение, и нарушитель получает административное взыскание;

14. Одновременно выносится предписание об устранении нарушений;

15. Если предписание не исполнено, материалы, подтверждающие неустранение правонарушений, направляются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

16. Одновременно в Росреестр направляется указание не регистрировать сделки с участком, подлежащим изъятию;

17. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня поступления материалов обращается в суд с требованием об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов;

18. Суд принимает решение об изъятии и продаже участка с торгов;

19. Аукцион начинается с рыночной или кадастровой цены;

20. Если первые торги не состоялись, цена снижается на 20%, и проводятся повторные торги;

21. Если повторные торги не дали результатов, земельный участок подлежит продаже посредством публичного предложения. Цена продажи такого

земельного участка не может быть ниже 50% от начальной цены повторных торгов.

22. Если публичных предложений нет, участок может купить муниципалитет;

23. Наконец, если все перечисленное выше не удалось, орган исполнительной власти субъекта Федерации обязан приобрести такой земельный участок в государственную собственность по минимальной цене торгов в форме публичного предложения.

24. Вырученные на торгах деньги идут бывшему собственнику участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов, проведение кадастровых работ, оценку рыночной стоимости и его обследования в соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Для всех действий установлены четкие сроки исполнения.

Все дело *в отсутствии заинтересованности в реализации представленного алгоритма у всех его участников*. Органам государственной и муниципальной власти фактически предлагается приобрести неиспользуемый (следовательно, далеко не лучший по плодородию и расположению) участок примерно за 40-50% кадастровой стоимости (рыночная стоимость, как правило, примерно равна кадастровой). Для черноземной зоны по такой цене можно приобрести очень неплохие участки. Приобретение по кадастровой стоимости в областях черноземной зоны – довольно редкое явление. К тому же для этого приобретения нужно грамотно провести довольно длительные работы.

Ситуацию можно изменить, если *работы по указанному алгоритму поручить выбранной по конкурсу частной некоммерческой или коммерческой организации на условиях аутсорсинга с органом государственной власти субъекта Федерации, уполномоченного вести эти работы*. Если выбрать одну или несколько организаций, готовых провести эти работы, то оплатить их услуги можно из средств, которые поступят в бюджет региона в форме затрат

на подготовку и проведение публичных торгов, проведение кадастровых работ, оценку рыночной стоимости и обследование участка на предмет плодородия. Сюда же могут быть приплюсованы судебные издержки, которые могут быть возложены на бывшего собственника судом и взысканы после продажи участка. Указанная организация будет заинтересована в этой работе и может стать движителем всего процесса изъятия и продажи неиспользуемых земель.

Для кардинального и справедливого решения проблемы неиспользования сельскохозяйственных угодий по назначению и одновременно для изменения губительной динамики уменьшения их плодородия предлагается поднять верхнюю границу ставки земельного налога для сельскохозяйственных земель с 0,3% до 1,5%. Для этого необходимо внести изменения в статью 394 (статью 394. Налоговая ставка) Налогового кодекса Российской Федерации.

Земельный налог предлагается поделить между муниципальным и региональным бюджетами. Причем целесообразно предусмотреть, что в бюджеты сельских поселений по-прежнему будет поступать 0,3% кадастровой стоимости, а в региональный бюджет – 1,2% кадастровой стоимости соответствующих сельскохозяйственных участков. При этом право взимать земельный налог по повышенной ставке следует предоставлять только тем регионам, которые примут программное мероприятие по использованию всех дополнительно полученных средств в целях компенсации землепользователям части расходов по увеличению плодородия почв.

В специальном разделе региональных программ по повышению плодородия почв должны быть указаны направления затрат, которые могут частично компенсироваться за счет дополнительных налоговых поступлений. К ним могут быть отнесены следующие расходы: приобретение и внесение органических удобрений, биогумуса, мелиорантов (трепел, глауконит и др.), проведение противоэрозионных мероприятий, мер по раскорчевке участков, противодействие засолению и снижению кислотности почв (известкование и т.п.) и т.д.

Для плодородных черноземных регионов с высокой кадастровой стоимостью сельскохозяйственных угодий при компенсации, например, 50% затрат на

повышение плодородия дополнительные затраты землевладельцев составят около 1500 руб. на га посевных площадей. Это может переломить негативную тенденцию уменьшения плодородия и, возможно главное, даст землевладельцам опыт использования мелиорантов и других улучшателей почвы, которые докажут им свою реальную экономическую эффективность, и это откроет перспективы их широкого использования уже с чисто рыночной мотивацией.

Для задействия предложенного налогового регулирования нет необходимости менять законодательство – *достаточно организовать взаимодействие органов государственного земельного надзора, которые выявляют факты неиспользования земель, и налоговых органов.* В данном случае не потребуются дополнительных проверок и даже процедур. В настоящее время *при выявлении факта неиспользования земельного участка уведомление об этом направляется в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому впоследствии, если правонарушение в виде неиспользования земли не будет устранено, возможно, придется обращаться в суд по поводу изъятия соответствующего участка. Такое же уведомление должно идти и в налоговый орган для исчисления земельного налога по повышенной ставке.*

Следует расширить перечень лиц и органов, обладающих правом обращаться в органы государственного земельного надзора о проведении проверки неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения (*проведение внеплановой проверки по столь очевидному основанию не обязательно согласовывать с органами прокуратуры как в других случаях*).

Более действенным способом в сравнении с «точечными» проверками в рамках земельного надзора могла бы стать *сплошная инвентаризация сельскохозяйственных угодий.* Это весьма затратное мероприятие. Но в настоящее время прорабатывается вопрос о переходе к территориальным зонам (взамен нынешних категорий земель – соответствующий законопроект уже принят в первом чтении²⁶), для этого потребуется устанавливать границы зон

²⁶ Законопроект № 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

сельскохозяйственного назначения. *Совмещение работ по инвентаризации сельскохозяйственных угодий и определению границ соответствующих зон позволило бы удешевить и синхронизировать эти во многом связанные работы;*

Целесообразно организовать информационную базу, позволяющую претендентам узнавать о выставленных на торги земельных участках (как изъятых за их неиспользование, так и предоставляемых на общих основаниях из земель государственной или муниципальной собственности).

Ключевым аспектом выявления неиспользуемых сельскохозяйственных земель является наличие поддающихся визуализации, количественному измерению и документированию признаков и критериев такого неиспользования. Согласно действующим в настоящее время правилам к признакам неиспользования земельного участка относятся следующие группы фактов.

Первая группа – это случаи когда на продуктивных землях не ведется сельскохозяйственная деятельность (не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы и др.). Эта группа признаков очевидна, юридически корректна и достаточно просто выявляется в ходе проверок.

Вторая группа – это случаи когда, ориентируясь на состояние земельного участка, можно сделать вывод о том, что оно ухудшилось вследствие нерационального землепользования, например, произошло засорение сорными травами или зарастание лесом и кустарниками части участка сенокоса. *В отношении правомерности и целесообразности отнесения признаков данной группы к основаниям принудительного прекращения прав на земельные участки как неиспользуемые имеется ряд вопросов.*

Во-первых, *данные признаки свидетельствуют лишь о нерациональном использовании земель, а не об их неиспользовании*, как это предусмотрено нормой

территориальному зонированию» источник –<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date>; см. подробнее – Волков С.Н., Комов Н.В., Хлыстун В.Н. Землеустроительное обеспечение перехода от категорий земель к территориальному зонированию. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2015. № 9. С. 6-9; Липски С.А. О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях. // Право и инвестиции, 2011. № 2 (47). С. 78-83; Мельников Н.Н Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации. // Хозяйство и право. 2013. № 3. С. 74-83.

закона об обороте сельхозземель. Полагаем, что при вполне объяснимом желании обеспечить общественные интересы в сельскохозяйственном землепользовании (рациональное использование этих земель) утвержденные подзаконным актом признаки не в полной мере соответствуют федеральному закону об обороте сельхозземель как акту большей юридической силы. *Признаки данной группы больше отражают состояние земель, нежели факт их неиспользования.*

Во-вторых, данная группа признаков (в частности, заочкаривание свыше 20% земельного участка) может применяться и в той ситуации, когда факт нерационального использования не просто не доказан, но и вообще отсутствует. Например, участок был на треть заочкарен. Фермер, проведя культуртехнические работы на части участка, улучшил его и заочкаренной осталась лишь четвертая часть. Но утвержденные признаки неиспользования земель позволяют принудительно прекратить его право на землю. Полагаем, что *все признаки данной группы следовало бы увязать с процессуально подтвержденными фактами ухудшения состояния земель по вине их правообладателей.*

В целом, *организационно-правовой механизм установления неиспользования сельскохозяйственных земельных участков остается, с одной стороны, точечным* (основанным на фактах, выявленных инспекторами государственного земельного надзора), а с другой – не увязанным с особенностями ведения сельскохозяйственного производства в конкретных условиях. Признаки ненадлежащего использования земель – основания для их изъятия – сформулированы достаточно общим образом на федеральном уровне. Поэтому *следовало бы законодательно установить наличие разрабатываемых и утверждаемых на местном уровне правил (регламентов) использования земель, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства. Целесообразно разработать сельскохозяйственные регламенты сельских территорий, которые станут частью землеустроительного процесса.*

Комплексного правового регулирования землеустройства в стране нет. Неотложными мерами в этой связи являются:

- установление порядка проведения землеустройства, в том числе совершенствование процедур государственного надзора в области землеустройства и экспертизы землеустроительной документации;

- координация деятельности федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при проведении землеустройства;

- проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

- разработка, согласование и реализация Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации (Стратегии использования земель Российской Федерации);

- возврат к институту лицензирования землеустроительной деятельности или введение иной аттестации (аккредитации) частных организаций и предпринимателей – землеустроителей, а также кадастровых инженеров, выполняющих землеустроительные работы;

- проведение общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ в области землеустройства и кадастров, реализуемых образовательными учреждениями высшего профессионального образования.

Особое внимание следует уделить совершенствованию нормативного правового регулирования отношений в сфере землеустройства, что должно позволить:

- разделить землеустройство на два вида: 1) публичное (государственное и муниципальное) и 2) инициативное (по заказу граждан и юридических лиц);

- разграничить функции, полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере управления земельными ресурсами и землеустройства и улучшить организацию их взаимодействия между собой;

- гармонизировать земельное законодательство и иные нормативные правовые акты, регламентирующие землеустроительную и кадастровую деятельность, с международным правом в сфере землеустройства, а также с градостроительным, лесным, водным и другими отраслями законодательства;

- законодательно закрепить формы и методы участия саморегулируемых организаций и граждан в проведении землеустройства;

- определить и законодательно закрепить специфику землеустроительных работ в отношении земельных участков под линейными объектами производственной инфраструктуры (линии электропередач и связи, трубопроводный и иной транспорт и др.). Учитывать специфику мероприятий при осуществлении сельскохозяйственного (землеустроительного) зонирования и определении правового режима использования земель на урбанизированных территориях, в местах интенсивной добычи полезных ископаемых, в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и др.

Учитывая объем изменений, которые при этом потребуется внести в Федеральный закон «О землеустройстве», следовало бы принять его в новой редакции.

Заключение

Создание методических рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот явилось продолжением и развитием работ, осуществленных на предыдущих этапах в рамках выполнения задания: «Комплексные исследования проблем трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве». В целях правильной интерпретации результатов работы в части ее теоретических и практических аспектов введены новые и уточнены известные следующие термины и определения, обеспечивающие *новизну* разработки заявленной темы.

Сельскохозяйственные продуктивные угодья представляют собой территории (контуры) на поверхности земли, предназначенные в качестве земельного ресурса для планомерного и систематического использования в целях производства разнообразных видов продукции сельского хозяйства. Все такие угодья классифицированы по определенным основополагающим признакам. *Классификация сельскохозяйственных угодий* – это их разделение на виды и подвиды по признаку качественных различий природных, естественно-исторических и других свойств (например, суходольные, заливные, закустаренные сенокосы; орошаемая, осушаемая, эрозионно-опасная пашня и т.д.).

Неиспользуемые продуктивные угодья – это сельскохозяйственные продуктивные угодья, которые не используются в сельском хозяйстве совсем или используются не по целевому назначению и (или) с другими нарушениями земельного законодательства. Планомерное и систематическое использование продуктивных угодий в целях производства продукции сельского хозяйства интерпретируется как их *сельскохозяйственный (хозяйственный, производственный) оборот*. Вовлечение в такой оборот неиспользуемых продуктивных угодий связано с их включением согласно порядку, установленному соответствующими нормативно-правовыми актами, в сельскохозяйственное производство. Ограниченная на местности организованная

в экономико-правовом отношении с учетом природных факторов территория, на которой осуществляется сельскохозяйственное производство, образует *сельскохозяйственное землепользование*. Свод правил, составляющих управленческий механизм для экономико-правовой организации территории с учетом природных факторов, на которой осуществляется сельскохозяйственное производство, трактуется как *регламент сельскохозяйственного землепользования*.

Критерии неиспользования сельскохозяйственной земли составляют признаки в их совокупности, на основании которых формируется интегральная оценка (мерило) неиспользования такой земли, и принимаются решения об ее изъятии. При этом сами *признаки неиспользуемых сельскохозяйственных земель* – это описания внешних проявлений (фактов), позволяющих в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами сделать вывод о неиспользовании данных земель в сельском хозяйстве совсем или их использовании не по целевому назначению и (или) с другими нарушениями земельного законодательства.

Подводя итоги работы, основываясь на применении обозначенных выше терминов и понятий, напомним поставленные ранее в методической программе научных исследований отдела земельных отношений задачи, которые планировалось решать и которые, в основной своей части, были решены.

1. Изучить и обобщить институциональные (правовые, методические и проч.) документы, касающиеся регулирования и порядка изъятия и вовлечения в сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий;
2. Уточнить и, если будет необходимо для целей данной работы, расширить классификацию сельскохозяйственных угодий;
3. Установить признаки неиспользуемых сельскохозяйственных земель;
4. Определить критерии неиспользуемой сельскохозяйственной земли в соответствии с действующими нормативными и нормативно-правовыми актами;
5. Определить условия и установить порядок исполнения действующих нормативных и нормативно-правовых актов в отношении изъятия продуктивных угодий;

6. Определить условия и установить порядок вовлечения в сельскохозяйственный оборот изъятых продуктивных угодий;

7. На основании полученных результатов оформить (составить) методические рекомендации по изъятию и вовлечению в производственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель.

Показатели оценки результатов реализации методических рекомендаций по изъятию и вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных угодий за определенный период – это совокупность конкретных качественно-количественных показателей для мониторинга и оценки результатов деятельности уполномоченных органов, связанной с изъятием и вовлечением в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных угодий в пределах отчётного периода. Такие показатели свидетельствуют о подтверждении *рабочей гипотезы*, сформулированной перед началом исследований: «Предполагается, что применение институциональных положений по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот позволит повысить уровень использования продуктивных угодий в сельском хозяйстве страны».

Дальнейшие действия в данном направлении связаны с разработкой трех следующих методик. 1. Методики изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, который не используется по целевому назначению. 2. Методики изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, используемого с нарушением законодательства Российской Федерации по улучшению плодородия и охраны земли. 3. Методики вовлечения изъятых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в производственный оборот.

Вместе с тем логическим продолжением данного исследования является разработка методических рекомендаций по урегулированию отношений субъектов долевой собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

Список использованной литературы

Литература к подразделу 1.1

1. Варламов, А.А. История земельных отношений и землеустройства [Текст]: учебник / А.А. Варламов, В.Н. Хлыстун, С.А. Гальченко, М.М. Демидова; под ред. А.А. Варламова. – М.: Колос, 2000. – 336 с.
2. Волков, С.Н. Землеустройство. Теоретические основы землеустройства [Текст]: т. 1, учебник / С.Н. Волков. – М.: Колос, 2001. – 496 с.
3. Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития [Текст] / И.А. Иконицкая. – М.: Институт государства и права РАН, Академический правовой университет, 1999. – 128 с.
4. Иконицкая, И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения [Текст] / И.А. Иконицкая // Государство и право. – 2002. – № 6.
5. Крассов, О.И. Земельное право современной России [Текст]: учеб. пособие / О.И.Крассов. – М.: Дело, 2003. – 624 с.
6. Маршалл, А. Принципы политической экономии [Текст]: пер. с англ., т. III / А. Маршалл. – М.: Прогресс, 1984. – 351 с.
7. Фишер, С. Экономика [Текст]: пер. с англ. со 2-го изд. / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М.: Дело ЛТД, 1993. – 864 с.

Литература к подразделу 1.2

1. Земельное законодательство зарубежных стран [Текст] / Отв. редакторы Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, Л.П. Фомина. – М.: Наука, 1982. – 408 с.
2. Кресникова, Н.И. Институциональные основы земельных отношений в России и зарубежных странах [Текст] / Н.И. Кресникова. – М.: ЭРД, 2006. – 245 с.
3. Кресникова, Н.И. Методические положения экономического анализа оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации [Текст] / Н.И. Кресникова. – М.: Типография Россельхозакадемии, 2004. – 52 с.
4. Кресникова, Н.И. Регулирование землепользования в зарубежных странах и России [Текст] / Н.И. Кресникова // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2005. – № 2. – С. 43 – 46.
5. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) [Текст] / Под ред. С.Н. Волкова и В.С. Кислова. – М.: Технология ЦД, 2003. – 378 с.

Литература к подразделу 1.3

1. Абалкин, Л.И. Панорама экономической перестройки [Текст] / Л.И. Абалкин, В.М. Иванченко, Д.Н. Карпухин, Г.И. Латышева [и др.]; под. ред. Л.И. Абалкина. – М.: Экономика, 1989. – 318 с.
2. Бомол, У. Дж. Экономикс. Принципы и политика [Текст]: учебник, пер. с англ. / У. Дж. Бомол, А.С. Блайндер. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 927 с.

3. Земельное законодательство зарубежных стран [Текст] / Отв. редакторы Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, Л.П. Фомина. – М.: Наука, 1982. – 408 с.

4. Корнаи, Я. Путь к свободной экономике [Текст]: пер. с англ. / Я. Корнаи. – М.: Экономика, 1990. – 149 с.

5. Мизес, Людвиг фон. Социализм. Экономический и социологический анализ [Текст] / Людвиг фон Мизес. – М.: Catallaxy, 1994. – 416 с.

6. Фуруботн, Э.Г. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории [Текст]: пер. с англ. / Э.Г. Фуруботн, Р. Рихтер. – СПб.: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. – XXXIV + 702 с.

Литература к разделу 2

1. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». – М.: Минприроды России; НИА-Природа. – 2016. – 639 с.

2. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году». – М.: Росреестр. – 207 с.

3. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2015 году. Москва. ФГБНУ «Росинформагротех», 2017.

4. О работе Россельхознадзора по инициированию изъятия земель сельскохозяйственного назначения. Официальный сайт Россельхознадзора, <https://fsvps.ru/fsvps/news/19890.html>, 2017.

5. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25338.

6. Последовательность административных процедур при исполнении федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения (схема Россельхознадзора). – 2 с.

7. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25338.

8. Рекомендации парламентских слушаний «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения» «29» ноября 2016 г.

Литература к разделу 3

1. Боголюбов С.А., Волков С.Н. Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства. // Аграрное и земельное право. 2013. № 5. С. 4-10.

2. Волков С.Н., Комов Н.В., Хлыстун В.Н. Землеустроительное обеспечение перехода от категорий земель к территориальному зонированию. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2015. № 9. С. 6-9.

3. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. – М.: Минсельхоз России. 2015. 235 с.
4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. – М.: Росреестр, 2015. – 224 с. (С. 13, 56)
5. Иванов Н.И. Перспективы использования сельскохозяйственных земель Московской области на современном этапе. // Путь науки. 2015. № 1. С. 59-61.
6. Кулик Г.В. Сохранение и рациональное использование земельных и природных ресурсов обеспечит продовольственную безопасность России. // Агропродовольственная политика России, 2013. № 3. С. 17-24.
7. Липски С.А. Актуальные проблемы государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2006. № 8. С. 56-63.
8. Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения. // Аграрное и земельное право. 2013. № 2. С. 81-86.
9. Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2013. № 3. С. 15-20.
10. Липски С.А. О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях. // Право и инвестиции, 2011. № 2 (47). С. 78-83.
11. Мельников Н.Н Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации. // Хозяйство и право. – 2013. № 3. С. 74-83.
12. Хлыстун В.Н. Четверть века земельных преобразований: намерения и результаты. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 10. С. 13-17.

Приложение А

1. Порядок и процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

На практике по причине, оправданной общим благом или общественными нуждами, публичной полезностью или социальными интересами, частная земельная собственность может быть отчуждена (в том числе путем реквизиции, конфискации или экспроприации) при условии соответствующего справедливого возмещения и соблюдения положений, установленных законами.

Глава VII.1. Земельного кодекса Российской Федерации введенная законом № 499-ФЗ закрепляет новый порядок и процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Основанием для процедуры изъятия является решение об изъятии, выданное органом государственной власти. Новая глава включает в себя ряд статей регламентирующих действия органов власти в процедуре изъятия земельных участков. Важными стали такие нововведения как закрепление перечня органов принимающих решение об изъятии, прописаны условия изъятия, закреплены процедуры принятия решения об изъятии, включая подготовительный этап, а так же выявление собственников изымаемого имущества, в случаях отсутствия записи о праве в ЕГРН.

В целом длительный процесс изъятия земельных участков для государственных или нужд муниципалитетов можно разбить на несколько этапов:

1) подготовительный этап, связанный с разработкой и принятием документов для последующего изъятия (разработка документов по территориальному планированию, подготовка документов по проекту планировки территории и т.п.). В подготовительный этап можно так же отнести:

- подачу ходатайства об изъятии земельного участка (земельных участков) заинтересованными предприятиями и организациями. (В случае если изъятие предусматривается по ходатайству.) Перечень организаций имеющих право

подачи такого ходатайства устанавливается Правительством Российской Федерации;

- выявление лиц, которым принадлежат земельные участки и/или расположенные на них объекты недвижимости, подлежащие изъятию. Данный пункт является актуальным только в случае, если в ЕГРП отсутствуют сведения о зарегистрированных правах. В этом случае уполномоченный орган:

- запрашивает сведения об имеющихся правах в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, а также у предполагаемых правообладателей;

- обеспечивает опубликование сообщения о планируемом изъятии земли в СМИ, на своем сайте, на досках объявлений (информационных щитах) и в прочих местах согласно установленному порядку для оповещения граждан о принятых решениях органов госвласти соответствующего уровня.

2) Принятие уполномоченным органом решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В течение 10 дней со дня принятия такого решения уполномоченный орган:

- размещает его на своем официальном сайте;
- обеспечивают его опубликование ;
- направляет копию решения правообладателям недвижимости. Копия решения направляется заказным письмом с уведомлением о вручении по почтовым адресам, указанным в заявлениях об учете прав, в ЕГРП или в государственном кадастре недвижимости. Правообладатель может также указать для направления ему официальных документов адрес электронной почты. Копии решения также направляются по месту нахождения изымаемых зданий, сооружений, помещений. Если сведения об адресе правообладателя отсутствуют, копия решения об изъятии не направляется;
- направляет копию решения об изъятии в орган регистрации прав на недвижимое имущество;

- копия решения об изъятии, сведения о лицах, подавших заявления об учете их прав, и способах связи с ними, о лицах, являющихся правообладателями земельных участков и/или расположенных на них объектов недвижимости, а также копии документов, подтверждающих права указанных лиц, направляет организации, подавшей ходатайство об изъятии.

Правообладатель изымаемой недвижимости считается уведомленным о принятом решении, об изъятии со дня получения копии решения или со дня возврата отправителю заказного письма. В случае отправки правообладателю копии решения об изъятии на адрес электронной почты он считается уведомленным в день отправления письма. В случае отсутствия сведений о почтовом адресе правообладатель считается уведомленным со дня опубликования решения об изъятии.

Правообладатель изымаемого имущества после уведомления о предстоящем изъятии, вправе направить в орган принявший решение об изъятии данные, о почтовом адресе для направления проекта соглашения.

3) подготовка и заключение соглашения об изъятии земельных участков.

В обязанности уполномоченного органа исполнительной власти, орган местного самоуправления или организации, подавшей ходатайство, в целях подготовки соглашения об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд входит:

- проведение кадастровых работ по образованию или уточнению границ земельных участков, подлежащих изъятию;

- подача заявления о кадастровом учете земельных участков, подлежащих изъятию, предоставляемых взамен изъятым, или земельных участков, границы которых подлежат уточнению, а так же кадастровые работы в результате выдела или раздела земельного участка;

- являются заказчиками проведения оценочных работ и подготовки отчета об оценке рыночной стоимости имущества подлежащего изъятию;

- проведение переговоров с правообладателями;

- осуществление подготовки проекта соглашения об изъятии;
- направление проекта соглашения об изъятии недвижимости сторонам такого соглашения для подписания.

Соглашение об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд содержит:

- данные о лицах, являющихся сторонами соглашения;
- кадастровые номера земельных участков и/или расположенных на них объектов недвижимости, которые подлежат изъятию;
- цель изъятия;
- реквизиты решения об изъятии;
- данные о правах на земельные участки и/или расположенные на них объекты недвижимого имущества, которые прекращаются и/или возникают на основании соглашения об изъятии;
- срок передачи земельных участков и/или расположенных на них объектов недвижимого имущества, подлежащих изъятию. Закон устанавливает лимит на передачу имущества в собственность нового владельца не более шести месяцев.
- размер и порядок выплаты возмещения, а так же реквизиты для оплаты;
- примечание на сооружения (в том числе объекты незавершенного строительства), изъятие которых не осуществляется;
- примечание на сервитуты, которые установлены и подлежат сохранению.

Соглашение об изъятии недвижимости заключается с каждым правообладателем земельного участка и/или расположенного на нем объекта недвижимого имущества в письменной форме. С учетом того что в ЗК РФ сказано что соглашение рассматривается как договор купли-продажи или мены, то правильно составленное соглашение будет подписано всеми сторонами сделки, т.е. если в случае если об изъятии земельного участка и (или) объектов расположенных на нем подано ходатайство об изъятии, соглашение должно быть трехсторонним и подписано всеми сторонами. В случаях как и с договором аренды земли, лицу у которого изымается земельный участок, соглашение

направляется уже подписанный со стороны органа власти и организации подавшей ходатайство. Количество экземпляров подлинников соглашения учитывается исходя из сторон сделки, а так же с учетом что один экземпляр подлинник останется в органе осуществляющим государственную регистрацию прав.

Согласно п.4 с. 56.10 ЗК РФ при направлении проекта соглашения об изъятии лицу, у которого изымается земельный участок и (или) расположенные на нем объекты недвижимого имущества, так же прикладываются следующие документы:

- кадастровые паспорта на все подлежащие изъятию, в соответствии с распоряжением об изъятии, объекты недвижимого имущества сведения, о которых внесены в государственный кадастр недвижимости;

- отчеты об оценке рыночной стоимости изымаемых объектов недвижимого имущества, земельных участков и (или) объектов недвижимости расположенных на земельном участке. Отчет об оценке рыночной стоимости прав, подлежащих прекращению, а также отчет об оценке размера убытков. А также отчет об оценке рыночной стоимости земельного участка предоставляемого взамен изымаемого

4) прекращение и переход прав на земельный участок и/или расположенные на нем объекты недвижимого имущества в связи с их изъятием для государственных или муниципальных нужд.

Заключение соглашения об изъятии недвижимости либо вступление в законную силу решения суда о принудительном изъятии земельного участка и/или расположенных на нем объектов недвижимого имущества является основанием для:

- перехода права собственности;
- прекращения права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения земельным участком;
- досрочного прекращения договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком;

- прекращения права оперативного управления или права хозяйственного ведения на объекты недвижимого имущества в государственной или муниципальной собственности, которые расположены на изымаемом земельном участке, либо досрочного расторжения договора аренды или договора безвозмездного пользования такими объектами недвижимого имущества;
- возникновения прав собственности на образуемые земельные участки при перераспределении земель и земельных участков;
- государственной регистрации возникновения, прекращения или перехода прав на изъятые земельный участок и/или расположенные на нем объекты недвижимого имущества;
- сноса объектов недвижимого имущества, расположенных на изъятом земельном участке.

Схематически процедура изъятия показана на рисунке 2:



Рис. 2 – Процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

2. Компенсации, возмещение убытков, определение выкупной цены и размера упущенной выгоды при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд

В настоящее время в стране реализуется и готовится к реализации ряд крупномасштабных инфраструктурных и девелоперских проектов, для осуществления которых, государству в некоторых случаях необходимо прибегнуть к изъятию земель под такого рода значимые для общества нужды:

- изъятии земельных участков в г. Сочи, в целях размещения олимпийских объектов федерального значения

- прекращении прав на земельные участки и улучшений на них по трассам прохождения четвертого транспортного кольца в Москве

- строительстве центральной кольцевой автодороги в Московской области трассы Москва - Санкт-Петербург

- изъятии земель под проведение чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года.

- реализации различных девелоперских проектов на муниципальной земле.

Масштабы мероприятий прямопропорциональны количеству земель, которые будут изымать у собственников земельных участков для реализации вышеперечисленных проектов.

Актуальность вопроса о возмещении убытков при изъятии земель очевидна.

Гражданский Кодекс РФ в п.1 и п.2 Статьи 15 раскрывает понятие "убытки":

Статья 15. Возмещение убытков

"1. Лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

2. Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные

доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)."

Согласно ст. 35 Конституции РФ принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения:

"п. 3: Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения."

Указанное конституционное положение конкретизировано в гражданском и земельном законодательстве применительно к изъятию земельных участков для публичных нужд.

Пункт 2 Статьи 55 Земельного Кодекса Российской Федерации фактически дублирует сказанное в ст. 35 Конституции Российской Федерации, с отличием в конкретизации понятия "имущество"-земельный участок:

"Условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

2. Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда."

Статья 55 п.3. ЗК РФ, в том числе, устанавливает, что порядок выкупа земельного участка для государственных и муниципальных нужд определяется Гражданским Кодексом РФ.:

"Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права

собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством."

Гражданский кодекс РФ, в случае изъятия земельного участка у собственника для государственных и муниципальных нужд, признает за ним право на выкупную цену, в которую включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе - упущенную выгоду. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену (ст. 281):

"Статья 281. Выкупная цена земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд:

1. Плата за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Соглашение включает обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемый участок.

2. При определении выкупной цены, в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

3. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену."

При этом ГК РФ не указывает, что предоставляемый участок должен быть равноценным.

Действующее законодательство, по сути, не содержит критериев определения равноценности земельных участков, но в юридической литературе имеет место мнение, что равноценность земельного участка должна определяться с учетом его потребительских характеристик, таких как:

- местоположение
- площадь
- состав земель
- плодородие почвы
- наличие подъездных путей и т.п.

Следует учитывать и фактическое наличие в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации либо муниципального образования земельного участка, равноценного изымаемому для публичных нужд. А отсутствие равноценного земельного участка допускает возможность отказа уполномоченного органа в предоставлении земельного участка взамен изымаемого для государственных и муниципальных нужд.

Итак, Законодатель определил, что плата за изымаемый земельный участок определяется соглашением с собственником.

Если же изъятие происходит принудительным образом, то данный вопрос урегулируется решением суда:

"Статья 282. Выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд по решению суда:

Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в течение трех лет с момента направления собственнику участка уведомления, указанного в пункте 3 статьи 279 настоящего Кодекса.

(в ред. Федеральных законов от 18.12.2006 N 232-ФЗ, от 26.06.2007 N 118-ФЗ)"

Анализ статей 279-282 ГК РФ позволяет сделать вывод, что законодатель предусматривает два механизма изъятия: выкуп земельного участка и прекращение соответствующих ограниченных вещных прав на земельный участок.

Первый механизм распространяется на собственника земельного участка, а второй - на землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В случае если земельные участки, подлежащие изъятию для публичных нужд, находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены гражданам и юридическим лицам, соответственно, на праве постоянного (бессрочного) пользования (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений), пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования, аренды, их изъятие осуществляется путем прекращения этих прав. В частности, в связи с отсутствием у землепользователей, землевладельцев и арендаторов права собственности на земельные участки, последние у них не выкупаются, т.е. им не возмещается стоимость изымаемых участков. Однако им должна быть возмещена стоимость принадлежащих на праве собственности зданий, строений и сооружений, расположенных на земельном участке, а также причиненные изъятием убытки, включая упущенную выгоду, в полном объеме.

3. Правила возмещения убытков

Возмещение убытков, связанных с изъятием земельных участков и находящихся на них недвижимых объектов, регулируется статьями 15, 280-282 ГК РФ.

Помимо отведенных этой проблематике статей Гражданского Кодекса Российской Федерации, одним из основополагающих документов по разъяснению порядка возмещения убытков ввиду изъятия земель для государственных и

муниципальных нужд, являются Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц. Эти Правила утверждены Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 "Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц".

В п.2. вышеуказанных Правил говорится, что основанием для возмещения убытков собственникам земельных участков является:

а) соглашение о временном занятии земельного участка между собственником земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;

б) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав собственника земельного участка, соглашение о сервитуте;

в) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;

г) решение суда.

Что касается убытков землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, в правилах оговаривается, что документами для их возмещения, являются:

а) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

б) соглашение о временном занятии земельного участка между землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;

в) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка, соглашение о сервитуте;

г) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;

д) решение суда.

Возмещение убытков осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Споры, связанные с определением размера убытков, рассматриваются в судебном порядке.

Определение размера убытков, причиненных землепользователям и землевладельцам изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

При определении размера убытков, причиненных арендаторам земельных участков изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, учитываются убытки, которые арендаторы земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, арендная плата, уплаченная по договору аренды за период после изъятия земельного участка, а также стоимость права на заключение договора аренды земельного участка в случае его заключения на торгах.

При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных

участков временным занятием земельных участков, учитываются убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с временным занятием земельных участков."

Однако, следует указать, что действующее законодательство прямо предусматривает в каких случаях убытки правообладателям не подлежат компенсации. Это относится к затратам, связанным с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий, строений, сооружений, а также иным расходам, существенно повышающим стоимость земельного участка, произведенным после государственной регистрации решения об изъятии земельного участка (ст. 280 ГК РФ) либо после уведомления о предстоящем изъятии (ст. 63 ЗК РФ).

В частности, пункт 1 статьи 63 ЗК РФ предусматривает, что изъятие, в том числе путем выкупа, осуществляется после:

- "1. предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются земельные участки, равноценных земельных участков;
2. возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых участках;
3. возмещение в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды."

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, связанных с:

- выполнением международных обязательств РФ
- размещением специальных объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения объектов
- необходимостью изъятия земельных участков прямо предусмотренных в федеральных законах или в законах субъектов Федерации.

Порядок изъятия земельных участков представлен на рисунке 3.

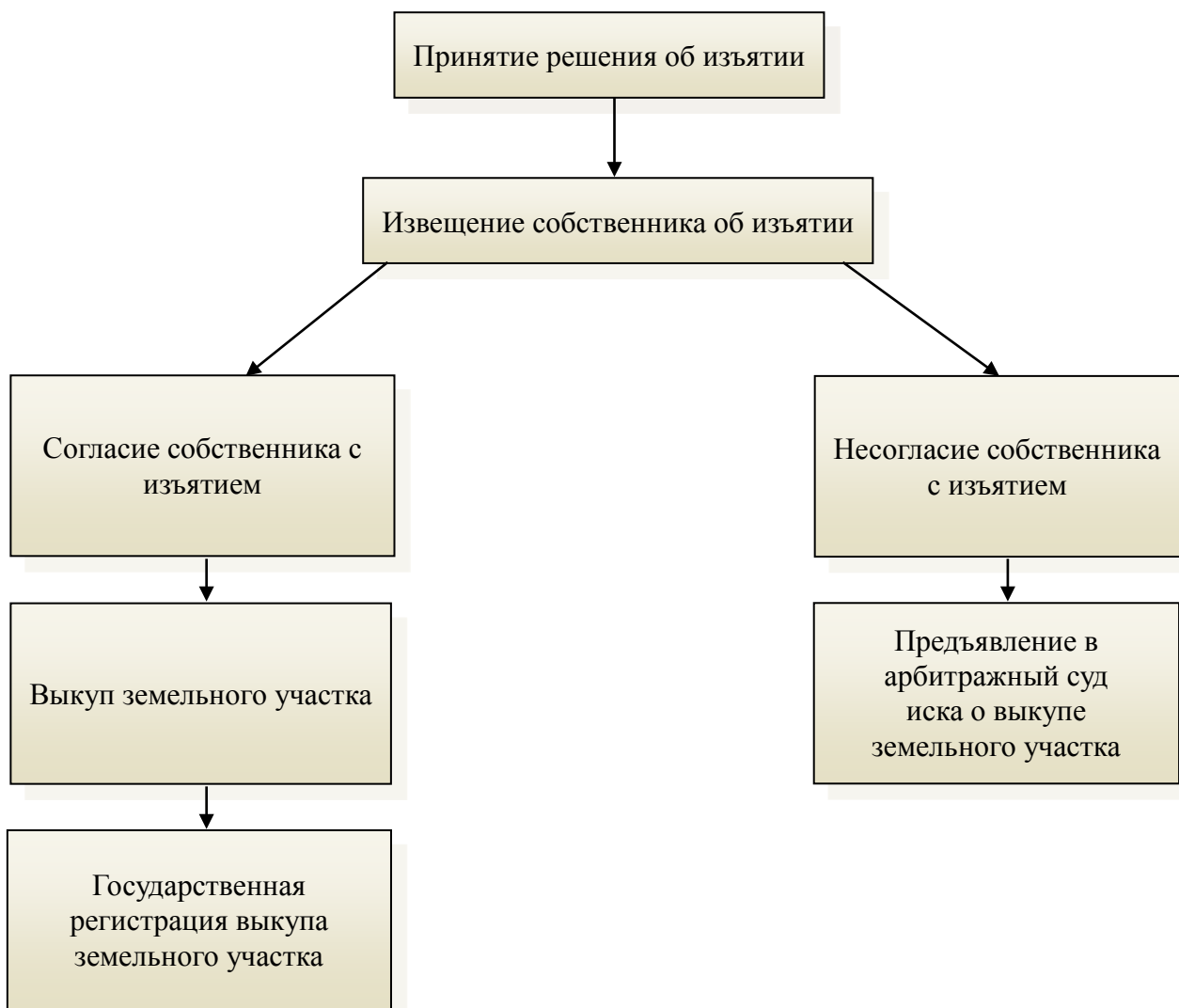


Рис. 3 – Порядок изъятия земельных участков

Схематично изъятие земельного участка у собственника представлено на рисунке 4.

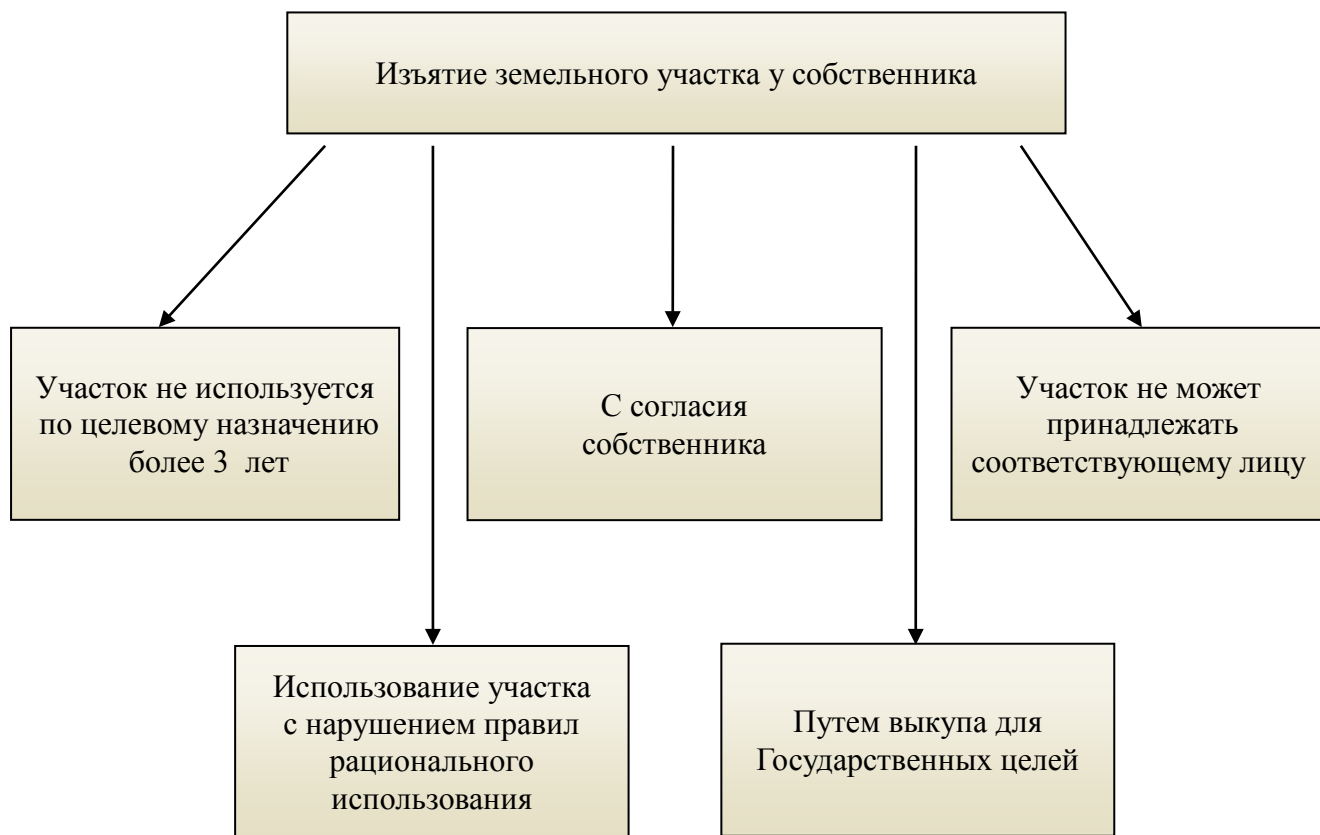


Рис. 4 – Схема изъятия земельного участка у собственника

4. Определение размера убытков за счет изъятия земельного участка

Размер убытков, причиненных обладателям прав на земельные участки изъятием для государственных или муниципальных нужд (P_y) рассчитывается путем сложения:

1. размера реального ущерба, рассчитываемого без учета размера реального ущерба, который несут обладатели прав на земельные участки в связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами (далее для целей настоящих методических рекомендаций - реального ущерба) (P_{py});

2. размера упущенной выгоды, рассчитываемого без учета размера упущенной выгоды, которую несут обладатели прав на земельные участки в

связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами (далее для целей настоящих методических рекомендаций - упущенной выгоды) ($P_{ув}$);

3. размера убытков, которые несут обладатели прав на земельные участки в связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами ($P_{ут}$).

$$P_y = P_{ру} + P_{ув} + P_{ут},$$

где:

$P_{ру}$ - размер реального ущерба

$P_{ув}$ - размер упущенной выгоды

$P_{ут}$ - размер убытков

Под упущенной выгодой обладателей прав на земельные участки понимается неполученный доход, который обладатели прав на земельные участки получили бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы их права не были нарушены.

Возмещение убытков, причиненных правомерными действиями при изъятии земли, проиллюстрировано на рисунке 5.



Рис. 5 – Схема возмещения убытков, причиненных собственнику правомерными действиями при изъятии земельного участка

Приложение Б

Отчет о результатах деятельности отдела земельных отношений

Приложение Б1 Выполнение исследований на договорных условиях по гранту, госзаказу и др. в 2017 г.

№ п/п	Номер договора	Заказчик	Наименование задания	Краткое содержание выполненной работы	Основные исполнители
1.	Государственный контракт № 226/10-ГК от 30 мая 2017 г.	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	Проведение в 2017 году мониторинга развития сельских территорий Российской Федерации и научных исследований в области разработки политики социального развития села»	В работе приведены данные о природных ресурсах Российской Федерации, их экологическом положении и охране окружающей среды. Характеризуется динамика состояния и структура земельного фонда по категориям земель, их целевому назначению и форме собственности. Систематизированы и обработаны статистические данные, характеризующие динамику числа сельских поселений за последние пять лет, распределение сельских поселений по численности населения, а также состояние бюджетов сельских поселений. Анализ демографии сельской России проведен по динамике численности сельского населения по стране в целом и в разрезе по федеральным округам, структуре сельского населения по полу и возрасту, коэффициентам естественного и миграционного прироста населения и другим показателям. Также проанализировано состояние сельского рынка труда и диверсификация занятости и материальное положение селян, включая анализ сельской бедности и жилищных условий. В результате мониторинга подготовлены предложения по улучшению доступа сельского населения к социальным услугам и повышению уровня инженерного обустройства села.	Петриков А.В., Овчинцева Л.А., Липски С.А., Кресникова Н.И., Котомина М.А., Сиптиц С.О., Сарайкин В.А., Янбых Р.Г., Котеев С.В.

				<p>Для интегральной оценки вклада аграрного сектора в экономику страны был использован показатель валовой добавленной стоимости сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства. Особое внимание уделено анализу тенденций изменения факторов производства сельскохозяйственной продукции, и вызываемых ими изменений в динамике результатов экономической деятельности аграрного сектора. Проведенный в региональном и профильном разрезе анализ развития малых форм хозяйствования и сельскохозяйственной кооперации позволил сформулировать предложения по их государственной поддержке. Анализ и оценка уровня технологического развития отраслей сельского хозяйства выполнены на основе показателей технической оснащенности сельского хозяйства, производительности аграрного труда, урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности животных, производства основных видов продукции животноводств на 100 га сельскохозяйственных угодий и др. Сформированы аналитические таблицы и графический материал, комментарии к которому в полной мере раскроют тему соотношения сельской экономики с экономикой страны.</p> <p>Для оценок дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития сельских территорий использовались методы многомерного статистического анализа, обеспечивающие получение достоверной информации о вариации соответствующих частных и интегрального</p>	
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

				показателей в территориально-временном измерении. На этой базе разработана типология субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития сельских территорий, получены оценки дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития сельских территорий. Работа предназначена для федеральных и региональных органов власти Российской Федерации, профильным ведомствам и комитетам Государственной Думы и Совета Федерации, а также для широких экспертных кругов	
2		Росстат	Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года	Подготовка информации по сельскохозяйственным земельным ресурсам	Липски С.А.

Приложение Б2 Внедрение в производство научных исследований

№ п/п	Наименование работы	Краткое содержание выполненной работы	Эффективность разработки	Место и объем внедрения	Основные исполнители
1.	Разработать методические рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот	Цель данного исследования состояла в развитии и дополнении научных и практических разработок, обеспечивающих основу для подготовки методических рекомендаций по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель или используемых с нарушением законодательства Российской Федерации для вовлечения в производственный оборот	На основе законодательных решений 2016 года установлены признаки и определены критерии неиспользуемых сельскохозяйственных земель. Разработана методика подготовки информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации. Предложены организационно-правовой механизм выявления фактов неиспользования сельскохозяйственных земель в ходе осуществления государственного земельного	Результаты работы могут быть применены органами управления АПК в субъектах Российской Федерации для разработки программ поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, органами	Рекомендации по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель и их вовлечению в производственный оборот предназначены для применения уполномоченными региональными исполнительными органами государственной

			надзора и алгоритм их изъятия в соответствии с законом. Народнохозяйственное значение результатов данного исследования заключается в ожидаемом увеличении площади используемых продуктивных земель в регионах за счет передачи эффективным сельскохозйственным производителям изъятых у собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов неиспользуемых или используемых с нарушением земельного законодательства сельскохозйственных участков.	управления АПК федерального уровня для повышения эффективности использования бюджетных средств, в частности, при корректировке Госпрограммы по сельскому хозяйству на 2013-2020 годы и для разработки Стратегии экономического развития России до 2035 года в части поддержки малого бизнеса в сельском хозяйстве.	власти в области сельскохозйственного землепользования, включая территориальные органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Приложение БЗ Перечень внеплановых работ

№ п/п	Наименование выполненной работы	Заказчик	Основные исполнители
1.	Подготовлено несколько разделов в издаваемый Минсельхозом России ежегодный доклад по результатам мониторинга «О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году»	Министерство сельского хозяйства Р.Ф.	Н.И. Кресникова С.А. Липски
2.	Рецензия на научный отчет «Разработать методику экономической классификации хозяйств по материалам ВСХП–2016»	Дирекция	Н.И. Кресникова С.А. Липски
3.	Подготовка экспертного заключения методологических подходов, программы переписи, инструктивного, переписного и статистического инструментария Всероссийской сельскохозйственной переписи 2016 года	Дирекция для Росстата	Н.И. Кресникова С.А. Липски
4.	Служебная записка для Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации	Дирекция	С.А. Липски

Приложение Б5 Участие ученых в выставках, ярмарках

№ п/п	Наименование мероприятия	Количество	Получено дипломов, медалей и т.д.
1.	19-я Российская агропромышленная выставка «Золотая осень-2017»	4	-
3.	III Международный аграрный форум овощных культур «ОвощКульт - 2017»	2	-

Приложение Б5 Участие ученых в конференциях (в т.ч. международных), симпозиумах, семинарах

№ п/п	Наименование мероприятия	Дата проведения	Характер участия
1.	Гайдаровский форум	14 января	Кресникова Н.И. - выступление
2.	Гайдаровский форум. Секция Продовольственная безопасность будущего.	19 января	Липски С.А. — участие в дискуссии
3.	Международная научно-практическая конференция «Российское село и кооперация: сегодня и завтра».	1 марта	Липски С.А. – Выступление
4.	Научно-практическая конференция «Проблемы правового регулирования земельных отношений»	1 марта	Кресникова Н.И. - выступление
5.	Московский экономический форум	30 марта	Кресникова Н.И. - выступление
6.	Международная научно-практическая конференция «Экспортный потенциал АПК России: состояние и перспективы» (22-е Никоновские чтения)	23-24 октября	Кресникова Н.И. - выступление Липски С.А. – Выступление
7.	Совещание по вопросу нарушения прав граждан на получение земельных долей и имущественных паев в ходе аграрной реформы начала 1990-х годов	22.02.2017	Липски С.А. – Выступление ,Обсуждение

8.	Парламентские слушания «О концепции развития земельного законодательства в Российской Федерации»	06.03.2017	Липски С.А. – Выступление ,Дебаты
9.	Парламентские слушания «Приоритетные направления законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса»	11.07.2017	Липски С.А. – Выступление ,Дебаты
10.	Парламентские слушания «Законодательное обеспечение воспроизводства плодородия земель, используемых для ведения сельского хозяйства»	23.10.2017	Липски С.А. – Выступление , Доклад

Приложение Б6 Сведения о мероприятиях, организованных ВИАПИ имени А.А. Никонова

№ п/п	Название мероприятия	Место проведения	Дата проведения	Количество участников
1.	Международная научно-практической конференция: «Экспортный потенциал АПК России: состояние и перспективы. Никоновские чтения – 2017	Москва, Экономический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова	23-24 октября	4
2.	Международная научно-практической конференция: "Российское село и кооперация: сегодня и завтра".	Российский университет кооперации, г. Мытищи Московская область	1 марта	4

Приложение Б7 Перечень публикаций отдела по теме: «Разработать научно-методические основы подготовки региональных программ развития сельскохозяйственной потребительской кооперации (2017г.)»

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
Количество научных публикаций в рецензируемых отечественных и рейтинговых зарубежных журналах в рамках проводимых фундаментальных научных исследований (7,0 п. л)								

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
1.	Изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения для государственных или муниципальных нужд. Правовое и экономическое обеспечение/ https://elibrary.ru/item.asp?id=30723748	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Задорожная Е.А., Кресникова Н.И.
2.	Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения на базе ГИС и спутниковой навигации в определении пространственных характеристик неиспользуемых сельскохозяйственных земельных участков https://elibrary.ru/item.asp?id=30723754	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Задорожная Е.А., Кресникова Н.И.
3.	Подготовка информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации https://elibrary.ru/item.asp?id=30673678	статья	Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2017	№ 12	0,8	50-63	4 тыс.	Кресникова Н.И.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
4.	Влияние института земельной собственности на вовлечение сельскохозяйственных угодий в производственный оборот https://elibrary.ru/item.asp?id=30723749	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Кресникова Н.И.
5.	Теоретические основы планирования вовлечения в хозяйственный оборот сельскохозяйственных земель https://elibrary.ru/item.asp?id=30723750	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Кресникова Н.И.
6.	Развитие механизма изъятия неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения https://elibrary.ru/item.asp?id=30723753	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Липски С.А.
7.	Проблемы вовлечения земельных долей в хозяйственный оборот https://elibrary.ru/item.asp?id=30723752	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Липски С.А.
8.	Меры законодательного характера в сфере обеспечения продовольственной безопасности (земельно-правовой аспект) / https://elibrary.ru/item.asp?id=30723604	статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Липски С.А.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
9.	Обеспечение целевого использования сельскохозяйственных земель и сохранения их плодородия https://elibrary.ru/item.asp?id=30723623	статья	Международный сельскохозяйственный журнал– 2017	№ 11	0,5	н. д..	3 тыс.	Огневцев С.Б.
10.	Безвозмездное предоставление государственных и муниципальных земель как метод развития сельских территорий, https://elibrary.ru/item.asp?id=30070091	статья	Вопросы экономики и права. – 2017	№ 3	0,5	39-43	3 тыс.	Огневцев С.Б.

Приложение Б8 Перечень публикаций не вошедших в приложение Б7

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
Количество научных публикаций в российских и международных журналах, индексируемых в Web of Science, Scopus, Agris, РИНЦ (---п. л)								
1.	Изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения для государственных или муниципальных нужд. Правовое и экономическое	Статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Задорожная Е.А., Кресникова Н.И.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
	обеспечение							
2.	Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения на базе ГИС и спутниковой навигации в определении пространственных характеристик неиспользуемых сельскохозяйственных земельных участков	Статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Задорожная Е.А., Кресникова Н.И.
3.	Подготовка информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации	Статья	Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2017	№ 12	0,8	50-63	4 тыс.	Кресникова Н.И.
4.	Влияние института земельной собственности на вовлечение сельскохозяйственных угодий в производственный оборот	Статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Кресникова Н.И.
5	Теоретические основы планирования вовлечения в хозяйственный оборот сельскохозяйственных земель	Статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Кресникова Н.И.
6	Развитие механизма изъятия неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения	Статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Липски С.А.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
7	Проблемы вовлечения земельных долей в хозяйственный оборот	Статья	Московский экономический журнал. – 2017	№ 4	0,8	н. д..	Эл. верс.	Липски С.А.
8	Роль и значение характера земельных отношений для развития аграрного сектора экономики: теоретические положения и первоочередные задачи	Статья	Вестник АПК Ставрополя. – 2017	№ 3	0,4	71-75	1 тыс.	Липски С.А., Рязанцев И.И.
9	Обеспечение целевого использования сельскохозяйственных земель и сохранения их плодородия	Статья	Международный сельскохозяйственный журнал– 2017	№ 11	0,5	н. д..	3 тыс.	Огневцев С.Б.
10	Безвозмездное предоставление государственных и муниципальных земель как метод развития сельских территорий	Статья	Вопросы экономики и права. – 2017	№ 3	0,5	39-43	3 тыс.	Огневцев С.Б.
в т.ч. в журналах, рецензируемых ВАК Минобрнауки России (- п. л)								
1.	О некоторых вопросах соотношения земельного и гражданского законодательства	статья	Вестник Московского финансово-юридического университета МФЮА, 2017.,	№ 2	0,5	С. 136-145	500	Липски С.А.
2.	Закономерности и особенности развития законодательства о земле и иной недвижимости в постсоветской России	статья	Правовые вопросы недвижимости, 2017	№ 1	0,4	С. 26-30.	1000	Липски С.А.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
3.	Кадастровая оценка и кадастровая деятельность: схожие проблемы, разные решения законодателя	статья	Землеустройство, кадастр и мониторинг земель	№ 4,	0,4	С. 42-46	1000	Липски С.А.
4	Производственно-образовательный, выставочный, инновационный центр как базовый институт модернизации российского АПК	статья	Международный сельскохозяйственный журнал	№ 12	0,5		1000	Огневцев С.Б.
5	Управление государством на региональном уровне	статья	Вопросы экономики и права	№ 4	0,5	стр. 70-75	1000	Огневцев С.Б.
6	Академик Моисеев и информатизация АПК	статья	Экология и жизнь		0,4		1000	Огневцев С.Б.
7	О некоторых вопросах соотношения земельного и гражданского законодательства	статья	Вестник Московского финансово-юридического университета МФЮА	№ 2	0,5	С. 136-145	1000	Липски С.А.
8	Закономерности и особенности развития законодательства о земле и иной недвижимости в постсоветской России	статья	Правовые вопросы недвижимости	№ 1	0,4	С. 26-30	1000	Липски С.А.
9	Кадастровая оценка и кадастровая деятельность: схожие проблемы, разные	статья	Землеустройство, кадастр и	№ 4	0,4	С. 42-46	1000	Липски С.А.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
	решения законодателя		мониторинг земель					
В иных отраслевых журналах(- п. л)								
-	-	-	-	-	-	-	-	-
В сборниках материалов конференций (в т.ч. международных)(10,15 п. л)								
1.	Правовое регулирование проведения землеустройства в контексте земельных преобразований рубежа XX-XXI веков	статья	В сборнике «Проблемы правового регулирования земельных отношений / Сборник материалов научно-практической конференции, посвященной 30-летию образования кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству. – М.: ГУЗ, 2017	184 с.	0,4	С. 95-102).		Липски С.А.
Монографии и брошюры (35,2 п. л)								
1.	Земельное право	учебник	М.: Кнорус		17,0	316	500	Липски С.А.

№ п/п	Наименование изданной продукции	Форма издания (книга, брошюра, журнал, статья)	Место издания	Номер журнала	Объем, публикации, п.л.	Номера страниц	Тираж	Основные авторы Ф.И.О.
2	Трансформация системы государственного управления земельным фондом в постсоветской России (теория, методология, практика)	монография	М.: ГУЗ, 2017		19,75	368	500	Липски С.А.