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

Липски С.А., гл. научный сотрудник ВИАПИ им. А.А.Никонова, д.э.н., доц.

(lipski-sa@yandex.ru)

Развитие земельного законодательства за последние 3-4 года

1) порядок предоставления земельных участков (171-ФЗ от 23.06.2014, вступил в силу в 2015),

2) совершенствования земельного надзора и контроля (234-ФЗ от 21.07.2014, вступил в силу в 2015),

3) изъятие земель для государственных и муниципальных нужд (499-ФЗ от 31.12.2014, вступил в силу в 2015),

4) определение налоговой базы для объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости (284-ФЗ от 04.10.2014, вступил в силу в 2015)

5) проведение комплексных кадастровых работ (447-ФЗ от 21.12.2014, вступил в силу в 2015),

6) изменение условий осуществления кадастровой деятельности (452-ФЗ от 30.12.2016, вступил в силу в 01.07.2016)

Развитие земельного законодательства за последние 3-4 года

7) интеграция кадастра и регистрации прав на недвижимость Федеральный закон 218-ФЗ от 13.07.2015 (вступил в силу в 2017)

8) особые условия предоставления земельных участков в регионах Дальневосточного федерального округа - Федеральный закон 119-ФЗ от 01.05.2016 г. (вступал в силу поэтапно в 2016-2017)

9) изменение условий осуществления кадастровой оценки – Федеральный закон 237-ФЗ от 03.07.2016 (вступил в силу в 2017)

10) совершенствование механизма выявления и принудительного заброшенных сельскохозяйственных угодий - Федеральный закон 354-ФЗ от 03.07.2016 (вступил в силу в 2016)

11) Федеральный закон № 447-ФЗ от 29.12.2017 «О внесении изменений в статьи 1 и 14.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (вступил в силу с 30 марта 2018 г. - изменение процедуры подготовки и проведения общего собрания собственников земельных долей)

Развитие земельного законодательства за последние 3-4 года

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

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

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

1) Передача от ОМС муниципальных районов на уровень поселений предоставления земельных участков, собственность на которые не разграничена(это треть земельного фонда страны) ;

2) Недостаточно полномочий у органов муниципального земельного контроля + коллизии между ЗК РФ и 131-ФЗ;

3) Невозможность выкупить земельную долю в муниципальную собственность даже с согласия собственника;

4) Отсутствие реального софинансирования проведения комплексных кадастровых работ.

Мер правового характера, непосредственно обеспечивающих рациональное использование земель, недостаточно

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

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

Мер правового характера, непосредственно обеспечивающих рациональное использование земель, недостаточно

Изменения Федерального закона «О землеустройстве» (2001):

- определение координат границ объекта землеустройства заменено описанием их местоположения (2005 год, что привело к снижению точности землеустроительных работ);

- из состава землеустроительных работ исключены геодезические и картографические работы (2006 год);

- отменена обязательность землеустройства при: 1) предоставлении и изъятии земельных участков; 2) определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; 3) перераспределении земельных участков, используемых в сельскохозяйственном производстве; тогда же было упразднено территориальное землеустройство, а из числа объектов землеустройства исключены земельные участки (2008 год);

- из числа объектов землеустройства исключены зоны с особыми условиями использования территорий (2014-2015 годы);

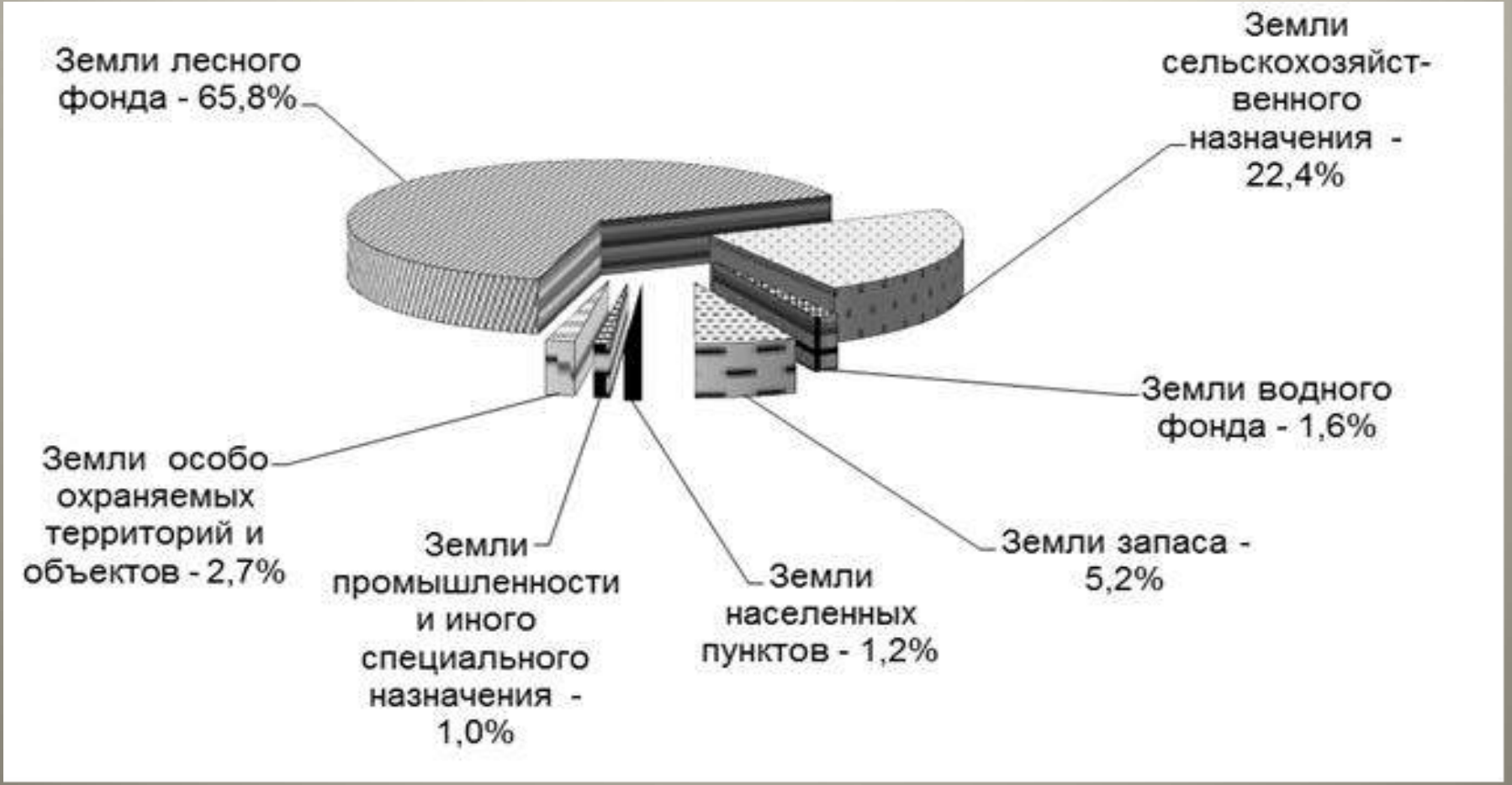
- из числа объектов землеустройства исключены территории населенных пунктов и территориальные зоны (2017 год).

Земельный фонд Российской Федерации (категории земель)

Совокупность всех земель и земельных участков, находящихся в пределах государственной границы страны образует земельный фонд. Это 1712,5 млн. га (без учета внутренних морских вод и территориального моря).

Категория земель в составе земельного фонда – это его часть, выделяемая по основному целевому назначению в зависимости от ее природного, социального и экономического значения и имеющая ограничения по использованию ее в иных, нежели для нее установлено целях. Самовольно изменить такое назначение нельзя. Несоблюдение целевого назначения может повлечь за собой изъятие земельного участка у его правообладателя.

Земельный фонд Российской Федерации (категории земель)



Земельный фонд Российской Федерации (категории земель)

Площадь земель различных категорий по стране в целом, в млн. га

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2015 к 1990 в %
Земли сельскохозяйственного назначения	639,1	656,7	406,0	401,6	393,4	383,7	60,0
Земли населенных пунктов	7,5	38,7*	18,7	19,1	19,6	20,3	270,7
Земли промышленности и иного специального назначения	16,0	17,6	17,3	16,7	16,8	17,4	108,8
Земли особо охраняемых территорий и объектов	17,4	28,8	32,0	34,2	34,9	47	270,1
Земли лесного фонда	895,4	843,8	1096,8	1104,9	1115,8	1126,3	125,8
Земли водного фонда	4,0	19,3	27,8	27,9	28	28	700,0
Земли запаса	130,1	104,7	111,2	105,4	101,3	89,7	68,9

*в середине 1990-х годов соответствующие земли учитывались как переданные в ведение местных органов поселений, в том числе и расположенные вне их границ.

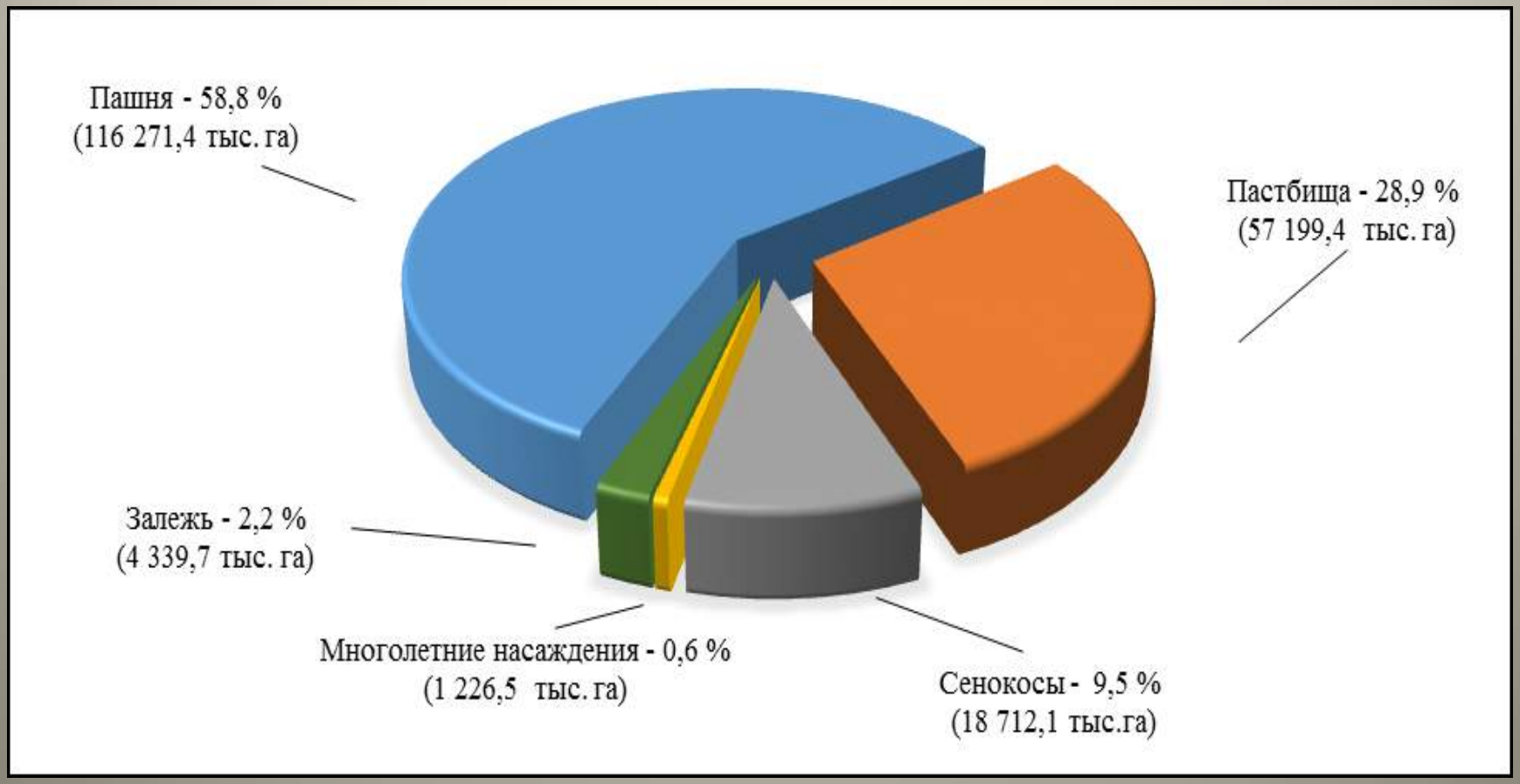
Земли сельскохозяйственного назначения

- Земли **сельскохозяйственного назначения** выступают в качестве основного средства производства в сельском хозяйстве, все они имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия их почв. Для этих земель предусмотрены также особые правила их гражданского оборота – невозможность их приобретения в собственность иностранными лицами, ограничение максимального размера концентрации таких земель на праве собственности у одного частного лица, преимущественное право государства купить земельный участок при его продаже частным лицом.
- Суммарная площадь земель этой категории в настоящее время составляет 383,7 млн. га (это 22,5% от общей площади земельного фонда), за 25 лет она сократилась на 40%.

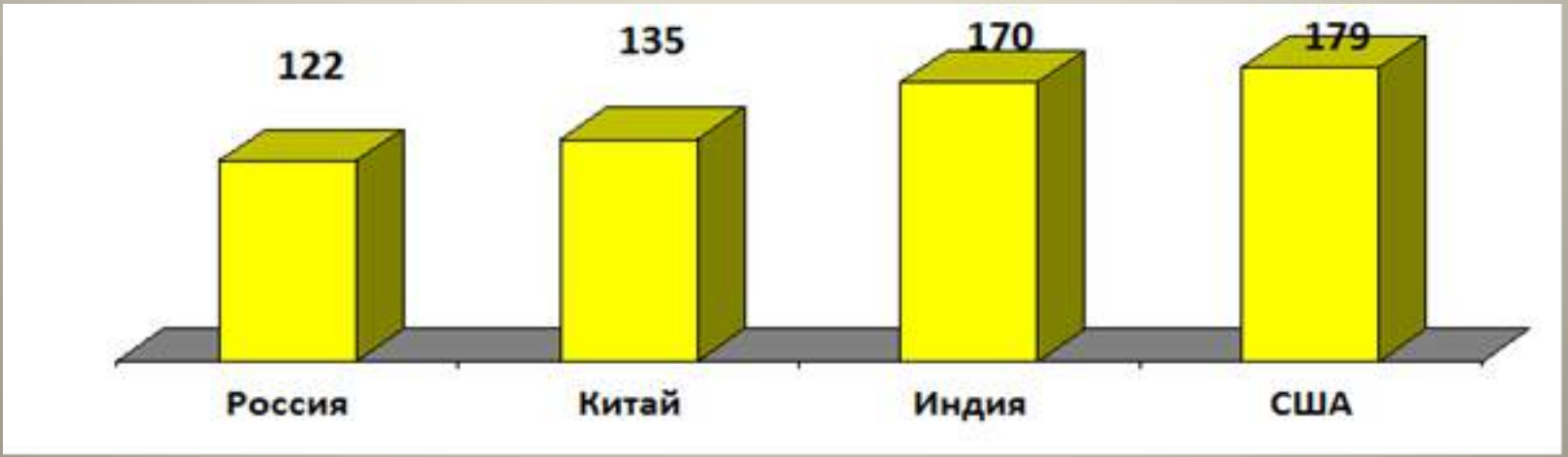
Земельный фонд Российской Федерации (угодья)

Земельные угодья – это земли, систематически используемые или пригодные для использования под конкретные хозяйственные цели и отличающиеся по природно-историческим признакам. В некоторой степени угодья соответствуют категориям, и это закономерно – например, пригодные для сельскохозяйственного производства и используемые для этого сельскохозяйственные угодья должны быть в составе категории «сельскохозяйственное назначение». В то же время непосредственно сельскохозяйственные угодья занимают лишь немногим более половины площади земель соответствующей категории (196,2 млн. га). При этом еще почти 25 млн. га используются для выращивания сельскохозяйственной продукции (главным образом – населением), но относятся к другим категориям земель (например, к землям населенных пунктов), а соответственно в условиях действующих категорий земель находятся вне системы правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения. То есть, **одни и те же сельскохозяйственные угодья могут иметь (и имеют) разный правовой режим.**

Структура сельскохозяйственных угодий



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



Подверженность сельскохозяйственных угодий разного рода негативным процессам

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

- различные виды эрозии (ей подвержено 8,4% площади сельскохозяйственных угодий);

- снижение содержания гумуса в почве (за последние 25-30 лет в среднем 20 %);

- опустынивание, которому уже сейчас подвержены Черные земли (Республика Калмыкия, северная часть Дагестана, Астраханская область), потенциально опасны же в этом отношении земли еще двух десятков регионов;

- закисление сельскохозяйственных угодий (более 50 млн.га) и другие процессы, ухудшающие химический состав почв;

Подверженность сельскохозяйственных угодий разного рода негативным процессам

- зарастание природных кормовых угодий по причине их несвоевременного и нерегулярного сенокошения (за 90-е годы доля сельскохозяйственных угодий, заросших лесом и кустарником, возросла с 10 % до 20 %);

- изменение гидрологического режима земель, вызванное гидростроительством и другими антропогенными факторами, в результате чего развиваются процессы заболачивания или переувлажнения. Так, за последние 30-40 лет площадь переувлажненных земель увеличилась на 12-15%;

-засорение сельскохозяйственных угодий камнями. Этот процесс ускоряется из-за глубокой вспашки;

- загрязнение земель как результат деятельности предприятий промышленности и энергетики, транспорта, добычи и заготовки различных ресурсов, а также функционирования животноводческих комплексов, применения пестицидов и других средств химизации в сельскохозяйственном производстве.

Недостаточная конкретика действующего законодательства в вопросах обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения

Предложение:

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

Земельный фонд Российской Федерации (формы собственности)

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

Земельный фонд Российской Федерации (формы собственности)



Особенности массовой приватизации сельскохозяйственных угодий 1992-1993 годов

1. Бесплатность получения права собственности на приватизируемые сельскохозяйственные угодья в виде **земельной доли**.

2. Отсутствие юридически оформленных границ приватизируемых участков: в общую долевую собственность передавался не весь массив земель, используемых сельскохозяйственным предприятием, а **только сельскохозяйственные угодья.**

3. Увязка приватизации земли с передачей в частную собственность иных видов имущества. Так, одновременно с земельной долей происходило наделение имущественным паем. Впоследствии земельную долю можно было обменять на имущественный пай.

4. **Недостаточная проработанность условий и порядка приватизации**, что периодически приводило к их пересмотру (это влияло на размер земельных долей).

Особенности массовой приватизации сельскохозяйственных угодий 1992-1993 годов

5. **Неоднозначное понимание статуса земельных долей** (как краткосрочного механизма перехода от старых форм хозяйствования к новым, или как долговременного института в рыночном аграрном землепользовании), заблуждение относительно быстротечности процесса последующей консолидации долей.

6. Пробелы и противоречивость земельного законодательству середины и второй половины 90-х годов.

7. Значительную часть собственников долей составляли лица, не находившиеся в трудовых отношениях с хозяйством, в счет земель которого образована их доля.

8. Разнонаправлено меняющийся объем прав владельцев земельных долей по распоряжению ими: расширение этих возможностей в 90-е годы и их **сужение, начиная с 2002 года (особенно после 2005 года).**

Проблемные результаты приватизации с/х угодий

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

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

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

Трудности признания невостребованных земельных долей муниципальной собственностью

1) сомнения судов в обоснованности включения долей в такие списки. Так, если собственник земельной доли умер и в права наследования вступил его наследник, то 3-летний срок нераспоряжения долей (как основание признать ее невостребованной) начинается с момента перехода прав на нее к последнему. Кроме того, в случае признания доли невостребованной по причине не распоряжения ею собственнику достаточно заявить о своем несогласии (с соблюдением определенных процедур) – это также является основанием для исключения доли из списка невостребованных;

2) возможные конфликты между органами местного самоуправления и сельскохозяйственными организациями, фактически использующими соответствующие земли;

3) организационно-технические ошибки органов местного самоуправления при обращении в суды.

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

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

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

Процесс разграничения государственной собственности на землю в целом по Российской Федерации (в млн га)

	2012	2013	2014	2015	2016	2016 к 2012, в %
Государственная и муниципальная собственность, в том числе	1576,7	1576,8	1576,9	1577,3	1579,1	100,1
федеральная	745,4	770,4	862,1	945,1	970,8	130,2
региональная	8,8	9,3	12,6	12,9	18,2	206,8
муниципальная	3,9	5,1	6,5	8	9,9	253,8
неразграниченная государственная собственность	818,6	792	695,7	611,3	580,2	70,9

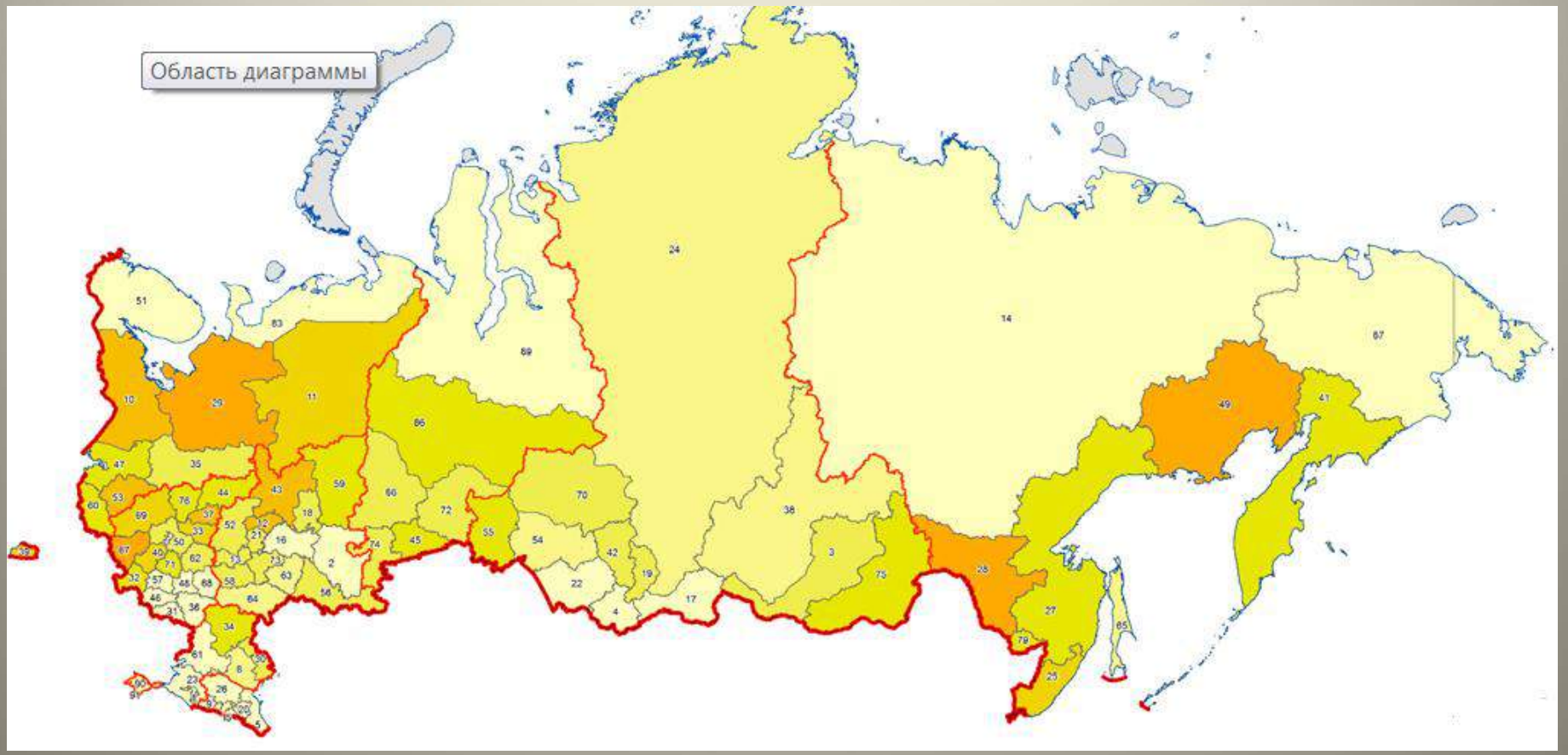
Площадь земель, находящихся в федеральной собственности (970,8 млн. га), существенно превышает площади других форм публичной собственности. Это объясняется тем, что исключительно в федеральной собственности могут находиться, например, лесные участки в составе земель лесного фонда (эти земли составляют 2/3 земельного фонда страны).

Усредненные темпы разграничения сейчас составляют 47,3 млн. га в год, что несколько ниже темпов периода 2001-2011 годов (тогда было 70-80 млн. га в год). **Площадь земель, в отношении которых все еще предстоит выполнить разграничение, составляет 580,2 млн. га (34% земель в составе земельного фонда страны).**

Проблема выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий

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

Проблема выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий



Проблема выявления и принудительного изъятия заброшенных сельскохозяйственных угодий

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

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

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

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

- включение 2-летнего периода освоения земельного участка в общий 3-летний срок его неиспользования;

- упрощено проведение внеплановых проверок в отношении юридических лиц (больше не требуется их согласование с органами прокуратуры);

- возможность использования земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в 30-километроовой зоне от границ сельских населенных пунктов, только для ведения сельского хозяйства;

- ограничено участия в торгах для прежних правообладателей, допустивших ненадлежащее использование участка;

- решен вопрос о начальной цене земельного участка, выставленного на торги в связи с ненадлежащим использованием, – рыночная или кадастровая стоимость;

- проведение повторных торгов (со снижением на 20 процентов начальной цены участка) если участок не продан на первых торгах

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

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

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

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

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

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

Разработка и принятие законопроектов:

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

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

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

Разработка законопроектов:

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

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

Спасибо за внимание