

Федеральное агентство научных организаций
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ АГРАРНЫХ ПРОБЛЕМ И ИНФОРМАТИКИ
ИМЕНИ А.А. НИКОНОВА» (ФГНБУ ВИАПИ ФАНО)

УДК

№ госрегистрации

Инв. №

УТВЕРЖДАЮ

И. о. директора ВИАПИ им. А.А. Никонова
д-р. эконом. наук, академик РАН
А.В. Петриков



«...» 2016 г.

**ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ**

Комплексные исследования проблем трансформации земельных отношений и управления
земельными ресурсами в сельском хозяйстве

**Разработать научные основы планирования
использования земель сельскохозяйственного назначения
в Российской Федерации**

Научный руководитель
д-р. эконом. наук, доцент

Н.И. Кресникова

Москва 2016

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель темы,
д-р экономич. наук, доцент



Н.И. Кресникова (Введение;
раздел 5; подраздел 6.1;
заключение)

Исполнители темы:

д-р экономич. наук, профессор



С.Б. Огневцев (Введение;
раздел 1; подразделы 6.3;
6.4; заключение)

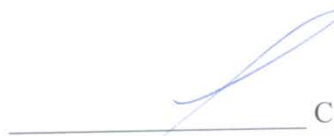
канд. экономич. наук



Л.С. Корбут (подразделы 3.3;
4.1; 4.2; 6.2)

Соисполнители:

д-р экономич. наук, доцент



С.А. Липски (раздел 2,
ГУЗ)

аспирантка



Н.А. Паламарчук
(подразделы 4.3; 4.4, МИИГАиК)

РЕФЕРАТ

Отчет 155 с., 5 рис., 15 табл., 6 разделов, 34 источника

ЗЕМЕЛЬНАЯ ДОЛЯ, ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, КАТЕГОРИЯ ЗЕМЕЛЬ, КРИТЕРИИ НЕИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ЗЕМЛИ, МЕТОДЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, НЕВОСТРЕБОВАННАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ДОЛЯ, ПРИЗНАКИ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ, СИСТЕМА ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ

Объектом исследования являются земельные ресурсы сельского хозяйства и сфера сельскохозяйственного землепользования России.

Цель работы – развитие и дополнение разработок, определяющих научные основы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Научные основы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения представляют собой систему знаний, ориентированную на решение практических проблем и целенаправленное совершенствование процессов применения земель в сельском хозяйстве. Содержанием такой системы является набор (совокупность) методов (приёмов и способов), позволяющих достичь желаемой практической цели.

В целях данной работы под планированием использования земель сельскохозяйственного назначения подразумевается система деятельности субъектов (участников) земельных отношений, предусматривающая осуществление мероприятий по изучению состояния земель сельскохозяйственного назначения, организации рационального использования и охраны таких земель, их территориальному устройству. Планирование использования и охраны земель представляет собой также функцию государственного управления по определению направлений применения земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов. Методология исследования использования земель сельскохозяйственного назначения представляется как учение о методах целенаправленного воздействия на земельные ресурсы сельского хозяйства.

В отчете представлены результаты анализа современных отечественных и зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Рассматриваются современные проблемы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения и основы информационного обеспечения для разработки соответствующих планов в Российской Федерации. Впервые освещается содержание системы эколого-экономического учета в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. Систематизированы методические основы планирования и результаты анализа использования земель сельскохозяйственного назначения в России. В заключении даны рекомендации по совершенствованию подходов к планированию использования земель сельскохозяйственного назначения в России.

Народнохозяйственное значение результатов данного исследования заключается в получении научного (методологического) обеспечения для разра-

ботки планов использования земель сельскохозяйственного назначения в России на основе методов планомерного и систематического применения продуктивных угодий в целях производства продукции сельского хозяйства. Внедрение таких планов в практику сельскохозяйственного землепользования будет способствовать увеличению площади продуктивных угодий в обработке.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Введение.....</i>	<i>12</i>
<i>1 Анализ современных отечественных и зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения.....</i>	<i>18</i>
1.1 Отечественный опыт разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения.....	18
1.2 Анализ зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения.....	21
1.3 Законодательные и нормативные документы, составляющих правовую основу планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.....	29
<i>2 Проблемы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.....</i>	<i>36</i>
2.1 Препятствия рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения.....	36
2.2 Земельные доли в отечественном АПК: образование, изменение правового статуса, решение проблем.....	43
<i>3 Информационное обеспечение для разработки планов использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.....</i>	<i>55</i>
3.1 Современные информационные технологии в планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.....	55
3.2 Количественное и качественное состояния земель сельскохозяйственного назначения по данным статистических обследований и экологического мониторинга.....	57
3.3 Сельскохозяйственные переписи как основа формирования национальных информационных ресурсов по наличию и использованию земель сельскохозяйственного назначения.....	64
<i>4 Система эколого-экономического учета в области планирования</i>	

<i>использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.....</i>	<i>73</i>
4.1 Зарубежная практика мониторинга изменений и качественных характеристик природных ресурсов, используемых для сельскохозяйственной деятельности.....	73
4.2 Классификация землепользования системы экологического и экономического учета ООН.....	84
4.3 Создание зон с особым режимом использования земель.....	87
4.4 Проектирование сети особо охраняемых территорий и формирование системы мероприятий по эколого-экономической оптимизации использования и охраны земель.....	96
5 <i>Методические основы планирования и анализ использования земель сельскохозяйственного назначения в России.....</i>	<i>100</i>
5.1 Основные положения государственного учета земель в Российской Федерации.....	100
5.2 Учет земель по угодьям и их мелиоративное состояние.....	103
5.3 Категории участников земельных отношений в сельском хозяйстве.....	106
5.4 Учет земель по формам собственности.....	109
5.5 Разграничение государственной собственности на землю.....	112
5.6 Использование земель сельскохозяйственного назначения.....	115
6 <i>Методология планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.....</i>	<i>.....</i>
6.1 Общие вопросы методологии для планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в России.....	121
6.2 Формирование методологических подходов к разработке правовых механизмов для планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.....	128
6.3 Цели и задачи государственной земельной политики, определяющие выбор методов для планирования использования	

земель сельскохозяйственного назначения.....	131
6.4 Методы планирования использования сельскохозяйственных земель.....	140
<i>Заключение (рекомендации по совершенствованию подходов к планированию использования земель сельскохозяйственного назначения).....</i>	<i>147</i>
<i>Список использованных источников.....</i>	<i>152</i>

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных угодий – включение в соответствии с порядком, установленным нормативно-правовыми актами, неиспользуемых продуктивных угодий (см.) в сельскохозяйственный оборот (см.)

Земельная доля – это доля в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Земельные отношения в Российской Федерации трактуются в качестве отношений по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории

Земельные угодья – это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам

Земли сельскохозяйственного назначения – это земли, расположенные за границами населенных пунктов и предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей

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

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.)

Критерии неиспользования сельскохозяйственной земли – совокупность признаков, на основании которых формируется интегральная оценка (мерило) неиспользования сельскохозяйственной земли, и принимаются решения о ее изъятии

Научные основы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации представляют собой систему научных знаний, ориентированную на решение практических проблем и целенаправленное совершенствование процессов применения земель в сельском хозяйстве. Содержанием такой системы является набор (совокупность) методов (приёмов и способов), позволяющих достичь желаемой практической цели

Невостребованными земельными долями могут быть признаны (Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»):

- земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд (п.1 ст. 12.1);

- земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий (п.2 ст. 12.1);

- земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника (п.2 ст. 12.1)

Неиспользуемые продуктивные угодья – это сельскохозяйственные продуктивные угодья (см.), которые не используются в сельском хозяйстве совсем

или используются не по целевому назначению и (или) с другими нарушениями земельного законодательства

Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения – это система деятельности субъектов (участников) земельных отношений, предусматривающая осуществление мероприятий по изучению состояния земель сельскохозяйственного назначения, организации рационального использования и охраны таких земель, их территориальному устройству

Планирование использования и охраны земель представляет собой также функцию государственного управления по определению направлений применения земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов

Признаки неиспользуемых сельскохозяйственных земель – 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

Регламент сельскохозяйственного землепользования – свод правил, образующих управленческий механизм для экономико-правовой организации территории с учетом природных факторов, на которой осуществляется сельскохозяйственное производство

Сельскохозяйственное землепользование – ограниченная на местности организованная в экономико-правовом отношении с учетом природных факторов территория, на которой осуществляется сельскохозяйственное производство

Сельскохозяйственные продуктивные угодья – это территории (контуры) на поверхности земли, предназначенные в качестве основного ресурса для планомерного и систематического использования в целях производства соответствующих видов продукции сельского хозяйства

Сельскохозяйственные угодья – это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции

Сельскохозяйственный оборот продуктивных угодий – планомерное и систематическое использование продуктивных угодий в целях производства продукции сельского хозяйства

Сеть особо охраняемых территорий представляет собой совокупность определенных охраняемых законом видов территорий (заповедники, национальные парки, заказники и т.д.), систематизированных на основе их принадлежности к естественно-антропогенным категориям (природные, природно-исторические, ландшафтные, геологические и т.п.)

Частная собственность на землю – это земля, владение, пользование и распоряжение которой осуществляют граждане и юридические лица.

ВВЕДЕНИЕ

Научные основы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации представляют собой систему научных знаний, ориентированную на решение практических проблем и целенаправленное совершенствование процессов применения земель в сельском хозяйстве. Содержанием такой системы является набор (совокупность) методов (приёмов и способов), позволяющих достичь желаемой практической цели. Качество (успешность, эффективность) указанных методов проверяется практикой, решением научно-практических задач, то есть поиском принципов достижения поставленной цели, реализуемых в комплексе реальных дел и обстоятельств.

В целях данной работы *под планированием использования земель сельскохозяйственного назначения подразумевается система деятельности субъектов (участников) земельных отношений, предусматривающая осуществление мероприятий по изучению состояния земель сельскохозяйственного назначения, организации рационального использования и охраны таких земель, их территориальному устройству.*

Планирование использования и охраны земель представляет собой также функцию государственного управления по определению направлений применения земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов.

На современном этапе в развитых странах мира планирование использования земель является одной из главных функций государственного управления в области земельных отношений, что подчеркивает актуальность темы данного исследования, так как в России не все процессы управления земельными ресурсами сельского хозяйства изучены и урегулированы должным образом. В целом это сильно снижает эффективность сельскохозяйственного производства.

В развитых странах план применения ресурсов сельскохозяйственных земель чаще всего заключается в выборе разрешенных использований каждой группы земельных участков этих земель и законодательно-нормативно закреп-

ленных административных и экономических механизмов, стимулирующих владельца указанных участков придерживаться запланированных государственными и административными органами способов использования соответствующих земель.

Среди *основных задач* планирования использования земель сельскохозяйственного назначения следует выделить следующие:

- получение информации о количественном и качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения;
- упорядочение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (оформление и применение в соответствии с видами разрешенного использования);
- рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения для производства продукции сельского хозяйства и улучшение качества таких земель;
- совершенствование распределения земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с перспективами развития экономики и сельского хозяйства на соответствующей территории;
- развитие системы природопользования и улучшение экологической обстановки в регионах.

Ослабление роли государства в стратегических вопросах планирования рационального использования и устойчивого воспроизводства земельных ресурсов способствовало возникновению негативных последствий в землепользовании, связанных с сокращением без должного эколого-экономического обоснования продуктивных угодий при одновременном увеличении неиспользуемых по назначению земель, количества нарушений в области перераспределения земель, изъятия земельных участков из государственной и муниципальной собственности, при передаче земель под объекты капитального строительства жилой, общественно-деловой, складской, промышленной, транспортной и других сфер развивающегося бизнеса. На землях сельскохозяйственного назначения широко распространены случаи самовольного захвата земельных участков. От-

мечается практика нежелания землепользователей оформлять права на земельные участки, уходя таким образом от налоговых расходов.

Содержание и место планирования в системе управления земельными ресурсами сельского хозяйства изучались целым рядом институтов РАН, учеными и специалистами научно-исследовательских, проектно-изыскательских и производственных организаций Росреестра, Росземпроекта, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, других министерств и ведомств.

Управление земельными ресурсами, как и управление любым другим сложным объектом, составляет набор процессов: прогнозирования, планирования, организации и механизмов реализации планов и контроля. Управление осуществляется государственными и муниципальными органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Частные организации осуществляют упорядочение принадлежащих им земельных ресурсов в рамках, задаваемых законодательно-нормативными актами на всех уровнях управления.

Планирование опирается на результаты прогнозирования и ставит задачи, реализуемые определенными организационными, административными и экономическими механизмами. Информация для прогнозирования и планирования передается из сферы контроля и надзора.

Разумеется, планирование земельных ресурсов должно исходить из целей земельной политики, которая, в свою очередь, для сельскохозяйственных земель является составной частью аграрной политики. Основными целями планирования использования сельскохозяйственных земель являются обеспечение продовольственной безопасности, экономической эффективности использования земель и сохранения их плодородия и экологической чистоты. Очевидно, эти цели несколько противоречивы, и их выполнение требует поиска определенного компромисса.

В планировании использования сельскохозяйственных земель России накопилось немало методических и практических проблем, требующих своего решения:

- до сих пор не решен вопрос о некотором дублировании функций категории земель и разрешенного использования;
- отсутствует теоретическая проработка вопроса об экономическом стимулировании надлежащего использования сельскохозяйственных земель;
- как следствие неудовлетворительного теоретического осмысления вопросов планирования законодательно-нормативная база в этом вопросе, с одной стороны, крайне перегружена постоянно изменяющимися нормами, с другой стороны, содержит множество противоречий;
- значительная часть государственных земель остается неразграниченной и потому плохо управляется;
- до сих пор не решен вопрос невостребованных земельных долей и действующее законодательство препятствует его решению.
- в вопросе о размещении садовых и дачных участков царит полная и опасная для социального спокойствия общества неразбериха;

Сказанное выше определяет и необходимость, и актуальность разработки научных основ для планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Предметом исследования служило планирование использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Объектом исследования являлись земельные ресурсы сельского хозяйства и сфера сельскохозяйственного землепользования России.

Основная *цель* данного исследования состояла в развитии и дополнении разработок, определяющих научные основы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели решались следующие конструктивные *задачи*.

1. Обзор и анализ современных отечественных и зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

2. Изучение институтов в гражданском, земельном, специальном законодательстве, других нормативных документах, составляющих правовую основу планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

3. Определение информационного обеспечения для разработки планов использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

4. Оценка количественного и качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения по данным статистических обследований (сельскохозяйственных переписей) и экологического мониторинга.

5. Формирование методологических и методических подходов к разработке стратегий, проектов, принципов и методов планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны в современных условиях.

Главная идея рабочей гипотезы исследования, которая подтвердилась, состояла в предположении, что на современном этапе социально-экономического развития страны в системе функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами сельского хозяйства усиливается роль планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны.

Представленный отчет содержит шесть разделов, из которых первый посвящен анализу современных отечественных и зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Во втором разделе рассматриваются проблемы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. В третьем разделе представлены основы информационного обеспечения для разработки планов использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. Содержание системы эколого-экономического учета в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации освещено в четвертом разделе исследования. Методические

основы планирования и результаты анализа использования земель сельскохозяйственного назначения в России описаны в пятом разделе. Методология исследования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации как учение о методах целенаправленного воздействия на земельные ресурсы сельского хозяйства страны содержится в шестом разделе работы. В заключении даны рекомендации по совершенствованию подходов к планированию использования земель сельскохозяйственного назначения в России.

1 Анализ современных отечественных и зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения

1.1 Отечественный опыт разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения

Планирование использования сельскохозяйственных земель берет свое начало в Киевской Руси и Московском государстве в IX – XVI веках. Начиная с XVII века можно выделить следующие этапы эволюции планирования землепользования.

1) *Петровское и Елизаветинское межевания (1684 – 1761 гг.).* В царствование Петра I, началось усовершенствование приемов межевой техники, появляется «геометрическое межевание». В 1715 г. Начались картографические работы по созданию общей (генеральной) карты России и партикулярных карт на отдельные губернии страны, они продолжались до середины 40-х годов. Карты сводили в атлас и готовили к печати, в результате были составлены первый в истории государства Атлас земель России, планы Москвы и Петербурга (1731-1739гг.).

2) *Генеральное межевание проводилось с 1765 по 1861 гг. в целях технического и юридического оформления и обеспечения точности границ дворянского землевладения. Межевание носило обязательный характер. Работы велись землемерными партиями по дачам – участкам земли, ограниченным в натуре. На каждую дачу составлялся план, а на уезд – генеральный план. С 1779 г. кадры землемеров начала готовить Землемерная школа, преобразованная в 1819 г. в Землемерное училище, на базе которого в 1835 г. был организован Межевой институт, а ныне – Государственный университет по землеустройству.*

3) *поземельное устройство проводилось на основе реформы 1861 г. Земля предоставлялась за денежный выкуп. Проводилось составление уставных грамот, определение размеров выкупных платежей, отвод земельных наделов в натуре, разверстание и ограничение крестьянских наделов от помещичьих зе-*

мель. Осуществлялось внутриселенное групповое, межселенное и межвладельческое землеустройство.

4) первым советским этапом было приведение в жизнь Декрета о земле. В этот период основным содержанием землеустройства была передача земель коллективным и советским хозяйствам.

5) в 1921 – 1927 гг. на этапе восстановления народного хозяйства главное внимание уделялось крестьянским хозяйствам. Устранялись недостатки землепользования селений, разделялись крупные селения, ликвидировалась мелкополосица с разверстанием земель на поля севооборотов. Были две формы землеустройства: межселенное и внутриселенное.

6) в период сплошной коллективизации сельского хозяйства (1928 – 1932 гг.) землеустройство было направлено на создание колхозов и совхозов. Проводилось не только образование, но и землеустройство с/х артелей. Массовые работы по землеустройству проводились на этапе выдачи с/х артелям государственных актов на бессрочное пользование землей, связанные с установлением границ и оформлением юридических документов.

7) с 1939 по 1954 гг. основным видом землеустроительных работ было укрупнение землепользований мелких с/х артелей. К этому времени окончательно сформировалось полное содержание внутрихозяйственного землеустройства.

8) в период 1954 – 1965 гг. проводились мероприятия по освоению целинных и залежных земель. Было организовано более трех тысяч новых совхозов. В это время преобладало межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство новых совхозов.

9) с 1965 г. был взят курс на мелиорацию, химизацию сельского хозяйства и его материально-техническое оснащение. В 1967 году принято постановление о неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии. Начал осуществляться комплекс организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий.

10) с 1972 года землеустроительными органами начата разработка Генеральной схемы использования земельных ресурсов СССР на перспективу, схемы использования и охраны земель союзных республик, схемы землеустройства областей и административных районов. Проекты внутрихозяйственного землеустройства стали носить комплексный характер. Начали разрабатывать рабочие проекты на рекультивацию земель, мелиорацию, культуру и технику и т.д.

11) в 1984 – 1988 гг. проведены работы, связанные с введением систем земледелия, осуществлены несколько туров земельно-оценочных работ и проводится внутрихозяйственная оценка земель.

В советский период была создана достаточно эффективная система планирования сельскохозяйственных земель. В 90-е годы была начата быстрая, решительная и недостаточно продуманная земельная реформа. В этот период были разработаны проекты перераспределения земель, в соответствии с которыми были определены массивы земель общей долевой собственности, определены земельные доли и фонды перераспределения.

В 2001 году был принят федеральный закон «О землеустройстве», открывший новый период в планировании использования сельскохозяйственных земель.

В сфере планирования сельскохозяйственных земель были проведены масштабные теоретические и методические проработки, ведущую роль в которых играл университет Землеустройства. Большой вклад в теорию планирования сельскохозяйственных земель внесли труды отражены в научных трудах В.В. Алакоза, М.В. Андриишина, А.К. Базарова, В.Г. Брыжко, А.А. Варламова, В.А. Вашанова, С.Н. Волкова, А.В. Гордеева, Т.А. Емельяновой, Г.А. Карцева, В.Ф. Колмыкова, О.Б. Леппке, Я.Я. Мауля, А.В. Мерзлова, В.В. Милосердова, А.С. Миндрина, А.И. Новикова, Ю.М. Рогатнева, А.З. Родина, М.Д. Спектора, В.Ф. Спиридонова, И.М. Стативки, М.А. Сулина, А.М. Югая и др.

1.2 Анализ зарубежных разработок в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения

Опыт планирования сельскохозяйственных земель в США и Канаде. Департамент (Министерство) сельского хозяйства США (United States Department of Agriculture) является основным организатором и главным координатором работ по организации рационального использования и охраны земель в сельской местности США, осуществляемых в ходе землеустройства.

Большую часть работ по организации рационального использования и охраны земель проводит *Служба охраны природных ресурсов Министерства сельского хозяйства США (Natural Resources Conservation Service - NRCS).*

Инвентаризация ведется *Отделом инвентаризации природных ресурсов NRCS (Resource Inventory Division)* и охватывает все сельские территории, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности¹. Отдел инвентаризации сотрудничает с Центром статистических исследований и методологии Университета штата Айова (Iowa State University's Center for Survey Statistics and Methodology) и поддерживается двумя Центрами Службы охраны природных ресурсов:

- Национальным центром управления земельно-информационными ресурсами (National Geospatial Management Center);
- Информационно-технологическим центром (Information Technology Center).

Для совершенствования управления и охраны земель сельскохозяйственного назначения Службой охраны природных ресурсов создана специальная *Информационная компьютерная система оценки качества и местоположения сельскохозяйственных земель (Land Evaluation and Site Assessment System - LESA)*².

В целях объединения усилий в области организации рационального использования земель и охраны почв в США действует Национальный Почвенный Союз

¹ Федеральные земли находятся в ведении Бюро землеустройства Департамента (Министерства) внутренних дел США.

² LESA System Design and Uses. / <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail>.

(National Cooperative Soil Survey Organization), который представляет собой государственно-частное партнерство федеральных, региональных, штатных и местных властей в лице различного рода агентств, занимающихся почвоведением, а также частных институтов, организаций и предпринимателей.

Земельную политику для конкретного штата США разрабатывают власти штата на основе федерального модельного закона о развитии землепользования (A Model Land Development Code)³.

Функции планирования землепользования в сельской местности лежат на региональных и местных властях, имеющих в своей структуре подразделения по планированию, зонированию территорий и контролю за использованием земель. Они разрабатывают *комплексные планы развития землепользования*.

Общие площади земель сельскохозяйственного назначения, их месторасположение и целевое использование устанавливают на основе *местных планов развития или зонирования территории муниципалитета или сельского общества*. Эти планы определяют также сельскохозяйственные земли, подлежащие в перспективе изъятию под застройку, для размещения объектов инфраструктуры или включаемые в резервный фонд.

Если в городах зонирование рассматривают как механизм эффективного управления городской недвижимостью, то в сельской местности зонирование используют в качестве рычага для охраны земель сельскохозяйственного назначения и устойчивого развития сельских территорий.

На земли фермеров составляют *индивидуальные проекты землеустройства* (использования и охраны земель фермерского хозяйства). При определении видов разрешенного использования в США применяют классификацию наиболее значимых для сельского хозяйства земель (таблица 1). При этом выделяют две основные категории земель: лучшие уникальные сельскохозяйственные земли и две дополнительные категории: значимые в масштабах штата и сельскохозяйственные земли местного значения.

³ Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. – М.: КолосС, - 2005. – с. 71.

Почвы, пригодные для всестороннего, очень интенсивного использования, относят к 1 классу. По мере сокращения возможностей использования земель в качестве пахотных угодий их относят к II-IV классам. Предельным для проведения систематических обработок почвы и возделывания полевых культур является IV класс. Земли, пригодные для выпаса скота, в зависимости от допустимой интенсивности выпаса, относят к V-VII классам. Земли, не пригодные для любого сельскохозяйственного использования, принадлежат к VIII классу.

Таблица 1 – Классификация наиболее значимых для сельского хозяйства земель в США

Виды (категории) земель	Характеристика	Виды разрешенного использования
Первая категория (исключительно сельскохозяйственная зона) – лучшие сельскохозяйственные земли	Наиболее пригодные по природным и производственно-технологическим характеристикам земли для ведения интенсивного сельскохозяйственного производства	Исключительно для сельскохозяйственных целей
Вторая категория - уникальные сельскохозяйственные земли	Пригодные для выращивания культур специфической ценности и качества	Под специальные культуры
Первая дополнительная категория (Значимые сельскохозяйственные земли в масштабах штата)	Пригодные для ведения сельскохозяйственного производства	Для сельскохозяйственных целей с разрешенным использованием части участков для коммерческого лесоразведения, отдыха городского населения, сельского туризма и др.
Вторая дополнительная категория (Сельскохозяйственные земли местного значения)	Ограниченно пригодные для сельскохозяйственного производства (почвы лёгкого механического состава, склоновые и другие эрозивно-опасные земли)	Возможно изъятие из сельскохозяйственного оборота, консервация, почвозащитное лесоразведение, залужение с сенокошением, нормированный (ограниченный) выпас скота и др.
Вспомогательная категория	Не пригодные для ведения сельскохозяйственного производства	Под строительство промышленных и других не сельскохозяйственных объектов, для городской застройки и др.

Обрабатываемые земли США по классам распределены так: I класс – 11 млн. га, II класс – 75 млн. га, III класс – 53 млн. га, IV-VIII классы – 31,5 млн. га.

В связи с урбанизацией, дальнейшим развитием промышленности, энергетики, транспорта в США постоянно требуются новые земли для роста и развития городов, размещения других объектов капитального строительства.

Например, за 15 лет (с 1982 по 1997 гг.) из отрасли сельского хозяйства было изъято для городского строительства 13,9 млн. акров земли (5,62 млн. га), а сельское хозяйство получило всего 3 тыс. акров (1214 га) из городских территорий. За период с 1997 по 2007 гг. за счёт перевода в городские земли сельское хозяйство теряло ежегодно по 370 тыс. га земель⁴.

Изымаемые сельскохозяйственные площади, как правило, это прилегающие к городам сельскохозяйственные территории с плодородными землями, которые находятся в частной собственности.

В США сформировалась система законодательства, ограничивающая перевод сельскохозяйственных земель в иные категории. К ним относятся: федеральный Закон о защите сельскохозяйственных земель (Farm Bill, 1981 г.), Закон (доктрина) продовольственной безопасности (Food Security Act, 1985 г.), Федеральный закон о развитии и реформе сельского хозяйства (Federal Agricultural Improvement and Reform Act, 1996 г.), Закон о продовольствии, охране природы и энергетике (The Food, Conservation, and Energy Act, 2008 г.), законы штатов о сельскохозяйственных районах.

С целью защиты от изъятия ценных сельскохозяйственных угодий для жилого и производственного строительства и иных несельскохозяйственных нужд в США применяют *экономические методы регулирования*, в основном на уровне штатов. Наибольшее распространение получил *метод льготного налогообложения сельскохозяйственных земель по специальным программам штатов*.

⁴ Agricultural Land Converted to New Uses. United States Department of Agricultural / ERS, 2012, p. 3.

По условиям программы фермер, включивший свои земли в состав сельскохозяйственного района, может претендовать на льготную оценку земель для исчисления налога и одновременно принимает обязательство не изменять их целевое назначение.

Другой метод, используемый с той же целью, получил название *«приобретение права застройки»*. Суть его заключается в том, что местные органы власти выкупают право застройки, сохраняя за землевладельцем все остальные права на земельный участок. В итоге он оказывается не вправе самостоятельно принимать решение о застройке, и земля сохраняется для сельскохозяйственного использования.

При использовании зонирования как механизма управления сельскими территориями в административном образовании выделяют зоны преимущественного использования земель для сельскохозяйственных целей, а другие виды использования существенно ограничивают. Имеются различные механизмы такого ограничения, но все они основаны на регулировании плотности застройки. Например, устанавливают для сельскохозяйственной зоны минимальный размер отводимого под застройку участка (обычно равный размеру средней фермы в данной зоне).

Поскольку перевод сельскохозяйственных земель в несельскохозяйственное использование немедленно приносит фермеру доход, и зачастую значительный, ограничения, связанные с зонированием, постоянно критикуют различные политические группы влияния.

Большая часть земель сельскохозяйственного назначения *Канады* (98 %) находится в частной собственности, остальные представляют федеральный резерв или состоят в ведении Фермерской кредитной корпорации.

В структуре Департамента (Министерства) сельского хозяйства и продовольствия Канады (Agricultural and Agri-Food Canada) действует Канадская почвенно-информационная служба (Canadian Soil Information Service), которая поддерживает Национальную базу данных о почвах (National Soil DataBase - NSDB). В этой базе данных содержатся сведения о различных почвах страны,

их характеристиках, территориальном размещении, экологических группировках и др.

Эта база данных увязывается с геодезическими базами данных и сведениями со спутников с использованием методов дистанционного зондирования Земли. Для этих целей Департамент (Министерство) сельского хозяйства и продовольствия Канады проводит постоянный электронный обмен геоинформацией с соответствующими подразделениями *Департамента (Министерства) природных ресурсов (Natural Resources Canada)* и, прежде всего, с *Канадским центром дистанционного зондирования Земли (Canada Centre Remote for Sensing – Geomatics Canada)*, геодезической, картографической, геологической и другими службами (*Geodetic Survey Division, Mapping Information Branch, Geological Survey of Canada, Surveyor General Branch*).

Инвентаризацию земель в стране осуществляет Канадская служба инвентаризации земель (*Canada Land Inventory*), созданная в 1963 г. на основании закона о реконструкции и развитии сельского хозяйства, находящаяся в ведении Департамента лесного хозяйства и развития сельских территорий. Служба инвентаризации земель является смешанной федерально-провинциальной организацией.

Учет земель в Канаде осуществляют на основе законодательства провинций и местных структур управления.

Планирование использования земель в Канаде имеет несколько уровней:

- федеральный (устанавливается нормативными правовыми актами (директивами) государства в области развития землепользования на перспективу, совершенствования расселения, городского развития, инфраструктуры и т. п.);
- провинциальный (определяется генеральными провинциальными, региональными и городскими планами);
- местный (устанавливается планами развития территорий муниципальных образований).

Для реализации этих планов составляют проекты территориального землеустройства (перераспределения, перепланировки, межевания земель, а в городах – планировки и застройки территории).

Владелец земельного участка обязан согласовывать свои намерения по строительству жилых зданий и других сооружений с Советом муниципалитета и планом зонирования территории (планом использования земель). При несогласии владельца земельного участка с решением Совета он вправе обжаловать его вплоть до Верховного суда. В Канаде предусмотрена также возможность принудительного изъятия земель, но только в целях развития поселений и улучшения социальных условий землепользования, например для строительства дорог, школ, мест рекреации и др. Основной принцип изъятия земельных участков – компенсация стоимости земли ее владельцу с учетом расходов на переезд.

Особенности планирования использования сельскохозяйственных земель в европейских странах. Европейское земельное законодательство практически повсеместно в качестве оптимальной формы ведения хозяйственной деятельности на землях сельхозназначения определяет фермерское хозяйство крестьянского типа, препятствуя с одной стороны появлению латифундий, с другой, регламентируя процедуры по консолидации указанных земель.

На территории *Германии* осуществляется территориальное планирование земель сельскохозяйственного назначения, которое ограничивает перевод данных земель для других видов использования, что отражено в федеральном земельном законодательстве (Федеральный закон о территориальном планировании⁵). Непосредственный землеотвод осуществляется на муниципальном уровне в рамках установленных сельскохозяйственных зон.

Планирование землепользования *во Франции* происходит путем определения и выделения на местности сельскохозяйственных зон, на которых запрещаются несельскохозяйственные виды деятельности. В стране требуется раз-

⁵ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf>.

решение на сделку по переходу прав на сельхозземли, чем обеспечивается сохранение их целевого использования, а также защита от рационально необоснованного изменения максимальной или минимальной площади земли с учетом приоритета сохранения «семейных ферм» как формы хозяйствования на сельхозземлях.

В Италии не созданы государственные институты землепользования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. В целях обеспечения надлежащего использования сельхозземель правом закреплена возможность экспроприация и передача более эффективным пользователям, если земля используется с нарушением целевого назначения и ее плодородие ухудшается.

В Дании существует развитая система государственного регулирования землепользования и оборота земель сельскохозяйственного назначения. Интересно, что по датскому законодательству, собственником сельхозземли земли может являться только физическое лицо.

В Великобритании была создана система планирования землепользования (Акт по планированию городских и сельских территорий 1947 года), согласно которой отвечают за планирование местные органы власти. Особенностью британской системы планирования использования сельскохозяйственных земель является отсутствие закрепленных законодательством специальных условий для сохранения сельскохозяйственных угодий. Решение данной проблемы является частью управления земельными ресурсами, возложенного на местные органы власти.

В Швеции правовыми основами обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения являются Резолюция по аграрной политике (1947 год, 1967 год), Закон о приобретении земель (1979 год), Акт о защите сельскохозяйственных земель (1969 год). В стране для изменения собственником целевого использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения необходимо получение специального разрешения.

Для Нидерландов характерно развитое земельное планирование, но отсутствует специальная программа по сохранению сельскохозяйственных угодий. В

целях планирования использования земель в Нидерландах на местном уровне власти утверждается план распределения территории⁶⁸, который не подлежит изменению. В Нидерландах собственник земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, не вправе перевести его из категории земель сельскохозяйственного назначения в иную.

1.3 Законодательные и нормативные документы, составляющих правовую основу планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

В России создана обширная законодательно-нормативная база, обеспечивающая различные аспекты управления земельными ресурсами. Наиболее значительными законодательными и нормативными актами в этой сфере являются следующие.

1. Федеральные законы, законы Российской Федерации, законы РСФСР:

- Земельный кодекс РФ (от 25.10.2001 N 136-ФЗ) (Глава XI. Мониторинг земель, землеустройство и государственный земельный кадастр. Ст. 68 - 69);
- Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (от 19.12.1991 N 2060-1, ред. 10.07.2001);
- Закон РСФСР "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" (от 22.11.1990 N 348-1, ред. 24.12.1993) (Раздел III. Права и обязанности граждан, ведущих крестьянское хозяйство, по использованию земли. Ст. 10 - 13);
- Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" (от 02.01.2000 N 28-ФЗ);

Можно также выделить ряд иных федеральных законов, в которых затрагиваются вопросы землеустройства.

К ним можно отнести:

а) по вопросам финансирования землеустройства:

- Закон РФ (ст. 24) "О плате за землю" (ред. от 29.12.1998);
- Закон РСФСР "О социальном развитии села" (ред. от 28.04.1993) (ст. 13);

- Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2001 год" (ред. от 24.03.2001);

- Федеральный закон "Об исполнении бюджета за 1999 год" (от 19.06.2001 N 80-ФЗ);

б) по вопросам организации проведения работ по землеустройству:

- Закон РФ "О местном самоуправлении в Российской Федерации" (ред. от 18.06.2001) (пп. 12 - 13 ст. 60);

- Федеральный закон "О геодезии и картографии" (от 26.12.1995 N 209-ФЗ. См. весь текст Закона).

II. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации:

- земельное законодательство субъектов РФ (в соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

III. Подзаконные нормативные правовые акты. Указы Президента и постановления Правительства РФ имеют важное значение в регулировании земельных отношений. Они восполняют пробелы, которые остаются в земельном законодательстве⁶:

- Указ Президента РФ от 07.03.1996 N 337 (ред. от 25.01.99) "О реализации конституционных прав граждан на землю";

- Указ Президента РФ от 14.02.96 N 198 "О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности";

- Указ Президента РФ от 16.12.93 N 2162 "Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы";

- Указ Президента РФ от 27.10.1993 N 1767 (ред. от 25.01.1999) "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" (ст. 9);

⁶ <https://www.lawmix.ru/comm/5604/24740>

- Постановление Правительства РФ от 18.07.2000 N 537 "Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России";
- Постановление Правительства РФ от 23.12.93 N 1362 (ред. от 12.03.96) "Об утверждении положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации";
- Постановление Правительства РФ от 12.07.93 N 659 (ред. от 27.12.94) "О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам";
- Постановление Правительства РФ от 30.05.93 N 503 "Об утверждении порядка купли - продажи гражданами Российской Федерации земельных участков";
- Приказ Роскомзема от 02.08.93 N 38 "О проведении инвентаризации земель";
- Приказ Госкомзема РФ от 03.03.1998 N 28 "Об организации конкурсов (торгов) на проведение проектно - изыскательских работ, связанных с использованием земель";
- Приказ Роскомзема от 26.04.1994 N 32 "Об организации комплексных проверок использования земли";
- Приказ Минприроды РФ от 25.05.1994 N 160 "Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России";
- Приказ Госстроя РФ от 02.08.1999 N 18 "Об утверждении инструкции о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях";
- Приказ Росземкадастра от 15.06.2001 N П/119 "Об утверждении документов государственного земельного кадастра" (вместе с "Порядком ведения государственного реестра земель кадастрового района. Раздел "Земельные участки") (зарегистрировано в Минюсте РФ 20.06.2001 N 2753);

- Приказ Росземкадастра от 15.06.2001 N П/117 "Об утверждении документов государственного земельного кадастра" (вместе с "Требованиями к кадастровому делению") (зарегистрировано в Минюсте РФ 02.07.2001 N 2776);

- Приказ Росземкадастра от 13.06.2001 N П/115 "Об утверждении документов государственного земельного кадастра" (вместе с "Требованиями к оформлению заявок о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет. ГЗК-1-Т-0-06-02-01") (зарегистрировано в Минюсте РФ 20.06.2001 N 2757);

- Приказ Росземкадастра от 03.04.2001 N П/68 "О введении в действие документов государственного земельного кадастра". Приказ Росземкадастра от 03.04.2001 N П/68 "О введении в действие документов государственного земельного кадастра" утратил силу в связи с изданием Приказа Росземкадастра от 03.07.2001 N П/129 "Об упорядочении нормативных правовых актов Росземкадастра по вопросу ведения Государственного земельного кадастра";

- Приказ Росземкадастра от 23.10.2000 N 38-1 "Об отмене инструкции о порядке формирования и учета кадастровых номеров земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости";

- Приказ Росземкадастра от 14.09.2000 N 20 "Об упорядочении работ по установлению (восстановлению) границ земельных участков, занимаемых предприятиями и учреждениями федерального железнодорожного транспорта") (зарегистрировано в Минюсте РФ 24.10.2000 N 2426);

- Приказ Росземкадастра от 17.08.2000 N 10 "О территориальных органах и подведомственных организациях федеральной службы земельного кадастра России";

- Приказ Росземкадастра от 10.08.2000 N 6 "О функциях земельных кадастровых палат в субъектах РФ".

Правовые подзаконные акты:

- письмо Роскомзема от 14.06.96 N 1-16/1240 "О методических рекомендациях по кадастровой оценке земли";

- письмо Роскомзема от 14.05.96 N 5-16/1004 "О порядке выкупа земельной доли";
- письмо Роскомзема от 16.01.95 N 2-12/77 "О структуре кадастровых карт и планов земель";
- письмо Роскомзема от 09.11.94 N 2-12/1749 "Пояснения к техническим требованиям к плану участка";
- "Технические требования к плану участка" (утв. Роскомземом от 11.06.93);
- "Временное руководство по инвентаризации земель населенных пунктов" (утв. Роскомземом 17.05.93);
- письмо Роскомзема от 28.12.94 N 1-16/2096 "О порядке определения нормативной цены земли";
- письмо Роскомзема от 10.01.92 N 3-15/51 "О среднерайонной норме бесплатной передачи земли в собственность граждан";
- письмо Роскомзема от 27.03.95 N 3-15/582 "О методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель";
- письмо Роскомзема от 29.07.1994 N 3-14-2/1139 "О методике определения размеров ущерба от деградации почв и земель";
- Инструкция по межеванию земель (утв. Роскомземом 08.04.1996).

В части, не противоречащей действующему российскому законодательству, продолжают действовать и ряд актов СССР по вопросам землеустройства. К ним относятся:

- Постановление Совмина РСФСР от 10.04.1975 N 225 "Об улучшении организации выполнения и повышении качества проектно - изыскательских работ по землеустройству";
- Постановление Совмина РСФСР от 23.03.1966 N 286 "О мерах по улучшению землеустройства, введения и освоения правильных севооборотов в колхозах и совхозах";
- Постановление ЦИК СССР от 15.12.1928 "Об утверждении общих начал землепользования и землеустройства";

- "Общие начала землепользования и землеустройства" (утв. Постановлением ЦИК СССР от 15.12.1928).

В последние годы законодательно-нормативный вал стремительно нарастает. В 2000 году было принято 3489 нормативных акта федерального уровня, в 2005 году - 4776, в 2013 году - 9573, в 2014 году - 11271. Яркая выраженная экспонента⁷.

В земельной сфере тяга к законотворчеству проявляется особенно сильно. Достаточно сказать, что с 1 сентября 2014 года введен практически новый Гражданский кодекс Российской Федерации, а с 1 марта 2015 года – новый Земельный кодекс Российской Федерации. В Градостроительный кодекс Российской Федерации в 2014 году внесено 18 изменений. В Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующий полномочия органов власти по отношению к земельным участкам, в 2014 году внесено 15 изменений и еще 5 изменений успели уже внести в 2015 году. Этот законодательный бум сам по себе создает пугающую неопределенность и путаницу, поскольку изменения часто носят непродуманный и несистемный характер. Например, ряд новых положений закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступают в противоречие с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Перед каждым значительным изменением кодексов и других основополагающих федеральных законов в сфере земельных отношений необходимо учитывать, что они фактически прерывают деятельность исполнительных органов власти на значительное время. Требуется много времени для освоения нового законодательства, его осмысления, появления многочисленных подзаконных актов. Чиновники всех уровней, и без того боящиеся принимать самостоятельные решения, будут ждать инструкций, рекомендаций, разъяснений, наработки судебной практики.

⁷ Миркин Я. Испытание августом. "Российская газета" - Федеральный выпуск №6737 (166)

В условиях кризиса неплохо было бы *ввести мораторий на принятие фактически новых редакций законов*, которые должны приниматься только при крайней необходимости, комплексно, без последующих многочисленных изменений и дополнений.

2 Проблемы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

2.1 Препятствия рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения

Согласно Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2016 № 120 (далее – Доктрина продбезопасности), государственная экономическая политика в сфере обеспечения продовольственной безопасности включает в себя меры по организации более рационального использования сельскохозяйственных угодий, а именно: повышение почвенного плодородия, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель.

Выделим две связанные с этим проблемы: 1) наличие больших площадей заброшенных земель сельскохозяйственного назначения и 2) общая долевая собственность на сельскохозяйственные угодья как фактор и условие современного аграрного производства.

Выявление неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения и принудительное прекращение прав на них. При решении задач, связанных с импортозамещением в сфере продовольствия и последующим выходом отечественного АПК на мировой рынок в качестве экспортера, важно обеспечить рациональное использование главного средства сельскохозяйственного производства – земельных ресурсов. Однако факты неиспользования земель, предоставленных гражданам и юридическим лицам для производства сельскохозяйственной продукции, все еще весьма распространены. Так, в 2015 году только сельскохозяйственных угодий, которые никак не использовались их правообладателями, было почти 30 млн. га⁸.

Для того чтобы вовлечь заброшенные земли в хозяйственный оборот нужно осуществить ряд мер: 1) выявить такие земли, 2) осуществить юридиче-

⁸ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. – М.: Минсельхоз России. 2015. – 235 с. (С. 28-31).

ски корректное прекращение прав на них, 3) обеспечить предоставление свободных земель наиболее эффективным собственникам или арендаторам. При этом нельзя сказать, что это совершенно новые задачи, ранее неурегулированные законодательством. Но длительное время существенной проблемой при выявлении и доказательстве факта неиспользования земельного участка сельскохозяйственного назначения было отсутствие четко определенных количественных и качественных показателей неиспользования (например, правообладатель земельного участка мог заявить, что его земли используются под пар).

Кроме того, вплоть до конца «нулевых» годов, фактически, не было экономических предпосылок задействовать указанный механизм: земли продолжали выбывать из сферы аграрного производства (главным образом, по экономической причине – невозможности их эффективного использования в условиях недостаточной рентабельности АПК, низкого уровня государственной поддержки, продолжения адаптации сельхозтоваропроизводителей к рыночным условиям). Так, выбытие сельскохозяйственных угодий из оборота за 90-е - первую половину «нулевых» годов, составило более 15 млн. гектаров, вносимые дозы удобрений не компенсировали потерю (при сборе урожая) питательных веществ, что, по мнению Правительства Российской Федерации, могло привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства⁹.

Между тем, реализация госпрограмм развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия (на 2008-2012 годы, а затем – и 2013-2020 годы) привела к перелому негативных тенденций: начался возврат в хозяйственный оборот ранее заброшенных пахотных земель (в 2013 году 1 млн. га, в 2014 – 1,1 млн. га)¹⁰.

В этих условиях иметь неработающий механизм изъятия заброшенных земель стало непозволительной роскошью и в 2010-2012 годах последовало его

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 99 «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы» // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2006 - № 10 - ст. 1101.

¹⁰ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. // Минсельхоз России, 2015. – 235 с. (С. 31).

уточнение – сначала путем внесения изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹¹, а затем и путем издания Правительством Российской Федерации актов, устанавливающих конкретные признаки неиспользования земель и критерии существенного снижения их плодородия (далее – соответственно Признаки и Критерии)¹². Так сложился современный механизм изъятия заброшенных земель.

Недостатки механизма изъятия заброшенных земель, применявшегося с 2012 года. Признаки неиспользования земель можно подразделить на две группы случаев:

- случаи, когда на соответствующих землях вообще не ведется сельскохозяйственная деятельность. Например, на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы, на сенокосах – сенокосение, на пастбищах - выпас скота; не производятся работы по уходу за многолетними насаждениями и по уборке урожая;

- случаи, когда на основании состояния земельных участков, можно сделать вывод о том, что оно ухудшилось вследствие нерационального землепользования. Например, произошло засорение 30% площади сенокоса сорными травами, зарастание 30% площади сельскохозяйственных угодий лесом и кустарниками (на пашне – 15%), закочкаренность или заболачивание свыше 20% участка. Впрочем, признаки этой группы больше свидетельствуют о нерациональном использовании земель, чем об их неиспользовании, как это предусмотрено нормой закона об обороте сельхозземель. Даже при вполне объяснимом желании разработчиков признаков неиспользования земель обеспечить общественные интересы в сельскохозяйственном землепользовании (рациональное использование этих земель) утвержденные подзаконным актом призна-

¹¹ в частности, новая редакция пунктов 3 и 4 статьи 6.

¹² 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 производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации»

ки не в полной мере соответствуют федеральному закону как акту большей юридической силы (тем более что в преамбуле соответствующего постановления Правительства Российской Федерации¹³ прямо указано, что признаки утверждены в соответствии с п. 4 ст. 6 закона об обороте сельхозземель). Эти признаки скорее отражают ухудшение состояние плодородия земель, а не факт их неиспользования.

Некоторые группы признаков (в частности, заочкашивание свыше 20% земельного участка) могут применяться и в той ситуации, когда факт ненадлежащего использования земель вообще отсутствует. Так, заочкашенный наполовину земельный участок мог быть улучшен фермером путем проведения на его части культуртехнических работ. В результате заочкашенной осталась лишь третья часть. Но утвержденные признаки неиспользования земель позволяют считать действия фермера ненадлежащим использованием.

Для определения фактов использования земельного участка, приводящего к существенному снижению плодородия земель или ухудшению экологической обстановки в 2011-2012 годах также утверждены соответствующие критерии^{14 15}. При этом критерии снижения плодородия земель включают в себя снижение содержания органического вещества на 15%; подвижного фосфора или обменного калия - на 25%, а также ухудшение показателя кислотности на 10% (снижение уровня pH в кислых почвах или повышение его в щелочных почвах). Существенным же снижением плодородия признается только такая ситуация, когда изменятся числовые значения не менее трех из указанных крите-

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 года № 369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации" // Собр. законодат. Рос. Федерации, 2012, № 18, ст. 2230.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 года № 612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" // Собр. законодат. Рос. Федерации, 2011, № 30 (2), ст. 4655.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 года № 736 "О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли" // Собр. законодат. Рос. Федерации, 2012, № 30, ст. 4290

риев, причем, по причине нарушения установленных земельным законодательством Российской Федерации требований рационального использования земли.

В утвержденных в 2011-2012 годах Признаках и Критериях изначально содержался ряд спорных положений¹⁶, а последующая практика выявила их весьма ограниченную применимость. Например, действующие Признаки неиспользования увязаны с составом участка по угодьям, тогда как ни в регистрационных, ни в учетных документах угодья уже давно не фиксируются. Также из действующих Признаков не ясно – должен ли для задействования механизма изъятия не использоваться весь участок или только какая-то его часть. 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:

- необоснованно большой срок, начиная с которого применяются нормы о принудительном изъятии (формально он равен 3 годам, но фактически составляет 5 лет, поскольку еще 2 года отводятся на период освоения земельного участка);
- сложность проведения внеплановой проверки в рамках государственного земельного надзора в отношении юридических лиц;
- неурегулированность вопроса о том, как и кто (суд, орган власти, прежний хозяин) устанавливает стартовую цену при выставлении на торги земельного участка, который используется ненадлежащим образом, и как определяется эта цена;
- отсутствие для прежнего правообладателя запрета на продолжение использования изымаемого у него участка (пока тот не продан на торгах), особен-

¹⁶ 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

но, если это связано с ухудшением участка, экологической обстановки, а также на участие для него в торгах по этому участку;

- неопределенность юридической судьбы изымаемого земельного участка, который никто не купил на торгах.

Новые законодательные решения 2016 года. 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 следующее.

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 согласования с органами прокуратуры), а также возможность использования земель сельскохозяйственного назначения, 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. 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.

Таким образом, в части выявления неиспользуемых земель и прекращения прав на них законодателем приняты необходимые решения. Впрочем, их оптимальность в плане практического применения покажет время (как это произошло, например, с осуществленным в 2014 году совершенствованием процедур предоставления земельных участков¹⁷). В тоже время нельзя признать удачной действующую (уточненную) редакцию п. 3 ст. 6 закона об обороте сельхозземель, согласно которой «земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения ... принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке, в случае если в течение трех и более лет подряд *с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации, такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности*».

¹⁷ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2.2 Земельные доли в отечественном АПК: образование, изменение правового статуса, решение проблем

В настоящее время большая часть сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения (107, 4 млн. га из 196,1 млн. га¹⁸) находится в общей долевой собственности - в виде земельных долей.

Наделение сельского населения земельными долями произошло, по большей части, в 1992 году¹⁹. Разделу на доли подлежали сельскохозяйственные угодья всех колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, за исключением тех хозяйств, где приватизация земли не проводилась или проводилась по особым условиям²⁰.

Право на получение земельных долей имели работники и пенсионеры сельскохозяйственных предприятий, а также проживающие на их территории работники социальной сферы, независимо от стажа работы, должностных, возрастных и иных признаков. Земельная доля передавалась гражданину бесплатно в пределах среднерайонных норм бесплатной передачи земли в собственность.

В первое время после образования земельных долей их владельцы получили право использовать такие доли только для: 1) создания КФХ (с выделением доли на местности); 2) внесения в качестве вноса во вновь создаваемые товарищества, акционерные общества или сельскохозяйственные кооперативы; 3) продажи другим работникам хозяйства или самому хозяйству.

¹⁸ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году. – М.: Росреестр, 2012. – 248 с. (с. 14).

¹⁹ См. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 02.01.1992, № 1, ст. 53; постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 86 "О порядке реорганизации колхозов и совхозов"; от 4 сентября 1992 г. № 708 "О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса" // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации, 1992, № 1-2, ст. 921; № 12, ст. 931.

²⁰ См. Перечень сельскохозяйственных предприятий, не подпадающих под действие Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 86 "О порядке реорганизации колхозов и совхозов", утв. Госкомимуществом России и Минсельхозом России 23 января 1992 г.

В результате наделения земельными долями в частную собственность почти 12 млн. человек перешло более 115 млн. га сельскохозяйственных угодий (более 60% из находившихся к началу 1992 года в пользовании сельскохозяйственных предприятий).

Такой же раздел сельскохозяйственных угодий на доли между сельскими жителями был проведен и в других бывших социалистических странах (Албания, Венгрия, Белоруссия, Казахстан, Латвия, Литва, Украина). Другим вариантом приватизации стала реституция, то есть возврат земель лицам, имевшим их в собственности до национализации (Болгария, Чехословакия, ГДР, Словения, Эстония).

Основными специфическими чертами образования земельных долей в России стали следующие.

1. Директивность реорганизации колхозов и совхозов и массовый характер образования земельных долей (собственниками долей в течение года-двух стали почти 12 млн. человек) и огромный масштаб приватизации – за этот срок в общую долевую собственность перешла большая часть сельскохозяйственных угодий страны.

2. Тесная связь между приватизацией земли и передачей в частную собственность иных видов имущества сельскохозяйственных предприятий (в виде имущественных паев). Впоследствии земельную долю можно было обменять на имущественный пай.

3. Изначальная недостаточная проработанность условий и порядка приватизации земли, из-за чего в ходе этого процесса менялись правила наделения земельными долями. Так, сначала местным администрациям было предоставлено право дифференцировать уже установленные средние нормы бесплатной передачи земли (по зонам с различной плотностью населения)²¹. Затем был рас-

²¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 213 "О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан" // Рос. газ. № 56, 10.03.1992,

ширен перечень лиц, имеющих право на получение земельной доли²², что вело к уменьшению размера долей (поскольку общая площадь сельскохозяйственных угодий, которые делились на доли, оставалась неизменной).

4. Значительную часть собственников долей составляли лица, не находившиеся в трудовых отношениях с хозяйством, в счет земель которого образована их доля (пенсионеры хозяйств, а также работники социальной сферы села). А с учетом естественных демографических процессов (выход на пенсию по достижении пенсионного возраста все новых работников, наследование земельных долей лицами, уехавшими в город) удельный вес таких лиц возрастал и возрастает. Так, уже по истечении 10 лет после наделения земельными долями уже порядка 60-70 % их собственников не имели отношения к производству сельскохозяйственной продукции. Самостоятельно использовать соответствующие долям земли в хозяйственных целях такие лица в большинстве случаев не могли.

5. Различное понимание сущности земельных долей, в первую очередь, продолжительности их институционального существования. С одной стороны, нормативные акты, которыми регламентировался процесс образования долей, не содержали каких-либо указаний на то, что такие доли будут временным институтом активной фазы реорганизации сельскохозяйственных предприятий. С другой стороны, значительная часть разработчиков этих актов и, тем более, руководителей разного уровня относилась к долям именно так – доли достаточно быстро должны были сконцентрироваться у "наиболее эффективных собственников", а те, в свою очередь, сформируют соответствующие долям земельные участки и организуют на них принципиально новое сельскохозяйственное производство.

6. Отсутствовал четко определенный объект, передаваемый из государственной собственности в общую долевую: приватизировался не весь массив

²² См. постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1992 г. № 708 "О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса" // "Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации, 21.09.1992, № 12, ст. 931.

земель, используемых сельскохозяйственным предприятием (участок или участки, имеющие установленные границы), а только сельскохозяйственные угодья, которые не были отграничены от других земельных угодий (не подлежащих приватизации).

В середине и во второй половине 90-х годов прорабатывались различные варианты упорядочения отношений между собственниками долей и фактически использующими соответствующие земельные участки сельскохозяйственными предприятиями. Наибольшую известность получила Нижегородская модель, которая предусматривала:

- проведение реорганизации (как правило, разукрупнения) сельскохозяйственных предприятий – их должны были создавать собственники земельных долей и имущественных паев;

- распределение земли и имущества путем закрытых внутрихозяйственных аукционов, которые были отличительной особенностью данной модели – способом публичного оглашения и фиксирования результатов распределения. При этом земля и имущество могли быть приобретены только для создания или расширения сельскохозяйственных предприятий, а также предприятий обслуживающих сельскохозяйственный сектор²³.

Нижегородская модель нашла распространение еще в пяти регионах. Большинство же субъектов Российской Федерации в данном вопросе следовало общефедеральным указаниям, либо применяли свои, «менее знаменитые» модели.

Впрочем, принимаемые в то время решения по поводу земельных долей, не обладали необходимой юридической силой и зачастую носили рекомендательный характер²⁴.

²³ постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 1994 г. № 874 "О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области" // Рос. газ., № 149, 06.08.1994

²⁴ Например, Рекомендации по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные пай и Рекомендации о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля

В результате на основании принятых в 90-е годы подзаконных актов с земельными долями можно было совершить следующие сделки: 1) продать, 2) подарить, 3) сдать в аренду, 4) отдать в залог, 5) передать по наследству, 6) внести в уставный капитал или паевой фонд, 7) передать на условиях договора ренты и пожизненного содержания, а также 8) обменять на имущественный пай или 9) получить в натуре земельный участок в счет доли для определенных целей. Для одних видов сделок (например, аренда) требовалось обязательное выделение доли в натуре, для других (продажа) такое выделение было необязательно.

Общая идеология в вопросе о земельных долях в тот период заключалась в максимально возможном упрощении совершения с ними любых сделок, которые должны были привести к их концентрации у реорганизованных и вновь образованных хозяйств или отдельных граждан (которые, в свою очередь, выделяли бы такие доли в участок и затем либо сами создали бы такие хозяйства, либо передали такой участок в аренду). Однако концентрации земельных долей не произошло - наиболее распространенной сделкой в 90-х годах была аренда земельных долей (46% от образованных долей), как правило, теми же хозяйствами, в счет земель которых доли образованы.

В результате со второй половины 90-х годов в оборот устойчиво вошло понятие «проблема земельных долей». Поскольку в то время их статус не имел четкого законодательного определения, то для решения указанной проблемы выдвигались самые различные предложения. Так, О.И.Крассов в тот период указывал, что право на земельную долю не может быть квалифицировано как право собственности на землю, пока эта доля не выделена в натуре (на местности)²⁵. Н.И.Краснов и Н.А.Сыродоев также отмечали, что право на земельную

1995 г. № 96 "О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев" // "Собр. законодательства Рос. Федерации, 13.02.1995, № 7, ст. 534.

²⁵ . Крассов, О.И. Земельное право: Учебник. - М.: Юрист, 2000. - 624 с. Стр. 281-282

долю является обязательным правом - правом выдела вещи (земельного участка)²⁶.

Н.Г.Тарасов и В.М.Володин²⁷ спустя 5 лет после образования земельных долей предлагали отказаться от долевой собственности на сельскохозяйственные угодья и вернуться к праву постоянного пользования землей для сельскохозяйственных организаций. Вернуть эти земли в государственную собственность предлагал и Е.С.Савченко²⁸, но путем выкупа и в добровольном порядке (по единой для всех цене, независимо от размеров, географического положения и почвенного плодородия). П.Ф.Лойко в тот период также предлагал на добровольной основе организовать выкуп государством земельных долей у всех желающих, а затем выставить сертификаты на соответствующие земли на аукционы для продажи права пользования или права долгосрочной аренды сельскохозяйственным предприятиям и фермерам²⁹. Е.С.Строев и С.Н.Волков предлагали обязать тех собственников долей, которые еще не приняли решения о распоряжении ими, в течение года распорядиться своими земельными долями³⁰.

По существу, в тот период были две вполне реалистичные альтернативы: 1) трансформация земельных долей в рамки, соответствующие гражданскому законодательству о долевой собственности, т.е. их существование на длительную перспективу как полноценного элемента рыночных земельных отношений в аграрном секторе (социальный вариант); 2) их постепенная ликвидация как временного инструмента реорганизации сельскохозяйственного производства

²⁶ Краснов, Н.И. Земельная реформа и земельное право в современной России. // Государство и право. 1993. № 12, С. 5. Сыродоев, Н.А. Нотариальное удостоверение сделок с земельными долями. // Бюллетень правовой информации "Земля и право". 1997. № 3, С. 6

²⁷ Тарасов, Н.Г., Володин, В.М. Проблемы земельных отношений в сельскохозяйственных производственных кооперативах - сельскохозяйственных артелях (колхозах). // Земельные отношения в агропромышленном комплексе России. // Тез. докл. Всерос. научн.-практ. конф. - Углич, 2-5 сентября 1998 г. С. 11-12.

²⁸ Савченко, Е.С. Проблемы регулирования земельных отношений на современном этапе. // Международный сельскохозяйственный журнал, №1. 2001. С. 3-6

²⁹ Лойко, П.Ф. "Круглый стол" Совета Федерации. Вып. 13.; Аграрная реформа: вопросы теории и практики. - М.: Совет Федерации, АС Плюс, 2001. - 135 с. (с. 44).

³⁰ Строев, Е.С., Волков, С.Н. Земельный вопрос в России в начале XXI века (проблемы и решения). - М.: ГУЗ, 2001. - 55 с.

(экономический вариант)³¹. При этом сохранение земельных долей больше соответствовало интересам их собственников, а их ликвидация - сельскохозяйственных предприятий.

Должным образом правовой статус земельных долей был определен только спустя 10 лет после их образования законом об обороте сельхозземель, согласно которому земельная доля, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу данного закона, признавалась долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Такая формулировка разрешила сомнения о вещном или обязательственном характере указанных долей и защитила интересы других собственников. Кроме того, она отграничила земельные доли «полученные при приватизации сельскохозяйственных угодий» от всех остальных случаев, когда земельные участки находятся в общей долевой собственности нескольких лиц.

В отношении земельных долей идеология закона опиралась скорее на социальный вариант (земельные доли сохранялись). При этом произошло определенное ограничение (в сравнении с 90-ми годами) прав по распоряжению земельной долей (их привели в соответствие с общими правилами гражданского законодательства об общей долевой собственности). Так собственник земельной доли мог продать, подарить, обменять, завещать, отдать в залог, внести в уставный (складочный) капитал юридического лица свою долю или распорядиться ею иным образом (с соблюдением правил о преимущественном праве покупки продаваемой доли иными сособственниками), а также передать ее в доверительное управление (оно должно было занять место наиболее распространенной сделки с долями того периода – аренды). В период 2002-2010 годов даже действовала норма о том, что с определенного момента по отношению к ранее заключенным договорам аренды правила доверительного управления имуществом будут применяться автоматически, но это было чревато рядом

³¹ Липски, С.А. Институциональные преобразования в системе земельных отношений и их исследование (модель России конца XX - начала XXI века): Монография. - М.: "Мэйн", 2002. – 276 с. (С. 207-208).

негативных последствий, поэтому указанный срок несколько раз откладывался, а в 2010 году соответствующая норма утратила силу.

Кроме того, органы государственной власти (или местного самоуправления, если так решат региональные законодатели) получили рычаги регулирования сделок с долями через механизм преимущественного права их покупки (он был идентичен действующей и сейчас процедуре в отношении земельных участков).

Поправки же, внесенные в закон об обороте сельхозземель в 2005 году³², следует расценить, как отказ от его изначальной идеологии и переход к реализации второго (экономического, отражающего интересы сельскохозяйственных организаций) варианта решения вопроса о земельных долях. Принципиальными в этом плане стали две новации.

Во-первых, преимущественное право покупки земельных долей перешло от органов публичной власти к сельскохозяйственным организациям или членам КФХ, использующим соответствующие земельные участки (но это всего лишь реверанс – конечно же, речь шла о сельскохозяйственных организациях, причем в подавляющем большинстве случаев – это те самые хозяйства, в счет земель которых доли были образованы).

Во-вторых, были существенно ограничены права собственников земельных долей по распоряжению ими. Из всех прежних возможностей по распоряжению долями с 2005 остались только завещание, отказ и передача ее другому сособственнику или хозяйству. То есть, пожилой, нетрудоспособный человек даже не может подарить эту долю своему сыну – только когда умрет, вот тогда она перейдет к нему по наследству. Нельзя не обратить внимание на диссонанс такого урезания прав с начавшимся примерно в тот же период вытеснением права пожизненного наследуемого владения земельным участком³³ (основной

³² Федеральный закон от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве" // Рос. газ., № 156, 20.07.2005.

³³ См. ч. 1 ст. 21 ЗК РФ.

недостаток этого права на землю состоял, как раз в том, что единственным способом распоряжения участком, была передача его по наследству).

Распорядиться своей земельной долей иным образом ее собственник с 2005 года вправе только после выделения в счет земельной доли земельного участка, то есть это будет сделка с участком. Следует отметить, что подталкивание собственников земельных долей к их выделению на местности в земельные участки не имеет достаточных экономических предпосылок. Ведь это путь к парцелляризации сельскохозяйственного землепользования. А, как следствие, - и к снижению эффективности земледелия³⁴.

При этом к концу "нулевых" годов (то есть спустя 20 лет после образования земельных долей) почти четвертую часть составляли земельные доли, собственники которых так и не предприняли каких-либо действий по распоряжению землей, доставшейся им в собственность (по различным оценкам их суммарная площадь порядка 22-25 млн. га³⁵). В целях упорядочения ситуации с такими невостребованными земельными долями в 2010 году закон об обороте сельхозземель был дополнен ст. 12.1³⁶, согласно которой невостребованной может быть признана земельная доля:

- принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал ее в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. Исключение сделано только для таких долей, права на которые зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»³⁷ (далее - закон о

³⁴ См. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. - М.: ФГБНУ "Росинформагротех", 2011. – 148 с. (С. 30).

³⁵ Волков, С.Н. Землеустроительное обеспечение оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения. // Агропродовольственная политика России, 2012. № 1, С. 60-64 (С. 60); Хлыстун, В.Н. Земельные отношения в российском агросекторе. // Отечественные записки, 2012, № 6, с. 78-84 (С. 79).

³⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения". // Собр. законодательства Рос. Федерации, 03.01.2011, № 1, ст. 47.

³⁷ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" // Рос. газ., № 145, 30.07.1997.

госрегистрации прав). Но когда доли образовывались, этого закона еще не было, а первые 5 лет после его принятия не было определенности в статусе земельных долей. Да и позднее случаи такой регистрации прав на земельные доли – это скорее исключения из ситуации, сложившейся за десятилетия инерции;

- сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до вступления в силу закона о госрегистрации прав решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий,

- собственник которой умер, и отсутствуют наследники (п. п. 1, 2 указанной статьи).

Невостребованными земельные доли признаются с даты утверждения списка таких долей общим собранием участников долевой собственности или органом местного самоуправления. После чего указанный орган вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эти доли.

Однако проблема земельных долей все еще далека от разрешения. Доминирование на последнем этапе экономического подхода еще не означает окончательной ликвидации земельных долей. Уместно отметить, что согласно действующему сейчас порядку, лица, считающие, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список невостребованных, вправе выразить в установленном законом порядке свои возражения, а это является основанием для исключения земельных долей указанных лиц из списка невостребованных.

В результате к 2015 году суммарная по Российской Федерации площадь невостребованных земельных долей (включенных органами местного самоуправления в соответствующие списки) составила 18,15 млн. га, тогда как суммарная площадь таких долей, признанных невостребованными на основании решений судов, составила лишь 3,6 млн. га³⁸. То есть расчет на то, что «суды лишь оформят все предлагаемые местными органами решения» себя не оправ-

³⁸ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. // Минсельхоз России, 2015. – 235 с. (С. 23).

дал – суды поддерживали лишь пятую часть представленных такими органами материалов.

Представляется, что наряду с работой в отношении невостребованных земельных долей органы местного самоуправления следовало бы привлечь к упорядочению ситуации с основной частью долей – путем предоставления им возможности выкупать добровольно продаваемые доли (т.е. расширив спектр прав собственника земельной доли, разрешив ее продажу муниципальным образованиям).

Таким образом, в настоящее время, как и 10-15 лет назад, в вопросе о земельных долях имеются все те же две альтернативы (экономическая и социальная). При этом в качестве общего вывода приведем цитату из статьи 2002 года (она была написана за три месяца до принятия закона об обороте сельхозземель, а опубликована спустя два месяца после его принятия):

«Оба варианта (постепенная ликвидация земельных долей, как временного инструмента реорганизации сельскохозяйственного производства, или, наоборот, их существование, как полноценного элемента земельных отношений в аграрном секторе) с нашей точки зрения, вполне реалистичны. Просчитать все их возможные негативные последствия (естественно, что они есть у обоих вариантов) сейчас вряд ли возможно. При этом первый вариант (постепенная ликвидация института земельных долей) больше соответствует экономическим интересам сельскохозяйственных предприятий, а второй – собственников долей. С позиции государственных интересов первый подход скорее отражает прагматичный курс на скорейшее упорядочение земельно-правовых вопросов в аграрной сфере и создание условий подлинной хозяйственной самостоятельности для товаропроизводителей, второй же больше отражает преемственность курса на реформирование села и последовательность решений по отношению к российскому крестьянству. Главное же, что продолжающаяся уже несколько лет неопределенность в этом вопросе (отсутствие механизма перераспределения земель и адекватных реальной ценности земли выплат собственникам до-

лей, неуверенность в своих правах на землю, как собственников долей, так и тех, кто обрабатывает соответствующие им земли) еще хуже»³⁹.

³⁹ Липски, С.А. О современном статусе и будущем земельных долей. // Экологические системы и приборы, 2002. № 9 С. 33-38. (с. 38).

3 Информационное обеспечение для разработки планов использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

3.1 Современные информационные технологии в планировании использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

Государственные информационные ресурсы Российской Федерации о сельскохозяйственных землях, формируемые с использованием данных, имеющихся в федеральных органах исполнительной власти, являются централизованными ресурсами и формируются в целях анализа, прогноза и выработки государственной политики в сфере земельных отношений и использования этих земель.

Основными видами информации, формируемой на основе государственных информационных ресурсов о сельскохозяйственных землях с использованием современных информационных технологий, включая геоинформационные технологии, должны являться⁴⁰:

- информация о границах сельскохозяйственных земель (участков, сельскохозяйственных полигонов, контуров), их площади, состоянии, виде разрешенного и хозяйственного использования, потенциальной продуктивности;
- информация о сельскохозяйственных землях, выведенных из сельскохозяйственного оборота, включая границы, площади, состояние, год последнего использования в обороте;
- информация о сельскохозяйственных землях, введенных в оборот в текущем году и за заданный период наблюдений, включая границы, площади, состояние, вид хозяйственного использования, потенциальную продуктивность, продолжительность пребывания сельскохозяйственных земель в залежном состоянии в последние годы;

⁴⁰ Концепция 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. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р.

- информация о состоянии плодородия почв, включая показатели, характеризующие морфогенетические свойства почв, их гранулометрический состав, кислотность, содержание гумуса, макро- и микроэлементов, тяжелых металлов и радионуклидов, степени эродированности (дефлированности), переувлажнения, заболачивания, засоления, опустынивания, каменистости, а также характеристики произрастающей на них растительности по геоботаническому составу, урожайности сельскохозяйственных культур, установленной при проведении наземных обследований;

- другая информация с различными степенями агрегации (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальный район/городской округ, сельское/городское поселение), подготовленная в соответствии с потребностями пользователей, а также программные продукты.

Информация, предоставляемая на основе государственных информационных ресурсов о сельскохозяйственных землях, должна быть доступна федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, сельскохозяйственным товаропроизводителям, а также иным заинтересованным физическим и юридическим лицам.

Сформированные государственные информационные ресурсы о сельскохозяйственных землях позволяют:

- проводить анализ состояния и использования земель на основе применения современных информационных технологий, включая геоинформационные технологии;

- прогнозировать развитие негативных почвенных процессов и воздействие на состояние растительного покрова земель негативных природных процессов (засухи, заморозков, инвазии насекомыми и др.);

- предотвращать выбытие сельскохозяйственных земель, сохранять и вовлекать эти земли в сельскохозяйственное производство;

- обосновывать необходимость и целесообразность разработки программ сохранения и восстановления плодородия почв;

- обеспечивать потребности государства, включая органы исполнительной власти, осуществляющие функции государственного земельного контроля, юридических и физических лиц, в том числе осуществляющих функции земельного контроля, а также сельскохозяйственных товаропроизводителей всех форм собственности достоверной информацией о состоянии и плодородии сельскохозяйственных земель, а также об их фактическом использовании;
- проводить эффективную государственную политику в сфере земельных отношений в части, касающейся

Как заявил гендиректор Роскосмоса Игорь Комаров, в 2015 году была сформирована группировка аппаратов ДЗЗ (дистанционного зондирования земли) народно-хозяйственного назначения, которая позволяет в высоком разрешении осуществлять мониторинг любой точки России и за неделю получать информацию обо всей ее территории. Минсельхоз России получил первые данные космического мониторинга земель сельскохозяйственного назначения уже в 2016 году.

Минсельхоз России и Роскосмос будут сотрудничать при создании единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения. В новой системе будут использоваться данные, полученные с помощью системы ГЛОНАСС и аппаратов дистанционного зондирования Земли. По мнению министра сельского хозяйства Ткачева, космический мониторинг позволит контролировать расходы ГСМ и удобрений, качество работ, а также определять будущую урожайность.

3.2 Количественное и качественное состояния земель сельскохозяйственного назначения по данным статистических обследований и экологического мониторинга

В сельском хозяйстве используется значительная часть земель сельскохозяйственного назначения, а также земли других категорий: земли населенных пунктов, лесные земли и т.д.

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. На 1 января 2015 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 385,5 млн. га.

При этом площадь сельскохозяйственных угодий составляет 196,2 млн. га, несельскохозяйственные угодья - 189,3 млн. га. Несельскохозяйственными угодьями являются земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства.

Важно отметить, что более 26% (101,4 млн. га) несельскохозяйственных угодий составляют земли, предназначенные для северного оленеводства. Поскольку в России в хозяйствах всех категорий по данным Росстата 89,08 тысяч голов оленей, то на одного оленя приходится более 1100 га пастбищ. Вообще, учет этих практически несуществующих пастбищ, которые то относят к сельскохозяйственным угодьям (ведь это пастбища), то к несельскохозяйственным угодьям, источник большого числа ошибок и недоразумений в земельной статистике.

В структуре сельскохозяйственных угодий площадь пашни составила 121,5 млн. га, залежи – 4,9 млн. га, многолетних насаждений – 1,8 млн. га, сенокосов – 24,0 млн. га, пастбищ – 68,0 млн. га. В целом по Российской Федерации за период с 1990 по 2014 год площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 2203,4 тыс. га. или на 1,3% (таблица 2).

По данным статистических наблюдений в Российской Федерации во всех категориях земель имелось 10,9 млн. га мелиорируемых угодий, из них 8,9 млн. га составили сельскохозяйственные угодья.

Орошаемые сельскохозяйственные угодья занимали площадь 4,2 млн. га, осушаемые – 4,7 млн. га. Хорошее мелиоративное состояние земель наблюдалось на площади 2,7 млн. га сельскохозяйственных угодий, удовлетворительное – на 3,4 млн. га и неудовлетворительное – на 2,8 млн. га.

Общая площадь, на которой требуется улучшение земель и технического уровня мелиоративных систем, составила 5,9 млн. га.

Таблица 2 – Динамика площади сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации за период с 1990 по 2014 год, тыс. га

Год	Сельскохозяйственные угодья (с землями личного пользования), всего	в том числе		
		пашня (с землями личного пользования)	сенокосы и пастбища (с землями личного пользования)	залежь
1990	222 409,2	132 304,2	87 899,5	347,2
1991	222 407,9	132 068,7	86 860,2	374,7
1992	222 486,3	132 004,6	88 081,1	393,4
1993	222 122,0	131 587,3	88 248,8	481,2
1994	221 794,6	130 656,2	88 012,4	1097,8
1995	221 985,2	130 197,6	88 229,2	1456,4
1996	221 634,2	128 870,9	88 783,0	2003,1
1997	221 491,6	127 822,8	89 220,9	2501,9
1998	221 161,8	126 488,6	89 943,8	2874,6
1999	221 151,3	125 331,9	90 585,6	3360,8
2000	221 088,8	124 373,8	90 923,4	3927,2
2001	221 003,6	123 859,6	91 143,0	4143,3
2002	220 896,2	123 464,4	91 351,4	4245,0
2003	220 832,6	122 558,4	91 903,6	4556,3
2004	220 729,7	122 146,0	92 023,7	4750,2
2005	220 679,0	121 780,9	92 098,8	4998,9
2006	220 632,7	121 573,9	92 117,1	5144,3
2007	220 567,9	121 573,5	92 094,5	5105,7
2008	220 491,6	121 648,9	92 052,0	4998,0
2009	220 461,6	121 648,7	92 053,0	4965,2
2010	220 396,3	121 433,9	92 059,5	5103,3
2011	220 272,1	121 444,9	92 028,3	4996,9
2012	220 220,8	121 459,6	91 996,7	4960,2
2013	220 204,0	121 473,1	91 965,1	4955,1
2014	220 205,8	121 489,9	91 967,0	4 922,1

К началу 2015 года из всех категорий земель в использовании у сельскохозяйственных организаций и граждан числилось 191,3 млн. га, или 86,9% всех сельскохозяйственных угодий, имеющихся в Российской Федерации. При этом из состава земель сельскохозяйственного назначения использовалось более 184 млн. га сельскохозяйственных угодий. Для производства сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственными предприятиями и орга-

низациями использовалось 61,2% площади, занятой сельскохозяйственными угодьями, гражданами – 38,8%.

Картина использования сельскохозяйственных угодий предприятиями и организациями, а также гражданами и их объединениями представлена в таблицах 3 и 4.

Таблица 3 – Использование сельскохозяйственных угодий предприятиями и организациями в 2014 году, тыс. га

Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	Сельскохозяйственные угодья					
	всего	в том числе:				
		пашня	залежь	многолетние насаждения	сенокосы	пастбища
1	2	3	4	5	6	7
Хозяйственные товарищества и общества	59889,9	42344,2	934,5	197,5	4363,6	12050,1
Производственные кооперативы	44025,8	25649,2	1066,1	83	4033,2	13194,3
Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные пред-	6263,6	2849,6	81,6	37,2	605,7	2689,5
Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	1702,1	1300,7	20	11,5	109,5	260,4
Подсобные хозяйства	958,6	590,4	23,1	4,4	114,9	225,8
Прочие предприятия, организации и учреждения	4146,4	2586,7	74,7	10,7	304,4	1169,9
Общинно-родовые хозяйства	16,1	0,3	–	–	9,1	6,7
Казачьи общества	88,6	59,6	0,1	0,1	6	22,8
Итого земель	117091,1	75380,7	2200,1	344,4	9546,4	29619,5

По данным на 1 января 2015 года значительная часть земель категории сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности – 257,9 млн. га (здесь опять же учитываются 101 млн. га оленьих пастбищ), или 66,9% земель категории, в собственности граждан – 111,2 млн. га (28,8% площади категории), в собственности юридических лиц – 16,4 млн. га (4,3%).

Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения с позиций управления земельными ресурсами делятся на две группы: 1) государственные и муниципальные земли (257,9 млн. га или без оленьих пастбищ 156,8 млн. га); 2) частные земли (127,6 млн. га). Первыми можно управлять директивно-административными методами, а вторым, главным образом, - нормативно-

экономическими. При этом наиболее важные для сельского хозяйства посевные земли (примерно 75 млн. га) находятся преимущественно в частном владении.

Таблица 4 – Использование сельскохозяйственных угодий гражданами и объединениями граждан в 2014 году, тыс. га

Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	Сельскохозяйственные угодья					
	всего	в том числе:				
		пашня	залежь	многолетние насаждения	сенокосы	пастбища
1	2	3	4	5	6	7
Крестьянские (фермерские) хозяйства	23461,6	16207,8	121,4	17	1050,1	6065,3
Индивидуальные предприниматели, не образовавшие крестьянское (фермерское) хозяйство	2607,7	1948,5	30,8	11,5	110,2	506,7
Личные подсобные хозяйства	7323,5	5044	71,3	214,9	1008	985,3
Граждане, имеющие служебные наделы	53,8	10,8		0,4	37,7	4,9
Садоводы и садоводческие объединения	1101,6	46	1,5	1049,7	1,5	2,9
Огородники и огороднические объединения	273,5	272,2	0,7	0,3		0,3
Дачники и дачные объединения	75,1	59,2	1,2	6,8	2,5	5,4
Граждане, имеющие земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства	555,4	463,7	0,5	63	8,9	19,3
Животноводы и животноводческие объединения	301,5	44,8	0,1	0,1	64,6	191,9
Граждане, занимающиеся сенокосением и выпасом скота	15165,9	1254,7	109,4	8,1	3203,6	10590,1
Граждане, занимающиеся северным оленеводством и промыслом	0	0	0	0	0	0
Граждане, собственники земельных участков	10194,2	7637,2	143,1	22,5	592,5	1798,9
Собственники земельных долей	13080,9	7115,2	910,7	9,2	1467	3578,8
Итого использовалось земель гражданами	74194,7	40104,1	1390,7	1403,5	7546,6	23749,8

В процессе статистических наблюдений сформированы официальные статистические сведения о землях сельскохозяйственных организаций, ликвидированных в результате банкротства, но за которыми в государственном кадастре недвижимости числятся ранее предоставленные в использование земли. В 2014 году их площадь составила 15,9 млн. га.

Следует также учитывать, что сложившаяся практика ликвидации сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств привела к тому, что на 1

января 2015 года более 16,2 млн. га земель учтены в государственном кадастре недвижимости как земли, используемые производителями товарной сельскохозяйственной продукции, в то время как обладатели прав на эти земли из соответствующих реестров юридических и физических лиц исключены.

Земельные участки, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения и находящиеся в собственности граждан (111,2 млн. га), на 80,2% (92,2 млн. га) состояли из земельных долей, в том числе не востребованных (18,0 млн. га), собственники которых в установленный срок не получили свидетельства либо, получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению. Общая площадь земельных участков, предоставленных в собственность крестьянским (фермерским) хозяйствам, для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, для производства сельхозпродукции индивидуальным предпринимателям, составила 22,0 млн. га.

Сведения о наличии земель государственной и муниципальной собственности и разграничении их на собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальную собственность представлены в таблице 5.

Более 94% площади земель, составляющих собственность Российской Федерации, составили земельные участки, относящиеся к категории земель лесного фонда. По данным федерального государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами по состоянию на 1 января 2015 года у организаций и граждан, занимающихся сельскохозяйственным производством, в использовании числилось 520,8 млн. га земель, из них земли сельскохозяйственного назначения составили более 339 млн. га (65%). На землях населенных пунктов для сельскохозяйственных целей использовалось 8,7 млн. га. Кроме этого использовались земли, предоставленные в аренду и срочное пользование из земель лесного фонда, водного фонда и других категорий земель.

Таблица 5 – Сведения о наличии земель государственной и муниципальной собственности и разграничении их на собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальную собственность по состоянию на 2014 год, тыс. га

№ п/п	Категории земель	В государственной и муниципальной собственности	из них:		
			В собствен- сти Россий- ской Федерации	В собственности субъекта Рос- сийской Федерации	В муниципаль- ной собствен- ности
1	2	3	4	5	6
1	Земли сельскохозяйственного назначения	257897,4	8709,7	11405,7	7278,4
2	Земли населенных пунктов, в том числе:	15455	779,1	228,9	535,4
2.1	городских населенных пунктов	7109,7	678,4	173,8	375,2
2.2	сельских населенных пунктов	8345,3	100,7	55,1	160,2
3	Земли промышленности и иного специ- ального назначения, в том числе:	16921,6	10630,3	344,3	90,3
3.1	земли промышленности	1815	223	35,8	48,2
3.2	земли железнодорожного транспорта	899,2	745,7	0,6	1,8
3.3	земли автомобильного транспорта	1278,2	132,5	291,3	16,3
3.4	земли обороны и безопасности	11925,8	9343,7	0,6	13,5
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	46961,7	29716,4	523	7,3
5	Земли лесного фонда	1122547,4	894792,4	379,6	0,2
6	Земли водного фонда	28034,2	426,2	0,3	11
7	Земли запаса	89494,4	48,5	1,5	86,9
Итого земель		1577311,7	945102,6	12883,3	8009,5

По состоянию на 1 января 2015 года в России насчитывалось 14 155,3 тыс. садоводов, использующих 1277,3 тыс. га земель. По отчетным данным, земли для ведения садоводства состояли из земельных участков, находящихся в частной собственности (71,3%), и земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности (28,7%), предоставленных на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды и безвозмездного срочного пользования.

В целом по России число семей, получивших земельные участки для дачного строительства, составило 262,5 тыс., общая площадь этих участков составила 101,0 тыс. га.

Проведенный Росреестром анализ поступивших из субъектов Российской Федерации докладов о состоянии и использовании земель за 2014 год по их качественному и экологическому состоянию показывает, что на территории Рос-

сии почти повсеместно наблюдается деградация земель, отражающаяся на эффективности земледелия и вызывающая расширение ареалов проблемных и кризисных экологических ситуаций.

Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почвенного и растительного покрова являются: водная и ветровая эрозия, переувлажнение и заболачивание, подтопление, засоление и осолонцевание.

Водной эрозии подвержено 17,8% площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 8,4%, переувлажненные и заболоченные земли занимают 12,3%, засоленные и солонцеватые – 20,1% сельскохозяйственных угодий.

Опустынивание земель является в настоящее время одним из наиболее интенсивных и широко распространённых процессов на засушливых территориях юга Российской Федерации. В результате опустынивания аридных территорий природные пастбища теряют свою продуктивность, почвы подвергаются эрозии и засолению, пески оголяются и приходят в движение. В Российской Федерации опустыниванием в той или иной мере охвачено 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн. га.

3.3 Сельскохозяйственные переписи как основа формирования национальных информационных ресурсов по наличию и использованию земель сельскохозяйственного назначения

Одной из важнейших задач при разработке планов использования земель сельскохозяйственного назначения является качественное информационное обеспечение. При этом особенно значимым для международных организаций является то обстоятельство, чтобы информационные ресурсы, используемые для характеристик землепользования в той или иной стране, были сопоставимы между собой на предмет единообразных понятий и определений. Реализации в том числе этих целей служат методологические разработки ФАО, содержащие общепринятые подходы, понятия и определения, рекомендуемые для всех стран-членов. При этом следует подчеркнуть, что основные классификации землепользования используются ФАО уже не один десяток лет. Однако время

от времени статистическим ведомством ООН вносятся определенные корректировки в соответствии с принятыми концепциями и потребностями системы статистического наблюдения за наличием и использованием в отрасли природных ресурсов.

В мониторинге изменений в землевладении и землепользовании в зарубежных странах и обеспечения процесса планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения принципиально важным является сбор информации в рамках Всемирных сельскохозяйственных переписей, организуемых по программе ФАО раз в 10 лет. При этом данные, полученные от объектов переписи – сельскохозяйственных производителей о наличии и использовании ими земельных ресурсов для ведения сельскохозяйственной деятельности в масштабе страны, являются обязательными для таких обследований и необходимыми для достижения национальных целей каждой страны и международных сравнений по данным аспектам.

В настоящее время в рамках ФАО завершается процесс гармонизации понятий и определений новой Всемирной сельскохозяйственной переписи раунда 2020 года с международными классификациями и стандартами. Это представляет интерес для выработки мер по гармонизации статистического учета и совершенствования процесса планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в России. Данные по признакам, характеризующим наличие и использование сельскохозяйственными производителями земель сельскохозяйственного назначения, требуются также для низовых административно-территориальных образований (в терминологии ФАО - малых административных единиц), таких как сельские районы или сельские населенные пункты различной людности.

К существенным признакам (или характеристикам) в отношении наличия и использования в сельскохозяйственных целях земель сельхозпроизводителя в соответствии с требованиями ФАО относятся следующие:

1. Общая площадь хозяйства.
2. Площадь хозяйства в разбивке по видам землепользования.

3. Площадь хозяйства в разбивке по формам владения землей.

4. Площадь реально орошенных земель: полностью и частично контролируемое орошение.

Последние два признака станут новыми для Всемирных сельскохозяйственных переписей раунда 2020 года (период проведения с 2016 по 2025 гг.). Ниже приведена основная терминология, используемая ФАО для выявления характеристик землепользования, и рекомендуемая при разработке программ общенациональных статистических обследований по теме «Земля».

1. Общая площадь хозяйства. Данный признак является как существенным признаком, так и признаком генеральной совокупности для проведения специализированных обследований.

2. Общая площадь хозяйства - площадь всей земли хозяйственной единицы. Это основная характеристика размера хозяйства, причем полученная в масштабе страны по единой методологии. К площади хозяйства относятся все земли, которыми управляет хозяйствующий субъект, независимо от правового титула или юридической формы. Земля, принадлежащая субъекту хозяйственной деятельности (членам сельского домохозяйства), но сдаваемая в аренду другим лицам, исключается из общей площади. Земля, не принадлежащая субъекту хозяйственной деятельности (членам сельского домохозяйства), но арендованная у других юридических или физических лиц для сельскохозяйственного производства, включается в общую площадь хозяйства.

В основных руководящих принципах Всемирных сельскохозяйственных переписей раунда 2020 года сказано, что земельная площадь хозяйства может быть незначительной или даже нулевой, но, несмотря на это, хозяйство может заниматься сельскохозяйственной деятельностью. Например, некоторые хозяйства без земли, используемой в сельскохозяйственных целях, могут выращивать домашний скот только на общинной земле. В этом случае хозяйственная единица может рассматриваться как безземельное хозяйство.

Земля хозяйства может состоять из одного или более участков земли, близлежащих или разрозненных, или входящих в состав одной или нескольких

административных единиц, при условии, что эти участки входят в состав одного и того же хозяйствующего субъекта.

При определении общей площади хозяйства должны учитываться следующие типы земель:

- земли, используемые для выращивания сельскохозяйственных культур (однолетних и многолетних, в том числе земли закрытого грунта под культурами), луга и пастбища, земли под паром;
- неиспользуемые сельскохозяйственные земли;
- леса и прочие лесопокрытые земли;
- водные пространства;
- сельскохозяйственные дворы и земли под сельскохозяйственными строениями;
- земли, на сельскохозяйственное использование которых хозяйство не имеет никаких прав, за исключением права на сбор плодов с выращиваемых на них деревьев.

В мировой практике проведения сельскохозяйственных переписей при этом отмечаются следующие особые случаи.

1. Из общей площади хозяйства должны исключаться земли, выведенные из сельскохозяйственного оборота до учетного дня переписи.
2. Экстенсивно используемые пастбища не рассматриваются в качестве части хозяйственной единицы, за исключением случаев, когда хозяйству выделен конкретный земельный участок, имеющий границы.
3. Сельскохозяйственные земли, не принадлежащие непосредственно никакому хозяйству, могут учитываться в ходе сельхозпереписи посредством сбора данных на уровне общин.

Площадь хозяйства в разбивке по видам землепользования также является существенным, то есть основным признаком сельхозпереписи. Это обеспечивает разбивку общей площади хозяйства по типу землепользования. При определении типа землепользования дается ссылка на хозяйственную деятельность, осуществляемую в ходе учетного года проведения обследования.

Данные сельскохозяйственных переписей также позволяют сформировать национальные информационные ресурсы по единой методологии в отношении наличия и использования земель сельскохозяйственного назначения различными категориями сельскохозяйственных производителей, являющимися объектами переписи, в различных административно-территориальных разрезах.

В этом случае крайне необходимо соблюдение единых подходов при формировании списков объектов переписи как предыдущей, так и последующей и соблюдение принципов единообразия и преемственности программ национальных обследований.

Для проведения выборочного тематического обследования «Использование земель сельскохозяйственного назначения» необходима разработка универсальной выборки (рекомендуемой Глобальной стратегией совершенствования сельскохозяйственной и сельской статистики) на основе генеральной совокупности сельскохозяйственных производителей, полученных в результате проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года (ВСХП-2016).

Данное обследование рекомендуется организовать в межпереписной период как отдельное тематическое обследование для отдельных категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей (СХО, малых сельскохозяйственных предприятий с выделением микропредприятий, КХФ и индивидуальных предпринимателей). В особенности это актуально для уточнения сведений по имеющимся земельным ресурсам в хозяйствующих субъектах, находившихся на момент проведения сельскохозяйственной переписи по основной программе в стадии реорганизации, банкротства и т.д.

В соответствии с Законом № 108-ФЗ от 21 июля 2005 года «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (часть 1 статьи 10) и согласно Федеральному закону от 1 декабря 2014 года №411-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», информация о физических и юридических лицах, являющихся объектами сельскохозяйственной переписи, включает лишь два вида сведений, относящихся к землям, используемым для сельскохозяйственных целей:

1. Земельные ресурсы (площадь земельных участков, их распределение по основаниям их предоставления и их целевому использованию);

2. Площадь земельных участков, занятых посевами и посадками сельскохозяйственных культур, плодово-ягодными насаждениями.

Дополнительный перечень сведений об объектах сельскохозяйственной переписи – юридических лицах может устанавливаться Правительством Российской Федерации или по его поручению федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение сельскохозяйственной переписи (часть 3 статьи 10), то есть Федеральной службой государственной статистики (Росстатом).

В этой связи более полное представление информации о наиболее актуальных вопросах современного сельскохозяйственного землепользования в стране и земельных отношений возможно за счет дополнительных тематических обследований при сохранении главного упора на структурные данные основной программы сельхозпереписи.

К таковым относятся многие проблемы, связанные, с видами прав на земельные участки и выявлением особенностей использования сельскохозяйственными производителями земель сельскохозяйственного назначения, которые целесообразно рассматривать вне программы основного модуля сельскохозяйственной переписи, но в соответствии с рекомендациями ФАО и стандартам СЭЭУ.

Так, в России существуют различные легитимные формы владения землей: частная собственность, постоянное (бессрочное) пользование земельным участком, безвозмездное срочное пользование земельным участком, аренда земли (в том числе земельных долей).

Кроме этого, за гражданином сохраняется право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное им до 30 октября 2001 года (дата введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации).

Предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие Земельного кодекса не допускается. Переход прав на такой земельный участок возможен только по наследству (статья 21 ЗК РФ).

Чтобы выяснить, существует ли в рамках хозяйства та или иная форма владения землей, требуется выяснить следующие характеристики:

- владение на законных правах собственности или на законных правах, схожих с правами собственности;
- владение на не подкрепленных законом правах собственности или на не подкрепленных законом правах, схожих с правами собственности;
- земля, арендованная у других лиц;
- прочие формы землевладения.

В России в рамках хозяйства может существовать несколько форм владения землей. Вместе с тем, в настоящее время наблюдается владение и использование сельскохозяйственными производителями земли, не оформленной в соответствии с законодательством. Например, нередко сельскохозяйственная организация пользуется землей в течение длительного периода без юридических прав на собственность, другого правового титула на землю, долгосрочного арендного договора с владельцами земельных долей. Хотя оформление земли для сельскохозяйственных целей в соответствии с законодательством является ключевым аспектом гарантии прав на землю собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, в стране существует проблема легитимизации таких земель.

Законность управления землей не всегда соблюдается по нескольким причинам.

Во-первых, во многих регионах земель, предназначенных для сельскохозяйственных целей, достаточно и нет дефицита в таких земельных ресурсах.

Во-вторых, из-за большой капиталоемкости сельского хозяйства и финансовой несостоятельности большинства сельскохозяйственных производителей последние не только не в состоянии вовлечь в производственный оборот

все находящиеся в их распоряжении земельные участки, но и из-за значительных транзакционных издержек не могут оформить свою землю в соответствии с законодательством.

В-третьих, немало угодий резервируется в фонде перераспределения земель, которые зачастую используются без правового титула на землю и без согласия собственника (уполномоченного государственного органа).

В-четвертых, освобождаются земли обанкротившихся сельскохозяйственных организаций. Как правило, эти земли «гуляют» длительный период времени, так как вовремя не удаляются сельскохозяйственные производители, прекратившие функционировать, из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и соответствующие земли не передаются в фонд перераспределения земель.

В-пятых, уникальным российским явлением, нетипичным для отношений собственности на земли, предназначенные для сельскохозяйственных целей, в развитых странах, являются так называемые не востребованные земельные доли. В соответствии с Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не востребованной земельной долей может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. Не востребованной может быть признана также земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий. Кроме того, к не востребованным относится земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию и пр. (статья 12_1). Как правило, не востребованные земельные доли используются сельскохозяйственными производителями без всякого законодательного оформления соответствующей земли.

В стране есть и другие причины незаконного землепользования, включая оппортунистическое поведение отдельных хозяйствующих субъектов земельных отношений (рейдерский захват земель, самозахват земельных участков и т.д.). Подобные акции имеются и в мировой практике.

Таким образом, к настоящему времени не решены вопросы и нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения, вывода из производственного оборота сельскохозяйственных угодий и многие другие. Считаем, что сведения об этих и некоторых других аспектах современных земельных отношений и проблем сельскохозяйственного землепользования целесообразно получить в рамках выборочных тематических или модульных обследований.

Эти обследования, проводимые в межпереписной период, рекомендуются ФАО для получения углубленных характеристик сельскохозяйственного землепользования, являющегося «существенным», то есть обязательным признаком программы основной сельскохозяйственной переписи. При этом законодательная основа на этот счет в стране уже имеется. Так, согласно П.2 Ст. 5 Федерального закона от 1. декабря 2014 года №411-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», устанавливающей периодичность, дату и срок проведения сельскохозяйственной переписи, «Между сельскохозяйственными переписями, но не позднее чем через пять лет после очередной сельскохозяйственной переписи проводится выборочное федеральное статистическое наблюдение в отношении объектов сельскохозяйственной переписи на основе выборки не менее 30 процентов объектов сельскохозяйственной переписи (далее – сельскохозяйственная микроперепись)».

4 Система эколого-экономического учета в области планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

4.1 Зарубежная практика мониторинга изменений и качественных характеристик природных ресурсов, используемых для сельскохозяйственной деятельности

В зарубежной практике для мониторинга изменений и качественных характеристик природных ресурсов, используемых для сельскохозяйственной деятельности и состояния окружающей природной среды, главное значение имеют стандарты, разрабатываемые ведущими международными организациями, прежде всего Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО) ООН. В 2012 году на 43-й сессии статкомитета ООН приняла Центральную основу *системы эколого-экономического учета (СЭЭУ)* в качестве международного статистического стандарта.

СЭЭУ использует две системы классификации земель. Руководство «Land Cover Classification System» или «Система классификации покрова земли» (ФАО 2005а), которые были подготовлены ФАО и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Данный документ служит международным стандартом, определяющим классификацию наземного покрова в увязке с жизнедеятельностью человека. Например, «луга» - это вид почвенно-растительного покрова, тогда как «пастбищные угодья» - это вид землепользования для нужд животноводства. Другая классификация — классификация землепользования - была разработана ФАО на основе глобальных статистических баз данных по структуре сельскохозяйственного и лесохозяйственного землепользования.

Главным способом оценки воздействия сельского хозяйства на окружающую природную среду является мониторинг изменений в покрове земли и в землепользовании. Покров земли не изменяется быстрыми темпами, в этой связи не требуется сбора данных на ежегодной основе. Однако в ФАО считают, что оцифрованные данные, полученные методом дистанционного зондирова-

ния, должны обеспечить полный охват всей наземной поверхности той или иной страны по основным классам.

В этой связи классы землепользования, рекомендуемые ФАО для Всемирной сельскохозяйственной переписи нового раунда 2020 года, должны быть гармонизированы с Классификацией землепользования СЭЭУ как части стандарта Центральной основы СЭЭУ.

В своей основе Классификация землепользования СЭЭУ охватывает земли в плане площадей собственно земель и внутренних вод, но в более широком смысле может также охватывать прибрежные воды и Исключительную экономическую зону страны. В соответствии с СЭЭУ землепользование охватывает две категории:

(а) виды деятельности и (б) институциональные механизмы, задействованные на конкретной площади в целях экономического производства или поддержания и восстановления природоохранных функций. Использование площадей подразумевает наличие определенного вмешательства или управления со стороны субъектов хозяйственной деятельности. Таким образом, земля в пользовании включает, например, особо охраняемые природные территории под активным управлением институциональных единиц страны в целях исключения экономической и прочей деятельности человека на этой площади. Классификация землепользования СЭЭУ также охватывает площади, не находящиеся в использовании, для предоставления полного учета земель на территории страны.

Термин «Землепользование» в СЭЭУ отличают от понятия «покров земли», описывающего физические характеристики земли.

Вместе с тем следует отметить, что, учитывая то обстоятельство, что Классификация землепользования СЭЭУ была разработана для охвата всей территории той или иной страны, не все ее классы непосредственно релевантны для описания площади хозяйства сельскохозяйственного производителя.

В целях учета сельскохозяйственных земель, в частности, при проведении сельскохозяйственной переписи, ФАО рекомендовано выделить девяти основных классов землепользования:

- земли под однолетними культурами;
- земли под временными лугами и пастбищами;
- земли, временно находящиеся под паром;
- земли под многолетними культурами;
- земли под постоянными лугами и пастбищами;
- земли под сельскохозяйственными строениями и сельскохозяйственными дворами;
- леса и прочие лесопокрытые земли;
- земли, используемые для производства продукции аквакультуры (в том числе внутренние и прибрежные воды, если они являются частью хозяйства);
- другие площади, не относящиеся к перечисленным классам.

Площадь хозяйства классифицируется в зависимости от основного вида землепользования.

Для представления результатов страновых обследований в сфере землепользования для международных сравнений, эти девять классов должны быть соответствующим образом сгруппированы. Для этого используются следующие понятия: сельскохозяйственные земли, обрабатываемые земли, земли под культурами и пахотные земли.

Следует отметить, что стандартных международных определений для многих из этих понятий не имеется. Например, некоторые страны определяют пахотные земли как земли, которые потенциально пригодны для обработки, в то время как другие страны расценивают их как земли под однолетними культурами или временными лугами.

В этой связи, исходя из сведений, собираемых в рамках Всемирных сельскохозяйственных переписей, можно выделить основные и сгруппированные классы землепользования, а затем показать связь основных классов землепользования с соответствующими категориями/классами классификации землепользования СЭЭУ. Последнее стало одним из принципов формирования итоговых данных при проведении Всемирных раундов сельскохозяйственных переписей.

Необходимость гармонизации программ всеобщих переписей с классификацией землепользования СЭЭУ является одним из направлений разработок ФАО по совершенствованию методологии учета наличия и использования земель сельскохозяйственного назначения, а также международных сравнений в соответствии с принятыми стандартами. Эти отличия (на первый взгляд частные, несущественные, но весьма значимые для получения и анализа всемирных данных) состоят в следующем:

- две категории: «земли под сельскохозяйственными строениями и сельскохозяйственными дворами» и «земли, используемые для аквакультуры» выделены из категории «прочие виды земель».

- введено понятие «земли, используемые в сельскохозяйственных целях», которое соответствует категории «сельское хозяйство» в классификации землепользования СЭЭУ. Оно представляет собой сумму «сельскохозяйственных земель» и «земель под сельскохозяйственными строениями и сельскохозяйственными дворами».

В материалах ФАО отмечается, что страны могут использовать собственную классификацию земель и классов землепользования, поскольку они давно установлены и удовлетворяют национальным потребностям. В частности, страна может сделать дополнительную разбивку основных классов землепользования в соответствии с классификацией землепользования СЭЭУ. Например, «земли под постоянными лугами и пастбищами» могут быть поделены на обрабатываемые и природные; «леса и прочие лесопокрытые земли» могут быть поделены на «леса» и «прочие лесопокрытые земли» и т.д.

В статистических системах развитых стран, в частности, в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР-OECD) считается целесообразным разграничивать изменения в общем землепользовании и изменения в использовании собственно сельскохозяйственных земель.

В Российской Федерации имеются свои традиции и особенности использования сельхозземель. Так, земли сельскохозяйственного назначения по видам разрешенного использования подразделяются на:

- используемые для сельхозпроизводства: пашня, для ведения животноводства, многолетние насаждения;
- для садоводства и огородничества;
- под дачное строительство.

Данное распределение не является исчерпывающим. Использование земельных участков не по назначению запрещено.

Земли сельхозназначения могут использоваться гражданами (фермерами) под садоводство, ведение ЛПХ и пр. Согласно п.2. ст.7 Земельного кодекса Российской Федерации вид разрешенного использования земельного участка выбирается правообладателем самостоятельно, за исключением особо ценных земельных угодий, собственник которых не может заниматься ничем, кроме ведения сельхоздеятельности. Земельные угодья согласно ст. 77 и 79 подразделяются на: пашню, сенокосы, пастбища, залежь, земли под многолетними насаждениями.

Особо ценные земельные угодья определяются нормативными актами субъектов Российской Федерации. Например, в Московской области в соответствии с законом от 12.06.2004 №75/2004-037 «Об обороте земель сельхозназначения на территории Московской области, п.4.ст.5 «К особо ценным продуктивным сельхозугодьям относятся сельхозугодья, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонный уровень более чем на 10%. Закон запрещает использование особо ценных сельхозугодий для несельскохозяйственных нужд и дачного строительства.

Страны, использующие собственные классы землепользования, должны обеспечить их сопоставимость, то есть, классы землепользования могли быть агрегированы, как было отмечено выше, до девяти основных видов землепользования. Таким образом, для обеспечения международной сопоставимости, данные о землепользовании должны быть представлены не только согласно национальной классификации, но и согласно рекомендациям ФАО.

Рекомендуемая ФАО классификация землепользования включает следующие сгруппированные классы:

Пахотные земли – это земли, используемые большую часть времени для выращивания однолетних культур. Сюда относятся как земли, используемые для выращивания этих культур в течение двенадцатимесячного учетного периода, так и земли, обычно используемые таким образом, но находящиеся под паром или не засеянные в силу непредвиденных обстоятельств. К пахотным землям не относятся земли под многолетними культурами или земли, потенциально пригодные для обработки, но обычно не обрабатываемые. Такие земли должны классифицироваться как «постоянные луга и пастбища», если они используются для выпаса скота или заготовки сена, как «леса и прочие лесопокрываемые земли», если они не используются для выпаса скота или заготовки сена, или как «другие площади, не относящиеся к перечисленным классам», если это пустоши.

Таким образом, земли под культурами представляют собой сумму пахотных земель и земель под многолетними культурами.

Сельскохозяйственные земли представляют собой сумму земель под культурами и постоянных лугов и пастбищ.

Земля, используемая в сельскохозяйственных целях - это общая площадь сельскохозяйственных земель и земель под сельскохозяйственными строениями и сельскохозяйственными дворами.

Данные о землепользовании часто собираются на уровне участков, а земля участка может использоваться разными способами. В этой связи в материалах ФАО предусматривается сбор информации в разбивке площади участка на несколько видов землепользования.

Под участком понимается любой клин земли под одной формой землевладения, полностью окруженный другими землями, водой, дорогой, лесом и т. д., не являющимися частью хозяйства или являющимися частью хозяйства под другой формой землевладения.

Площади, относящиеся к различным классам землепользования, должны суммарно составлять общую площадь участка. В целом, общая площадь хозяйства должна равняться сумме площадей по всем основным классам землеполь-

зования, имеющимся в хозяйстве. В случае, когда имеется несколько видов землепользования на земельном участке, то его площадь должна быть зарегистрирована под основным видом землепользования⁴¹.

Следует отметить, что понятие участка, используемое, например, в сельскохозяйственной переписи, может не соответствовать аналогичному кадастровому понятию.

Следующим фактором является местоположение участка, что важно для разбивки данных о земле по административным единицам.

Местоположение хозяйства обычно определяется местоположением того участка, на котором находятся сельскохозяйственные строения или сельскохозяйственная техника. При этом в материалах ФАО указывается, что если не идентифицировать местоположение каждого участка, то всем участкам может быть приписано местоположение самого хозяйства. Это может привести к искажению и несоответствию с данными других источников, что важно при проведении тех или иных статистических обследований.

Под местоположением участка понимается административная единица, в которой расположен участок.

Следующим аспектом, которому уделяется большое внимание в международной практике мониторинга использования земель сельскохозяйственного назначения, является площадь хозяйства в разбивке по формам владения землей. В соответствии с терминологией ФАО она включает:

1. Владение на законных правах собственности или на законных правах, схожих с правами собственности.
2. Владение на не подкрепленных законом правах собственности или на не подкрепленных законом правах, схожих с правами собственности.
3. Земля, арендованная у других лиц.

⁴¹ Основной вид землепользования обычно определяется на основе стоимости производства от каждой хозяйственной деятельности из следующих комбинаций: совместно выращиваемые многолетние/однолетние культуры, аквакультура/сельское хозяйство или сельское хозяйство/лесоводство. Если сельское хозяйство, аквакультура или лесоводство ведется на одной и той же земле наряду с другими видами экономической деятельности, то деятельность, связанная с сельским хозяйством, аквакультурой или лесоводством обычно имеет приоритет при определении вида землепользования.

4. Прочие формы землевладения.

Эта характеристика сельскохозяйственных земель подразумевает категоризацию общей площади хозяйства по формам владения землей. В рамках хозяйства может существовать одна или несколько форм владения землей, соответствующих каждому земельному участку. Под формой владения землей понимаются условия или права, на которых владелец аграрного хозяйства распоряжается землей, составляющей хозяйство.

В зарубежной практике делается различие между законным владением и владением, не подкрепленным законом, поскольку это является одним из ключевых аспектов гарантированности прав владения. Существует множество различных систем официального и неофициального землевладения во всем мире. При этом нередко различие между законным владением и владением, не подкрепленным законом, размыто, что актуально для ситуации в сфере земельных отношений в Российской Федерации.

В широком смысле законные права собственности или законные права, схожие с правами собственности, описывают права на землю, которые обеспечивают установленную законом гарантированность владения. У гарантированности владения есть различные аспекты. Так, собственность должна быть признана государством, должны существовать административные структуры для обеспечения осуществления прав собственности. Это может быть обеспечено с помощью официальной системы правового титула на землю, но могут существовать и другие формы, когда права на землю регистрируются или удостоверяются тем или иным образом.

Как правило, права собственности подразумевают, что собственник земли имеет право определить, как использовать землю, имеет право продать или сдать землю в аренду. Эти права также подразумевают, что собственник может получить доступ к кредитным ресурсам, используя землю в качестве залога⁴². Под эту категорию, как отмечается в материалах ФАО, могут попасть следующие формы владения землей:

⁴² Эти аспекты были рассмотрены в предыдущих отчета отдела.

- владелец аграрного хозяйства или члены его домохозяйства обладают правовым титулом на землю, который дает владельцу право определить характер и степень использования земли;

- землей владеют при условиях, которые позволяют распоряжаться ею как юридически находящейся в собственности владельца аграрного хозяйства или членов его домохозяйства.

Распространенными видами законных прав, схожих с правами собственности, являются ситуации, когда землей распоряжаются на правах наследственного владения, бессрочной или долгосрочной аренды за номинальную арендную плату или без таковой.

Землей владеют на правах племенной или традиционной формы владения, которая юридически признана государством. При таких формах владения земля обычно является собственностью племени, деревни, родни или клана, будучи по существу в общинной собственности, но индивидуальным членам данной социальной единицы предоставляются определенные права.

В материалах международных организаций отмечается, что владение на не подкрепленных законом правах собственности или на не подкрепленных законом правах, схожих с правами собственности, охватывает множество неофициальных форм владения землей. При этом не обеспечивается их гарантированность, когда могут возникнуть обстоятельства, при которых владелец может лишиться права на землю. Под эту категорию могут попасть следующие формы владения землей.

1. Собственник/владелец хозяйства или члены его домохозяйства непрерывно пользовались землей в течение длительного периода без юридических прав на собственность, правового титула, долгосрочного арендного договора или арендной платы;

2. Земля используется в соответствии с правилами и нормами, когда участок, составляющий общинные земли, передается в безвозмездное пользование сельскохозяйственному производителю (собственнику/владельцу хозяйства) и

обрабатывается его собственными силами или силами его домохозяйства, но не может быть продан или использован в качестве залога;

3. Собственник/владелец хозяйства пользуется землей, принадлежащей государству, без каких-либо законных прав;

4. Земля, которой пользуется собственник/владелец хозяйства, находится в племенной или традиционной форме владения, которая не признается государством и находится вне сферы закона.

Земля, арендованная у других лиц, означает землю, арендуемую хозяйством у других лиц, как правило, на ограниченный срок. Условия аренды могут быть разными. Земля может быть арендована за определенную плату деньгами и/или натурой, на условиях издольной аренды или за отработки. Земля также может быть предоставлена в пользование и без арендной платы.

Существуют различные прочие формы землевладения. Одним из примеров являются земли, используемые на основе самозахвата. Это частные или общественные земли, используемые без правового титула на землю и без согласия собственника. Подобные случаи, например, отмечались при проведении Федеральной службой государственной статистики (Росстатом) пробной сельскохозяйственной переписи 2012 года в отдельных административных районах Ростовской области, но встречаются и в мировой практике, что даже выделено ФАО отдельно.

К прочим формам землевладения относятся: земля, используемая на переходных правах, таких как доверительное пользование; земля, полученная членами коллективных хозяйств для индивидуального пользования; земли, по которым ведется тяжба о наследовании.

Качественная характеристика сельскохозяйственного производителя «Площадь хозяйства в разбивке по формам владения землей» является существенным признаком и важным для оценки использования сельскохозяйственных земель. Следует подчеркнуть, что на национальном уровне возможность собрать данные по формам владения землей более подробно, то есть по земельным участкам, предоставляет прежде всего сельскохозяйственная перепись. Эта

информация может использоваться в сочетании с общей площадью участка для оценки площадей под различными формами землевладения.

Условия аренды в рекомендациях ФАО выявляются для каждого арендованного участка (например, за определенную плату деньгами и/или натурой, издольная аренда, за отработки, на основе других арендных отношений).

Эти сведения характеризуют условия, на которых земля арендована у других лиц. Он применяется к участкам, попавшим в категорию «земля, арендованная у других лиц» и описывает текущие арендные соглашения.

Немаловажным аспектом является выявление качественных характеристик почв. Наличие деградации почвы, ее тип и степень определяются для хозяйства в целом.

ФАО рекомендует выделять следующие типы и степени деградации почвы, в том числе в рамках программы Всемирных сельскохозяйственных переписей:

- эрозия почвы (нулевая/легкая/умеренная/тяжелая);
- химическая деградация (нулевая/легкая/умеренная/тяжелая);
- физическая деградация (нулевая /легкая/умеренная/тяжелая);

Деградация почвы представляет собой снижение качества почвы, причиной которого являются естественные процессы или неправильное использование в хозяйственной деятельности. К ее проявлениям относятся: потеря органических веществ; снижение плодородия почвы; ухудшение структуры почвы; эрозия; неблагоприятные изменения солености, кислотности или щелочности почвы; воздействия ядохимикатов, загрязнителей или чрезмерных затоплений.

Степень деградации означает масштаб конкретного типа деградации, а именно:

- нулевая деградация: нет никакой деградации данного типа в хозяйстве.
- легкая деградация: плодородие земли хозяйства лишь несколько снижено и полное его восстановление возможно без изменения системы земледелия.

- умеренная деградация: плодородие некоторой части земель хозяйства значительно снижено и восстановление плодородия требует значительных мелиоративных работ.

- тяжелая деградация: большая часть земель хозяйства так сильно деградировала, что их невозможно восстановить, и сельскохозяйственное производство невозможно в большей части хозяйства.

В отдельных случаях применяется термин «опустынивание», что является одним из видов тяжелой деградации земли.

Цель отслеживания в национальных обследованиях этих признаков/характеристик состоит не в том, чтобы получить профессиональную оценку состояния земли аграрного хозяйства, а в том, чтобы получить общее мнение владельца/собственника о степени деградации земли хозяйства, влиянии этого процесса на объемы и качество получаемой сельскохозяйственной продукции и, в конечном счете, – для разработки планов по использованию сельскохозяйственных земель.

4.2 Классификация землепользования системы экологического и экономического учета ООН

В 2014 году Статистический отдел Организации Объединенных Наций (СОООН) завершил процесс пересмотра Центральной основы системы экологического и экономического учета Организации Объединенных Наций (СЭЭУ)¹², принятой как было сказано выше в 2012 году. Составной частью этой системы является классификация землепользования, разработанная на основе предложений ФАО (приложение I-B). Прежде всего, это касается относительно нового направления в статистическом наблюдении за развитием сельских территорий – производство продукции аквакультуры и связанных с этим аспектов.

В этой связи ФАО в 2014 году были внесены изменения в страновые вопросы по землепользованию в целях отражения в нем новой классификации землепользования СЭЭУ⁴³.

Ниже приведены некоторые определения и понятия, которыми оперирует система экологического и экономического учета Организации Объединенных Наций (СЭЭУ)¹². Однако здесь следует учитывать то принципиально важное положение, что в соответствии с новым классификатором видов деятельности (NACE rev. 2) сельское, лесное хозяйство и рыболовство рассматриваются как взаимодействующие подотрасли⁴⁴. В этой связи данные определения и понятия подразумевают более широкий охват ресурсов, используемых для сельскохозяйственной деятельности, земельные ресурсы при этом отдельно не выделяются

1. Облесение - увеличение запаса лесов и других лесных земель либо за счет создания новых лесов на землях, которые ранее не классифицировались как лесные угодья, или образовались в результате сельскохозяйственных мер, таких как посадка и посев.

2. Аквакультура - разведение водных организмов, в том числе рыбы, моллюсков, ракообразных и водных растений

3. Биологические ресурсы включают лесные и водные ресурсы, а также других животных и растений домашний скот, сады, посевы, дикие животные), грибы и бактерии.

3. Вырубка леса – уменьшение запаса лесов и других лесных земель в связи с полной потерей лесного покрова и передачи лесных земель в другие виды использования (например, использование в качестве сельскохозяйственных

⁴³ Отдел статистики Департамента экономического и социального развития (ESS) ФАО.

⁴⁴ Предыдущая редакция NACE Rev.1 включала два самостоятельных раздела А - «Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство» и В – «Рыболовство». NACE Rev.2 предусматривает раздел А – «Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство», который охватывает использование растительных и животных природных ресурсов и включает деятельность по выращиванию сельскохозяйственных культур, разведению животных, в том числе племенных, заготовку леса и прочих растений, выращивание животных или получение продуктов животного происхождения как на фермах, так и в естественной среде обитания. При этом в разделе выделены подразделы: [01](#) - Растениеводство и животноводство⁴⁴, охота и связанные с ними услуги⁴⁴, [02](#) - Лесоводство и лесозаготовки⁴⁴ и [03](#) - Рыболовство и аквакультура.

угодий, земель под здания, дороги и т.д.) или для использования без определенных целей.

4. Деградация считает изменения в потенциале экологических активов для оказания широкого спектра экосистемных услуг и степени, в которой эта способность может быть уменьшена за счет действия экономических единиц, в том числе домашних хозяйств.

5. Истощение - в натуральном выражении - уменьшение количества запасов природного ресурса в течение отчетного периода, что связано с эксплуатацией природного ресурса экономическими единицами, и происходит более интенсивно, чем его регенерация.

6. Экосистемы - динамический комплекс биотических сообществ (например, растения, животные и микроорганизмы), а также их неживая окружающая среда, взаимодействующие как единое функциональное целое, чтобы обеспечить окружающие структуры, процессы и функции.

8. Выбросы веществ в окружающую среду (включая почву, воду и пр.) газообразных и твердых веществ хозяйствующими субъектами и домохозяйствами в результате процессов производства, потребления и накопления.

9. Мероприятия по охране окружающей среды - те виды деятельности, основной целью которых является профилактика, сокращение и устранение загрязнения и других форм деградации окружающей среды.

10. Экологические технологии - технологические процессы, системы и оборудование (товары), методы или знания (услуги), технический характер или целью которых является охрана окружающей среды или управление ресурсами.

11. Отдельные экологические активы - те экологические активы, которые могут предоставить ресурсы для использования в хозяйственной деятельности. Они включают в себя минеральные и энергетические ресурсы, земли, почвы, древесные и водные ресурсы, другие биологические ресурсы и водные ресурсы.

12. Входы из почвы содержат питательные вещества и другие элементы, присутствующие в почве, которые поглощаются экономической деятельностью в ходе производственных процессов.

13. Земля - уникальной окружающей актив, который очерчивает пространство, в котором происходят экономическая деятельность и экологические процессы и в рамках которого имеются экологические и экономические активы.

14. Использование земель отражает проведенные мероприятия институциональные механизмы в данной области для целей экономического производства или поддержания и восстановления экологических функций.

15. Государственные расходы на охрану окружающей среды определяются как конечное потребление, промежуточное потребление и валовое накопление основного капитала на все товары и услуги по охране окружающей среды (за исключением промежуточного потребления и валового накопления основного капитала для характерных видов деятельности) плюс валовое накопление основного капитала (и приобретение за вычетом выбытия не произведенных, нефинансовых активов).

16. Защита окружающей среды - характеристика деятельности природоохранных мероприятий плюс трансферты по охране окружающей среды, произведенные резидентами.

17. Природные ресурсы включают в себя все природные биологические ресурсы (в том числе древесные и водные ресурсы), минеральные и энергетические ресурсы, почвенные и водные ресурсы.

18. Деятельность по управлению ресурсами - те виды деятельности, основной целью которых является сохранение и поддержание запасов природных ресурсов, и, следовательно, защиты их от истощения.

19. Ресурсы почвы содержат верхние слои (горизонты) почвы, которые образуют биологическую систему.

4.3 Создание зон с особым режимом использования земель

Охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков создаются вокруг особо ценных экологических объектов, историко-мемориальных и историко-культурных заповедников, объектов культурного наследия, гидрометеорологических станций и других объектов с целью обеспе-

чения их защиты и предупреждения негативного влияния человеческой деятельности.

В случае необходимости охранные зоны могут устанавливаться на территориях, прилегающих к отдельным участкам национальных природных парков, региональных ландшафтных парков, а также вокруг заказников, памятников природы, заповедных урочищ, ботанических садов, дендрологических парков, зоологических парков и парков-памятников садово-паркового искусства.

Размеры охранных зон определяются в соответствии с их целевым назначением на основе специальных обследований ландшафтов и хозяйственной деятельности на прилегающих территориях. Режим охранных зон территорий и объектов природно-заповедного фонда определяется с учетом характера хозяйственной деятельности на прилегающих территориях на основе оценки ее воздействия на окружающую среду.

В охранных зонах не допускается строительство промышленных и других объектов, развитие хозяйственной деятельности, которое может привести к негативному влиянию на территории и объекты природно-заповедного фонда. Оценка такого влияния осуществляется на основе экологической экспертизы, проводимой в порядке, установленном законодательством. Положения, определяющие режим каждой из охранных зон территорий и объектов природно-заповедного фонда, утверждаются государственными органами, которые принимают решения об их выделении.

В охранных зонах объектов, отнесенных к реперной сети (станции, посты, пункты наблюдений, предназначенные для получения непрерывных, однородных, репрезентативных данных, необходимых для установления многолетних тенденций изменения климата, гидрологического режима, загрязнения окружающей природной среды), запрещается:

- строительство и размещение любых сооружений и других объектов;
- размещение стоянок автомобильного и водного транспорта, тракторов, комбайнов, других машин и механизмов;
- сооружение оросительных и осушительных систем;

- выполнение горных, строительных, монтажных, взрывных работ и планировки грунта;
- добыча полезных ископаемых, в том числе строительных материалов;
- высадка деревьев и кустарников;
- устройство свалок мусора, навозохранилищ, выгребов, полигонов и накопителей бытовых и промышленных отходов, кладбищ, скотомогильников;
- сбросы якорей, прохождение с якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами, проведение дноуглубительных и землечерпательных работ;
- выделение рыбохозяйственных участков, вылов рыбы.

С целью обеспечения надлежащей эксплуатации сооружений и других объектов транспорта, а также охраны земель от негативного воздействия указанных объектов на землях, предоставленных в пользование предприятиям транспорта, могут устанавливаться охранные зоны с особыми условиями землепользования.

В охранных зонах электрических сетей, а также других особо важных объектов электроэнергетики действуют ограничения использования земель. Для создания нормальных условий эксплуатации электрических сетей, обеспечения их сохранности и соблюдения требований техники безопасности осуществляются следующие мероприятия: отводятся земельные участки; устанавливаются охранные зоны; определяются минимально допустимые расстояния между элементами таких сетей; прокладываются просеки в лесных, садовых, парковых и других многолетних насаждениях.

В пределах охранных зон земли у их владельцев и пользователей не изымаются, но налагаются ограничения на их использование. Предприятия, учреждения, организации и граждане, которым предоставлены в собственность, постоянное или временное пользование земельные участки, где находятся объекты электрических сетей, обязаны принимать надлежащие меры к сохранению указанных объектов.

Охранные зоны электрических сетей устанавливаются вдоль воздушных линий электропередач в виде земельного участка и воздушного пространства,

ограниченных вертикальными плоскостями, отстоящими по обе стороны линии от крайних проводов при условии неотклоненного их положения на определенные расстояния.

Кроме того, такие зоны для электрических сетей устанавливаются вдоль переходов воздушных линий электропередач через водоемы (реки, каналы, озера и др.) в виде воздушного пространства над поверхностью водоема, ограниченного вертикальными плоскостями, отстоящими по обе стороны линии от крайних проводов при условии отклоненного их положения, для судоходных водоемов на расстояние 100 метров, для несудоходных – на расстояние, предусмотренное для установки охранных зон вдоль воздушных линий электропередач, проходящих по суше.

Охранные зоны электрических сетей необходимо устанавливать также в следующих случаях:

- по периметру трансформаторных подстанций, распределительных пунктов и устройств на расстоянии 3 метров до ограждения или сооружения;
- вдоль подземных кабельных линий электропередач в виде земельного участка, ограниченного вертикальными плоскостями, отстоящими по обе стороны линии от крайних кабелей на расстояние 1 метра;
- вдоль подземных кабельных линий электропередач напряжением до 1 кВ, проложенных в городах под тротуарами, в виде земельного участка, ограниченного вертикальными плоскостями от крайних кабелей на расстоянии 0,6 метра в направлении зданий и сооружений и на расстоянии 1 метра в направлении проезжей части улицы.

Минимально допустимые расстояния от электрических сетей до зданий, сооружений, деревьев и других зеленых насаждений, а также от проводов воздушных линий электропередач к земельной и водной поверхности устанавливаются нормативными актами Минэнерго, согласованными с заинтересованными органами.

На трассах подземных кабельных линий связи вне населенных пунктов устанавливаются замерные столбики, предупредительные знаки или маркеры,

которые являются ориентирами трассы. Замерные столбики и предупредительные знаки устанавливаются как непосредственно на трассе кабеля, так и на некотором расстоянии от него, что в последнем случае сказывается на столбиках или знаках.

Трассы подземных кабельных линий связи в городах определяются соответствующей технической документацией, экземпляр которой должен находиться в отделе архитектуры местного органа исполнительной власти.

Между сооружениями линий связи или проводного вещания, другими ближайшими сооружениями устанавливается минимально допустимое расстояние (разрыв), что определяется правилами строительства соответствующих сооружений.

На трассах радиорелейных линий связи и телефонной канализации определяются отдельные участки земли, на которых запрещается строить любые объекты (сооружения), сажать деревья с целью предотвращения экранирующего действия на распространение радиоволн и нарушений телефон-канализации корневой системой. Расположение и границы таких участков предусматриваются в проектах на строительство этих линий и наносятся в отделе архитектуры местного органа исполнительной власти на топографические карты.

Зоны санитарной охраны создаются вокруг объектов, где имеются подземные и открытые источники водоснабжения, водозаборные и водоочистные сооружения, водоводы, объекты оздоровительного назначения и другие, для их санитарно-эпидемиологической защищенности. В пределах зон санитарной охраны запрещается деятельность, которая может привести к нанесению вреда подземным и открытым источникам водоснабжения, водозаборным и водоочистительным сооружениям, водоводам, объектам оздоровительного назначения, вокруг которых они созданы. В целом зоны санитарной охраны создаются для санитарно-эпидемиологической защищенности уязвимых экологических или рекреационных объектов.

В зависимости от типа источника питьевого водоснабжения (поверхностное, подземное), степени его защищенности и риска биологического, химиче-

ского и радиационного загрязнения, особенностей санитарных, гидрогеологических и гидрологических условий, а также характера загрязняющих веществ устанавливаются зоны санитарной охраны и отдельные пояса особого режима этих зон.

Границы зон санитарной охраны и поясов особого режима устанавливаются органами местного самоуправления по согласованию с местными органами исполнительной власти по водному хозяйству и органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Установление границ зон санитарной охраны источников и объектов централизованного питьевого водоснабжения осуществляется в процессе разработки проекта землеустройства. Указанные зоны входят в состав водоохранных зон и подразделяются на три пояса особого режима.

Первый пояс строгого режима включает территорию размещения водозабора, площадки водопроводных труб и водоподводящий канал;

Второй и третий пояса включают территорию, отводимую для обеспечения охраны источников и объектов централизованного питьевого водоснабжения, и предназначены для установления соответствующих ограничений и организации необходимых наблюдений.

В пределах зоны санитарной охраны источников питьевой воды и объектов централизованного питьевого водоснабжения хозяйственная и иная деятельность ограничивается. Так, запрещается размещение, строительство, ввод в эксплуатацию и реконструкция предприятий, сооружений других объектов, на которых не обеспечено в полном объеме соблюдение всех требований и выполнение тех мероприятий, которые не предусмотрены при проектировании зон санитарной охраны, в проектах на строительство и реконструкцию различных объектов.

Санитарно-защитные зоны создаются в целях отделения территории жилой застройки от экологически опасных объектов и предназначены для минимизации негативных последствий их деятельности.

Например, в целях обеспечения оптимальных условий жизнедеятельности человека в районах жилой застройки, массового отдыха и оздоровления населения при определении размещения новых, реконструкции действующих предприятий и других объектов, которые влияют или могут влиять на состояние атмосферного воздуха, устанавливают санитарно-защитные зоны. Для обеспечения безопасности населения, проживающего в районе расположения объектов электроэнергетики, устанавливаются санитарно-защитные зоны, размеры и порядок использования которых определяются в нормативно-правовых актах и проектах, утвержденных в установленном порядке.

В санитарно-защитных зонах инженерно-технических сооружений и коммуникаций запрещается проведение горных, погрузочно-разгрузочных, взрывчатых, мелиоративных работ, нарушение почвенного покрова, водных источников для обводнения и т.д. Важнейшей особенностью правового режима таких зон является то, что в их пределах запрещается строительство жилых объектов и объектов социальной инфраструктуры, связанных с постоянным пребыванием населения. Вследствие нарушения установленных границ санитарно-защитных зон возникает необходимость в отселении жителей, выведении из этих зон объектов социального назначения или осуществлении других мероприятий. Предприятия, учреждения, организации и граждане – субъекты предпринимательской деятельности, а также органы исполнительной власти, органы местного самоуправления решают вопрос о финансировании необходимых работ и мероприятий и сроках их реализации.

Водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы. Создание водоохраных зон важно для предотвращения засорения и загрязнения водных объектов, поэтому законодательством закреплён ряд ограничений хозяйственной деятельности на их территориях. Мониторинг соблюдения природоохранного законодательства свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля территорий водоохраных зон, а также о массовом характере нарушений требований водного законодательства. Например, в этих зонах осуществляется застройка и распашка территорий, уничтожаются лесные насаждения.

Водоохранные зоны устанавливаются с целью создания благоприятного режима водных объектов, предупреждения их загрязнения, засорения и истощения, уничтожения околотоводных растений и животных, а также уменьшения колебаний стока вдоль рек, морей и вокруг озер, водохранилищ и других водоемов. В состав водоохраных зон обязательно входят поймы рек, первые надпойменные террасы, бровки и крутые склоны берегов, а также прилегающие балки и овраги. Размеры и границы водоохраных зон определяются специальным проектом на основе нормативно-технической документации.

В пределах населенных пунктов границы водоохраных зон определяются генеральным планом населенного пункта и специальным проектом и утверждаются в соответствии с принятым порядком. На основе генерального плана разрабатывается и план земельно-хозяйственного устройства населенного пункта. Этот план может быть представлен как раздел генплана и также утверждаться в установленном порядке.

Проекты водоохраных зон разрабатываются по заказу органов водного хозяйства и других уполномоченных органов, согласуются с соответствующими органами, владельцами земли, землепользователями и утверждаются органами исполнительной власти. Границы водоохраных зон устанавливаются с учетом следующих факторов:

- рельефа местности, затопления, подтопления, интенсивности берегоразрушения, конструкции инженерной защиты берега;
- целевого назначения земель, входящих в состав водоохранной зоны.

Учитывая, что леса имеют значительную водоохранную функцию, границы водоохранных зон в них не устанавливаются.

Водоохранная зона имеет внутреннюю и внешнюю границы. Внутренняя граница совпадает с минимальным уровнем воды в водном объекте. Внешняя граница, как правило, привязывается к имеющимся контурам сельскохозяйственных угодий, дорог, лесополос, границ пойм, надпойменных террас, бровок склонов, балок и оврагов и определяется наиболее удаленной от водного объекта линией.

Внешняя граница водоохранной зоны на землях сельских населенных пунктов, землях сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, на территориях водохозяйственных, лесохозяйственных, рыбохозяйственных предприятий, а также на землях других землепользователей определяется с учетом расположения:

- зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения;
- расчетных зон переработки берегов;
- лесных насаждений. В большей степени способствуют охране вод насаждения с внешней границей, расположенной на расстоянии не менее 1000 метров от уреза пограничного уровня воды;
- всех земель отвода на существующих мелиоративных системах с расстоянием не менее 200 метров от бровки каналов или дамб.

В водоохранной зоне соблюдается режим регулируемой хозяйственной деятельности, в частности, запрещается:

- использование стойких и сильнодействующих пестицидов;
- размещение кладбищ, скотомогильников, свалок, полей фильтрации;
- сброс неочищенных сточных вод с использованием балок, карьеров, ручьев и т.д.;
- размещение жилищно-гражданских объектов, дачных поселений.

В отдельных случаях в водоохранной зоне может производиться добыча песка и гравия за пределами земель водного фонда на сухой части поймы, в праруслах рек по согласованию с уполномоченными органами водного хозяйства. Добыча песка и гравия производится на основании разрешений, выдаваемых в установленном законодательством порядке.

Особо ценные земли и земли с особым режимом использования. К особо ценным относятся следующие почвы:

- черноземы незеродированные несолонцеватые на лессовых породах;
- лугово-черноземные незасоленные несолонцеватые суглинистые;
- темно-серые оподзоленные и черноземы оподзоленные в лесах и глинистые;

- бурые горно-лесные и дерновобуроземные глубокие и среднеглубокие;
- дерново-подзолистые суглинистые почвы;
- торфяники с глубиной залегания торфа более одного метра и осушенные независимо от глубины.

К категории особо ценных относятся также земли:

- опытных полей научно-исследовательских учреждений и учебных заведений;
- природно-заповедного фонда;
- историко-культурного назначения.

Изъятие особо ценных земель для несельскохозяйственных нужд не допускается, за исключением случаев, определенных законодательством. Земельные участки особо ценных земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут изыматься (выкупаться) для строительства объектов общегосударственного значения, дорог, линий электропередач и связи, трубопроводов, осушительных и оросительных каналов, геодезических пунктов, жилья, объектов социально-культурного назначения, нефтяных и газовых скважин и производственных сооружений, связанных с их эксплуатацией.

4.4 Проектирование сети особо охраняемых территорий и формирование системы мероприятий по эколого-экономической оптимизации использования и охраны земель

Основным принципом современного отношения к охране природы является поддержание экологического баланса местности на основе системного проектирования сети особо охраняемых территорий. Такая сеть представляет собой совокупность определенных охраняемых законом форм территорий (заповедники, национальные парки, заказники и т.д.), систематизированных на основе их принадлежности к естественно-антропогенным категориям (природные, природно-исторические, ландшафтные, геологические и т.п.).

Функциональную целостность сети особо охраняемых территорий обеспечивают землеустроительные проекты, в которых предусмотрено размещение

массивов пахотных земель в сочетании с проникновением в них естественных контуров природных угодий. Такое проектное решение организации территории оказывает благотворное влияние для всего природно-антропогенного комплекса, обеспечивая при этом его функционирование как единой системы.

При осуществлении градостроительной деятельности предусматриваются следующие меры по охране земель:

- максимальное сохранение площади земельных участков с почвенным и растительным покровом;
- снятие и складирование в определенных местах плодородного слоя почвы с последующим использованием его для улучшения малопродуктивных угодий, рекультивации земель и благоустройству населенных пунктов и промышленных зон;
- недопущение нарушения гидрологического режима земельных участков;
- соблюдение экологических требований, установленных законодательством, при проектировании, размещении и строительстве объектов.

Изъятие (выкуп) и предоставление земельных участков для градостроительных нужд осуществляются с учетом необходимости максимального сохранения сельскохозяйственных и лесных угодий и почвенного покрова в установленном законом порядке.

Земли жилой и общественной застройки, земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и другого специального назначения используются в основном для размещения объектов хозяйствования. Использование земель жилищной и общественной застройки осуществляется согласно генеральному плану населенного пункта, другой градостроительной документации, плана земельно-хозяйственного устройства соответствующей территории с соблюдением государственных стандартов и норм, региональных и местных правил застройки.

Застроенные земли за пределами населенных пунктов представлены хозяйственными дворами сельскохозяйственных предприятий (гаражи, фермы,

склады и т.д.) и производственными предприятиями. Для всех предприятий установлены охранные зоны в соответствии с действующими нормативными актами.

Наибольшую долю среди мероприятий по эколого-экономической оптимизации использования и охраны земель (более 88% от всех таких мероприятий) составляют меры по консервации земель путем залужения. Целесообразность их использования обусловлена нарушенным составом покрова сильноэродированных почв и величиной крутизны склонов более 5°, податливых для разрушения водной эрозией. Практически безальтернативная идея вывода малопродуктивных земель из сферы активного земледелия и отвода их на консервацию возможна путем создания на них сплошного растительного покрова – залужения почвы и постепенной ее регенерации в условиях биологического круговорота, близкого к замкнутому. Это основной путь оздоровления разрушенных эрозией земель. В режиме такого оздоровления создаются достаточно производительные пастбища и сенокосы, которые будут использоваться в системе кормопроизводства.

Таким образом, суть вывода эродированных земель из состава пашни заключается в обеспечении условий для восстановления плодородия почв, защиты от эрозионно-опасных и других неблагоприятных природных явлений, то есть в создании устойчивых в эрозионно-экологическом отношении фитоценозов, кормовых угодий.

Агролесотехнические мелиорация земель предусматривает осуществление комплекса мероприятий, направленных на обеспечение коренного улучшения земель путем использования почвозащитных, стокорегулирующих и других свойств защитных лесных насаждений. С этой целью формируются такие полифункциональные лесомелиоративные системы, как плоскостные (противоэрозионные) защитные лесонасаждения, обеспечивающие защиту земель от эрозии, а водных объектов от истощения и заиления. Облесение оврагов, балок, склонов, песков и других деградированных земель, а также прибрежных защитных полос и водоохраных зон рек и других водоемов, посадка линейных (по-

леса защитных) лесонасаждений, обеспечивающих защиту от ветровой и водной эрозии будет способствовать улучшению почвенно-климатических условий сельскохозяйственного производства.

Важным направлением рационального использования земельных ресурсов является улучшение экологического состояния орошаемых земель, на которых наблюдается подтопление, вторичное засоление, водная эрозия, разрушение природной структуры почв и т.д. Основное внимание уделяется рационализации и реконструкции действующих оросительных систем путем использования таких технологий водопользования, которые учитывают потребности в поливе сельскохозяйственных культур и изменение микроклимата орошаемых участков, обеспечение больших урожаев без деградации земель.

5 Методические основы планирования и анализ использования земель сельскохозяйственного назначения в России

5.1 Основные положения государственного учета земель в Российской Федерации

Для планирования использования, охраны земель и принятия других управленческих решений в сфере землепользования необходимы систематизированные сведения о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах территорий. Получение этих сведений является *целью государственного учета земель*.

Земельный фонд Российской Федерации образуют земли, находящиеся в пределах страны. По официальным данным статистического учета земель на 1 января 2016 года площадь земельного фонда 85 субъектов Российской Федерации составила 1712,5 млн. га.

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.

Что касается *внутренних морских вод*, то в их состав входят воды той части Мирового океана, которая расположена между сухопутной территорией

государства и его *территориальным морем*. Последнее представляет собой полосу моря шириной в 12 морских миль, непосредственно примыкающую к сухопутной территории или внешней границе внутренних вод и находящуюся под суверенитетом прибрежного государства (международная морская миля равна ровно 1852 метрам).

Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель по состоянию на 1 января 2016 года представлено Федеральной службой государственной регистрации кадастра и картографии (далее – Росреестр) на рисунке 1.

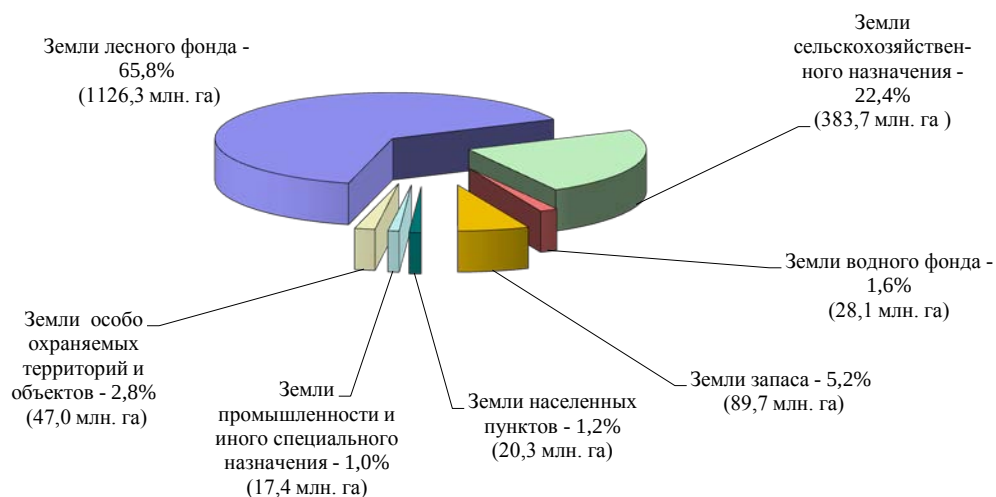


Рисунок 1 – Структура земельного фонда Российской Федерации в разрезе категорий земель, за исключением земель, покрытых внутренними морскими водами и территориальным морем, на 1 января 2016 года

В течение 2015 года площадь земельного фонда Российской Федерации увеличилась за счет учета земель Республики Крым. Часть таких категорий земель, как земли лесного фонда, сельскохозяйственного назначения, запаса, промышленности и иного специального назначения, населенных пунктов была трансформирована в результате перевода земель из одной категории в другую (таблица 6).

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.

Таблица 6 – Сравнение площадей в распределении земельного фонда Российской Федерации по категориям земель (млн. га)*

№ п/п	Категории земель	на 01.01.2015	на 01.01.2016	2015 к 2016 (+/-)	Изменения (+/-), %
1	Земли сельскохозяйственного назначения	385,5	383,7	-1,8	-0,47
2	Земли населенных пунктов, в том числе:	20,1	20,3	+0,2	+0,99
	- городских,	8,3	8,3	-	-
	- сельских	11,8	12,0	+0,2	+1,67
3	Земли промышленности и иного специального назначения	17,2	17,4	+0,2	+1,15
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	47,0	47,0	-	-
5	Земли лесного фонда	1122,6	1126,3	+3,7	+0,33
6	Земли водного фонда	28,0	28,1	+0,1	+0,36
7	Земли запаса	89,5	89,7	+0,2	+0,22
<i>Итого земель в России</i>		<i>1709,9</i>	<i>1712,5</i>	<i>+2,6</i>	<i>+0,15</i>

* Данные Росреестра

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.

5.2 Учет земель по угодьям и их мелиоративное состояние

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 2016 года площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель России равнялась 222,1 млн. га, что составило 13,0% всего земельного фонда страны. Соответственно остальные 87,0% этого фонда на площади 1490,4 млн. га занимали несельскохозяйственные угодья. Детальное представление о структуре сельскохозяйственных угодий дает диаграмма Росреестра на рисунке 2.

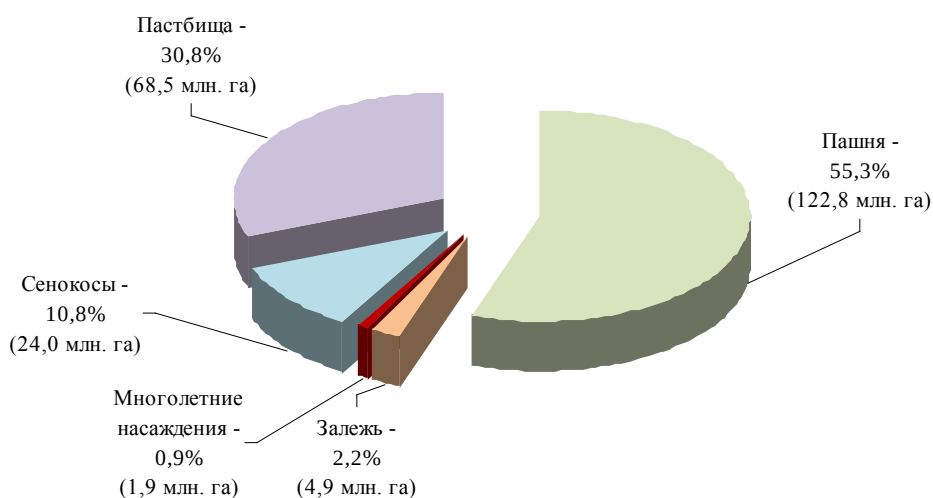


Рисунок 2 – Структура сельскохозяйственных угодий Российской Федерации на 1 января 2016 года

Анализ динамики изменения с 1990 года площади сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации показывал прочно установившуюся тенденцию их сокращения. Впервые в 2015 году по сравнению с соответствующими данными 2014 года отмечен рост площади сельскохозяйственных угодий на 1860,5 тыс. га, в том числе пашни – на 1262,7 тыс. га (таблица 7). Однако такое увеличение объясняется не столько вовлечением сельскохозяйственных угодий, включая пашню, в производственный оборот, сколько присоединением к России Республики Крым. Только за счет земель этой Республики площадь сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации выросла на 1792,4 тыс. га, в том числе пашни – на 1271,4 тыс. га.

Таблица 7 – Динамика площади сельскохозяйственных угодий, включая земли личного пользования, в границах Российской Федерации в период с 2010 по 2016 годы (млн. га)

№ п/п	Сельскохозяйственные угодья	Годы					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Всего, в том числе:	220,4	220,3	220,2	220,2	220,2	222,1
2	- пашня,	121,4	121,4	121,5	121,5	121,5	122,8
3	- сенокосы и пастбища,	92,1	92,0	92,0	92,0	92,0	92,5
4	- залежь	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9

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.

Во всех категориях земель страны доля мелиорируемых сельскохозяйственных угодий в общей их площади составляет всего 5%. Доля земель, которые находятся в стадии мелиоративного строительства и восстановления плодородия почв, занимает 9% площади, необходимой для улучшения земель и повышения технического уровня мелиоративных систем (таблица 8). Из общей площади в стадии мелиоративного строительства и восстановления плодородия почв, составляющей 491,4 тыс. га, у сельскохозяйственных производителей находилось 418,7 тыс. га сельскохозяйственных угодий.

Таблица 8 – Мелиоративное состояние угодий в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 года*

№ п/п	Мелиоративное состояние угодий	Площадь
1	Мелиорируемые угодья во всех категориях земель, из них	11,3 млн. га
2	- сельскохозяйственные угодья, в том числе:	9,3 млн. га
3	- орошаемые,	4,6 млн. га
4	- осушаемые	4,7 млн. га
5	Хорошее мелиоративное состояние сельскохозяйственных угодий	2,9 млн. га
6	Удовлетворительное мелиоративное состояние сельскохозяйственных угодий	3,5 млн. га
7	Неудовлетворительное мелиоративное состояние сельскохозяйственных угодий	2,9 млн. га
8	Требуется улучшение земель и повышение технического уровня мелиоративных систем	5,3 млн. га
9	Находится в стадии мелиоративного строительства и восстановления плодородия почв	491,4 тыс. га

*Составлено по данным Росреестра

Половина *орошаемых земель* расположена, в основном, 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).

5.3 Категории участников земельных отношений в сельском хозяйстве

В процессе планирования использования и охраны земель для сельскохозяйственных целей определяются *категории участников земельных отношений*. Как правило, они делятся на две большие группы:

- организации;
- граждане и их объединения.

Как видно из таблицы 9, основными потребителями сельскохозяйственных угодий из организаций страны являются хозяйственные товарищества и общества, а также производственные кооперативы.

Таблица 9 – Использование сельскохозяйственных угодий России организациями, на 1 января 2016 года, тыс. га*

№ п/п	Хозяйствующие субъекты – организации	Сельскохозяйственные угодья, в т.ч.	
		всего	пашни
1	Хозяйственные товарищества и общества	60526,9	42930,5
2	Производственные кооперативы	43100,5	25064,0
3	Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	6116,5	2779,7
4	Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	1713,5	1309,4
5	Подсобные хозяйства	923,9	572,6
6	Прочие предприятия	4405,2	2818,8
7	Общинно-родовые хозяйства	15,8	0,3
8	Казачьи общества	89,5	60,4
Итого сельскохозяйственных угодий		116891,8	75535,7

*Данные Росреестра

Что касается граждан и их объединений, то таких основных категорий субъектов хозяйствования на земле насчитывается 13 видов (таблица 10).

Таблица 10 – Использование сельскохозяйственных угодий России гражданами и их объединениями, на 1 января 2016 года, тыс. га*

№ п/п	Хозяйствующие субъекты – граждане и их объединения	Сельскохозяйственные угодья, в т.ч.	
		всего	пашни
1	Крестьянские (фермерские) хозяйства	23901,7	16424,7
2	Индивидуальные предприниматели, не образовавшие крестьянские (фермерские) хозяйства	2737,1	2029,0
3	Личные подсобные хозяйства	7439,7	5116,0
4	Граждане, имеющие служебные наделы	53,4	10,7
5	Садоводы и садоводческие объединения граждан	1109,7	49,8
6	Огородники и огороднические объединения граждан	271,4	270,0
7	Дачники и дачные объединения граждан	79,6	63,2
8	Граждане, имеющие земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства	559,6	466,9
9	Животноводы и животноводческие объединения граждан	319,0	45,7
10	Граждане, занимающиеся сенокосением и выпасом скота	15134,2	466,9
11	Граждане, занимающиеся северным оленеводством и промыслами	0,0	0,0
12	Граждане – собственники земельных участков	10679,8	7983,4
13	Собственники земельных долей	13508,0	7417,7
<i>Итого использовалось земель гражданами и их объединениями</i>		<i>75793,2</i>	<i>41116,1</i>

*Данные Росреестра

Во второй группе потребителей сельскохозяйственных угодий для производства продукции сельского хозяйства самыми заметными являются крестьянские (фермерские) хозяйства, граждане, занимающиеся сенокошением и выпасом скота и собственники земельных долей, а также граждане – собственники земельных участков и личные подсобные хозяйства.

Вместе с тем граждане, занимающиеся северным оленеводством и промыслами, хотя и входят в группу производителей продукции сельского хозяйства, сельскохозяйственные угодья не используют. Это связано с тем, что в России учет оленьих пастбищ, предоставленных хозяйствующим субъектам для северного оленеводства, имеет свои особенности. Дело в том, что оленьи пастбища могут учитываться в составе земель, занятых лесными насаждениями и болотами, нарушенных и прочих земель. Такой учет связан с тем, что оленьи пастбища – это территории, расположенные в разных природных зонах северных районов страны, растительный покров которых пригоден для корма северного оленя (тундра, лесотундра, северная тайга). Оленьи пастбища лесных земель, которые входят в состав несельскохозяйственных угодий земель сельскохозяйственного назначения, со временем могут быть выведены из их состава.

Таким образом, обе группы участников земельных отношений в сельском хозяйстве представлены производителями сельскохозяйственной продукции. В целом, на 1 января 2016 года для производства продукции сельского хозяйства сельскохозяйственными организациями использовалось 60,7% площади, занятой сельскохозяйственными угодьями, гражданами – 39,3%.

По данным Росреестра в 2015 году по сравнению с предыдущим годом общая площадь сельскохозяйственных угодий у производителей сельскохозяйственной продукции увеличилась на 1399,2 тыс. га, в том числе площадь пашни – на 1167,0 тыс. га. В течение 2015 года из земель запаса было переведено в категорию земель сельскохозяйственного назначения и предоставлено для сельскохозяйственного производства 18,0 тыс. га сельскохозяйственных угодий. Из фонда перераспределения земель выделено разным категориям производителей сельскохозяйственной продукции 416,5 тыс. га.

5.4 Учет земель по формам собственности

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, а также другим муниципальным образованиям, являются *муниципальной собственностью*.

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 данным Росреестра на 1 января 2016 года в России в частной собственности находилось 133,4 млн. га земель. Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 115,3 млн. га, в

собственности юридических лиц – 18,1 млн. га. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1579,1 млн. га (рисунок 3).

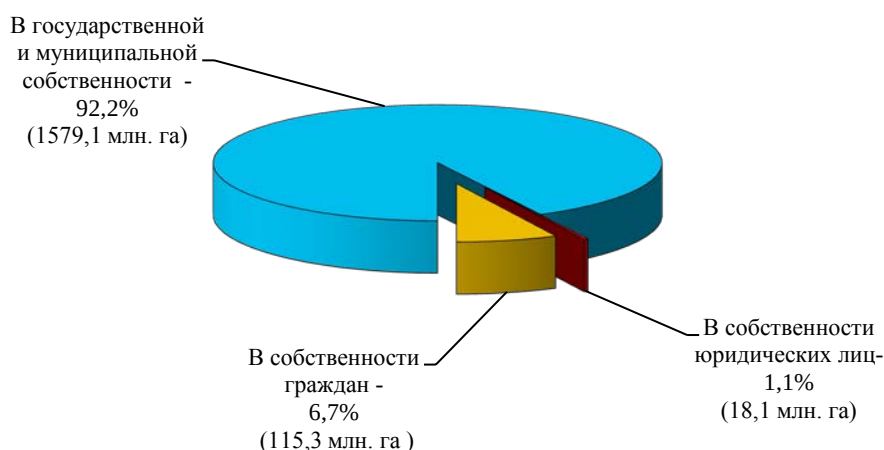


Рисунок 3 – Структура земель Российской Федерации по формам собственности (данные Росреестра на 1 января 2016 года)

Одной из разновидностей частной собственности на землю являются земельные доли. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельная доля, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу указанного Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (п. 1 ст. 15).

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 выделено земельных участков и зарегистрировано в частной, государственной или муниципальной собственности на совокупной площади 26,1 млн. га земель.

На 1 января 2016 года земельные доли граждан (включая общую совместную собственность) занимали 88,4 млн. га, что составило 5,2% в земельном

фонде страны и 66,3% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране. Постепенно в соответствии с нормами Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные доли переходят от граждан в собственность юридических лиц и государственную собственность. Всего в стране юридическими лицами приобретено у граждан земельных участков общей долевой собственности на площади 1196,2 тыс. га. Эти участки прошли регистрацию в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним как доли юридических лиц в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем почти 1541 тыс. га земель общей долевой собственности зарегистрировано в качестве долей в праве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Установившиеся тенденции сокращения площади земель, находившихся в собственности граждан, увеличения площади в собственности юридических лиц, а также государственной и муниципальной собственности на землю подтвердили и соответствующие сведения на 1 января 2016 год. По сравнению с данными 2014 года в 2015 году площадь земель, находившихся в собственности граждан, сократилась на 87,3 тыс. га. Что касается земельных участков общей собственности граждан (как долевой, так и совместной), то площадь под ними уменьшилась на 958,8 тыс. га. Напротив, в этот же период площади земель в собственности юридических лиц, а также государственной и муниципальной собственности увеличились соответственно на 908,4 тыс. га и 1787,0 тыс. га.

Основными источниками увеличения совокупной площади земель юридических лиц являются следующие:

- выкуп земельных участков, предоставленных юридическим лицам на праве пользования 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.

Граждане и юридические лица России используют для сельскохозяйственных целей и земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, как правило, на праве аренды и/или на праве постоянного (бессрочного) пользования, на праве безвозмездного пользования. Например, по состоянию на 1 января 2016 года гражданами использовалось более 20 млн. га земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, из них на площади более 7 млн. га может быть легитимно оформлено право частной собственности на землю.

Сложившаяся к 2016 году структура частной собственности в разрезе категорий земель страны представлена на рисунке 4.

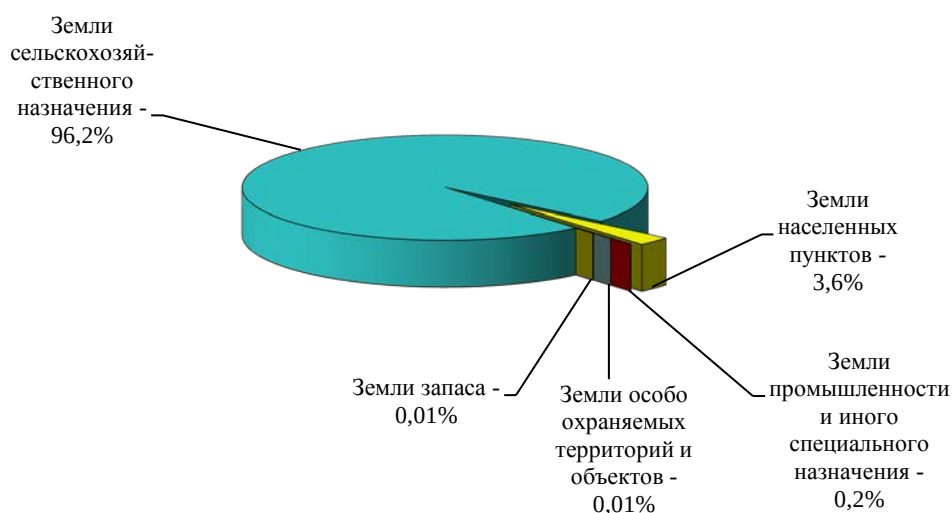


Рисунок 4 – Структура частной собственности в разрезе категорий земель Российской Федерации (данные Росреестра на 1 января 2016 года)

5.5 Разграничение государственной собственности на землю

В сфере российского землепользования имеются некоторые правовые и методические проблемы планирования использования земель, требующие свое-

го 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. Регистрация права собственности на землю указанных субъектов земельных отношений производится согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю».

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, например, учитывая невысокие темпы прироста разграниченных земель сельскохозяйственного назначения, процесс их разграничения может растянуться надолго (таблица 11).

Таблица 11 – Динамика площади разграниченных государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения России, тыс. га*

Категория земель	Разграничено на 1 января			Темпы прир-а за год, %		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2013	2014	2015
Земли сельскохозяйственного назначения	25 534,3	27 393,8	26 137,2	+1,8	+0,7	-0,5

*Данные Росреестра

Что касается других категорий земель, то на 1 января 2016 года работы по разграничению земель государственной собственности на землях населенных

пунктов выполнены лишь на 10,5%. Доля разграниченных земель в городских населенных пунктах составила 17,8%, сельских – лишь 4,4% от площади соответствующих земель, подлежащих разграничению. Примерно такая же ситуация складывается и в разграничении некоторых других земель. Так, разграничение земель государственной собственности на землях промышленности выполнены всего лишь на 18%. Однако если рассматривать категорию земель промышленности и иного специального назначения в целом, то доля разграниченных земель от всей площади, подлежащей разграничению, составила 65,6%. Почти на 82% разграничены государственные земли лесного фонда, более чем на 79% – земли особо охраняемых территорий и объектов.

По состоянию на 1 января 2016 года более 61% общей площади разграниченных государственных и муниципальных земель находится в собственности Российской Федерации (таблица 12).

Таблица 12 – Разграничение государственных и муниципальных земель разных категорий на собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность (тыс. га)*

№ п/п	Категория земель	Всего в государственной и муниципальной собственности	из них:		
			в собственности РФ	в соб-и суб-ов РФ	в мун-ой собств-и
1	Земли сельскохозяйственного назначения	255375,5	5835,4	11211,5	9090,3
2	Земли населенных пунктов	15566,8	769,4	250,7	613,7
3	Земли промышленности и иного специального назначения	17061,3	10693,6	374,6	131,9
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	47018,6	31318,3	5988,2	8,6
5	Земли лесного фонда	1126319,8	921665,1	378,9	0,4
6	Земли водного фонда	28053,9	450	0,9	11,7
7	Земли запаса	89702,8	47,1	1,9	55,8
<i>Итого земель</i>		<i>1579098,7</i>	<i>970778,9</i>	<i>18206,7</i>	<i>9912,4</i>

*Составлено по данным Росреестра

С учетом всех указанных факторов, а также процессов перевода земель из одной категории в другую доля разграниченных земель Российской Федерации составила более 63% от общей площади земель, подлежащих разграничению.

5.6 Использование земель сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, расположенные за границами населенных пунктов и предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей.

Такие земли предоставлены различным сельскохозяйственным организациям: товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским учреждениям. Основная часть земельных участков, полученных гражданами для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса сельскохозяйственных животных входит в состав земель сельскохозяйственного назначения. К данной категории земель принадлежат также земли, выделенные казачьим обществам и родовым общинам, и земельные доли, в том числе не востребованные.

Земельные участки, не предоставленные заинтересованным лицам для сельскохозяйственного производства, но предназначенные для нужд сельского хозяйства, образуют так называемый *фонд перераспределения земель* и также 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, сенокошения, выпаса скота. Эти участки могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе.

Так, в 2015 году относительно большие площади сельскохозяйственных угодий из фонда перераспределения земель были вовлечены в сельскохозяй-

ственный оборот на территории Забайкальского края, Республики Северная Осетия-Алания, Пензенской области – соответственно 13,6 тыс. га; 13,3; 6,6 тыс. га. Что касается пополнения в этом же году фонда перераспределения земель, то наибольшие площади сельскохозяйственных угодий были зачислены в этот фонд в Республике Тыва, Свердловской, Новгородской и Псковской областях – соответственно 33,3 тыс. га; 17,7; 12,2; 12,2 тыс. га.

Источниками пополнения фонда перераспределения земель служат, например, такие, как:

- земельные участки, от которых добровольно отказались собственники и по решению соответствующего исполнительного органа власти эти участки были переведены в указанный фонд земель сельскохозяйственного назначения;
- земельные участки, от которых в принудительном порядке вынуждены были отказаться собственники (владельцы);
- не переданные по наследству земельные участки по причине отсутствия наследников, как по закону, так и по завещанию;
- неиспользуемые или незаконно используемые земли ликвидированных сельскохозяйственных организаций.

Изменения площади фонда перераспределения земель сельскохозяйственного назначения, которые совершились за период 2014-2015 гг. представлены в таблице 13.

Таблица 13 – Изменения площади фонда перераспределения земель в России за период 2014-2015 гг., тыс. га*

Состав земель	2014 г.	2015 г.	2014 г. к 2015 г. (+/-)
Все земли фонда перераспределения,	46 122,1	43 713,0	-2409,1
из них сельскохозяйственные угодья,	11 822,7	11 895,2	+72,5
в том числе пашня	3 489,8	3 510,7	+20,9

*Данные Росреестра

За указанный период уменьшение общей площади земель сельскохозяйственного назначения из фонда перераспределения в стране произошло за счет сокращения его площадей в 24 субъектах Российской Федерации. К ним относятся, например, Вологодская область, Красноярский край, Омская область, Камчатский край, Еврейская автономная область – уменьшение соответственно на: 2247,8 тыс. га; 338,4; 61,3; 31,7; 40,1 тыс. га.

Учитывая, что, как показывают данные таблицы 8, земли сельскохозяйственного назначения, образующие в стране фонд перераспределения земель занимают более 40 млн. га, а следовательно, являются значимыми для планирования их использования в сельскохозяйственном производстве, необходимо урегулировать порядок зачисления земельных участков в данный фонд, а также их предоставления и исключения из этого земельного фонда. До сих пор указанные вопросы распоряжения землями фонда перераспределения остаются в стране неурегулированными.

Земли сельскохозяйственного назначения отводятся в установленном порядке под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи. Из состава этих земель передаются участки лесохозяйственным предприятиям для целей лесоразведения. За счет земель сельскохозяйственного назначения увеличивают свои площади предприятия, занимающиеся природоохранной деятельностью. Постоянно осуществляется отвод указанных земель также и для других несельскохозяйственных целей, например, под строительство нефтегазопроводов, заводов, придорожных торгово-промышленных комплексов и т.д. В частности, в 2015 году было предоставлено более 75 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения для нужд, не связанных с сельским хозяйством, в том числе для расширения и строительства населенных пунктов – 52,7 тыс. га.

В результате указанных и других трансформаций распределение сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий на 1 января 2016 года сложилось следующим образом (таблица 14).

Таблица 14 – Распределение земель сельскохозяйственного назначения России по угодьям по состоянию на 1 января 2016 года

№ п/п	Наименование угодий	Площадь, млн. га	%
1	Сельскохозяйственные угодья	197,7	51,5
2	Лесные площади	24,8	6,5
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	19,2	5,0
4	Земли под дорогами	2,3	0,6
5	Земли застройки	1,1	0,3
6	Земли под водой	13,1	3,4
7	Земли под болотами	24,8	6,5
8	Другие земли	100,7	26,2
<i>Итого</i>		<i>383,7</i>	<i>100,0</i>

Что касается распределения земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности, то по данным на 1 января 2016 года их площадь, которая равнялась 383,7 млн. га (100%), распределилась следующим образом:

- государственная и муниципальная собственность – 255,3 млн. га (66,5%);
- частная собственность – 128,4 млн. га, в том числе:
 - собственность граждан – 111,1 млн. га (29,0%);
 - собственность юридических лиц – 17,3 млн. га (4,5%).

Таким образом, в Российской Федерации из всех земель, находящихся в частной собственности и, как указывалось выше, занимающих 133,4 млн. га, на долю земель сельскохозяйственного назначения приходится 96,2%. На большую часть этих земель (68,7%) приходятся земельные доли граждан в общей собственности на землю. Напомним, что на 1 января 2016 года площадь земельных долей составила 88,3 млн. га. В 2015 году гражданами было выделено в счет земельных долей земельных участков на площади 0,4 млн. га.

В состав земельных долей граждан входят *невостребованные земельные доли*. На 1 января 2016 года площадь невостребованных земельных долей в составе общей площади земельных долей граждан занимала 17,2 млн. га.

Согласно Федеральному закону от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» невостребованными земельными долями могут быть признаны:

- земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд (п.1 ст. 12.1);

- земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий (п.2 ст. 12.1);

- земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника (п.2 ст. 12.1).

По данным Росреестра на 1 января 2016 года земли, находящиеся в общей долевой собственности, на 95,8% состояли из земельных долей граждан, в том числе невостребованных. Распределение площади земельных долей (включая общую совместную собственность) между организациями, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции, представлено на рисунке 5.

В 2015 году сельскохозяйственные организации осуществляли свою деятельность на землях различных форм собственности, в том числе:

- частной собственности – 14,1 млн. га;
- общей собственности – 65,2 млн. га, из них:
 - долевая собственность составила 64,6 млн. га,
 - совместная собственность составила 0,6 млн. га;
- государственной и муниципальной собственности – 329,8 млн. га.

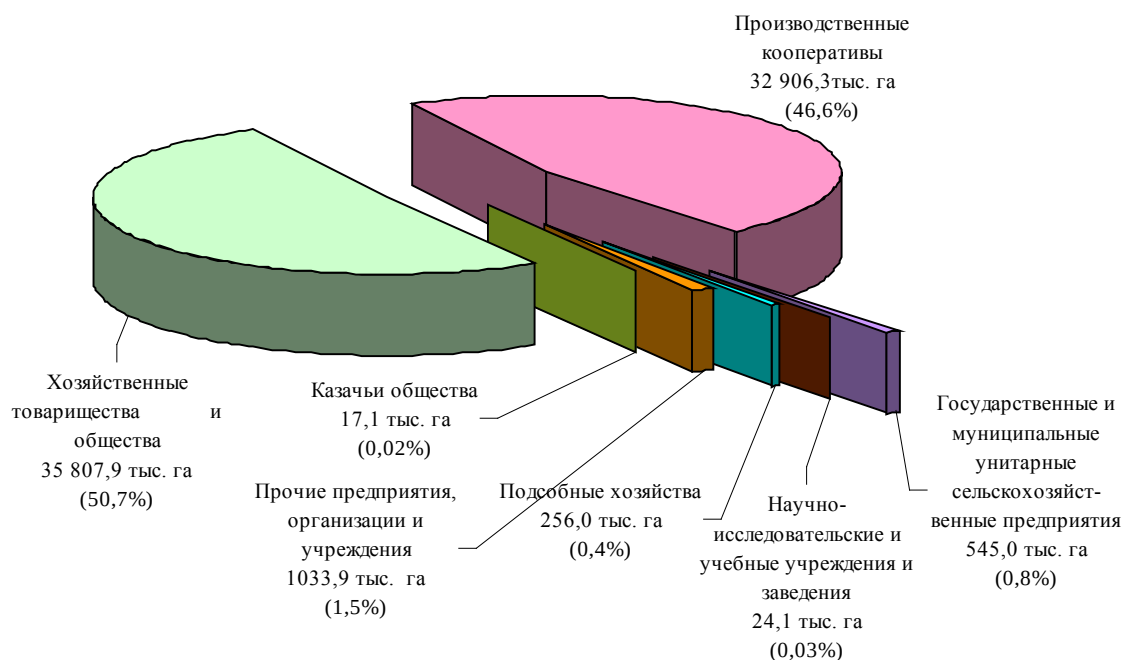


Рисунок 5 – Распределение земельных долей между организациями, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции, на 01.01.2016 года

Организации и граждане, занимающиеся сельскохозяйственным производством, используют также земли, предоставленные в аренду из земель лесного фонда, водного фонда и других категорий земель. Так, в 2015 году на землях населенных пунктов для сельскохозяйственных целей использовалось 8,8 млн. га.

По данным Росреестра всего на 1 января 2016 года у организаций и граждан, занимающихся сельскохозяйственным производством, в использовании числилось 521,4 млн. га земель, из них земли сельскохозяйственного назначения составили более 340 млн. га (65% от всех земель, находившихся в использовании). При этом на долю организаций приходилось 79,9% от всех земель, находившихся в использовании для сельскохозяйственного производства (416,4 млн. га), на долю граждан и некоммерческих объединений граждан – 20,1% (105,0 млн. га).

Динамика площади земельных участков граждан России по основным видам их сельскохозяйственной деятельности представлена в таблице 15. Совокупная площадь земельных участков, предоставленных в России в собственность крестьянским (фермерским) хозяйствам, для ведения личного подсобного

хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, индивидуальным предпринимателям в целях производства сельскохозяйственной продукции и для других целей, составила 22,8 млн. га. В 2015 году было предоставлено для указанных видов сельскохозяйственной деятельности 0,8 млн. га земель.

Таблица 15 – Динамика площади земельных участков граждан России по основным видам их сельскохозяйственной деятельности, тыс. га

№ п/п	Направления деятельности	Площадь земельных участков по годам в соответствии с их целевым использованием				
		1999	2000	2005	2010	2015
1	Крестьянское (фермерское) хозяйство	14 484,1	15 368,7	14 910,5	16 284,1	18 130,4
2	Личное подсобное хозяйство	6216,7	6177,4	6971,2	7475,8	7976,6
3	Садоводство	1265,1	1262,0	1248,3	1259,7	1286,2
4	Огородничество	457,3	441,7	318,1	283,4	271,5
5	Дачное строительство	11,9	12,2	17,2	63,8	107,4
6	Индивидуальное жилищное строительство	638,4	642,5	766,9	902,2	1025,6

В целом вопросы образования земельных участков для сельскохозяйственного производства и оформление хозяйствующими субъектами прав на них остаются актуальными.

6 Методология планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

6.1 Общие вопросы методологии для планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в России

В целях данной работы под планированием использования земель сельскохозяйственного назначения подразумевается система деятельности субъектов (участников) земельных отношений, предусматривающая осуществление

мероприятий по изучению состояния земель сельскохозяйственного назначения, организации рационального использования и охраны таких земель, их территориальному устройству.

К указанным участникам земельных отношений относятся:

- граждане и юридические лица,
- Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования,
- а также иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, права которых на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

Земельные отношения в Российской Федерации трактуются в качестве отношений по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В России земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится *в совместном ведении* Федерации и субъектов Федерации.

Поэтому оно состоит из трех основных частей:

- 1) Земельного кодекса Российской Федерации,
- 2) федеральных законов,
- 3) принимаемых в соответствии с федеральными законами законов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Земельному кодексу Российской Федерации, федеральным законам. Правительство Российской Федерации принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, а также соответствующими указами Президента Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов

Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Среди *полномочий Российской Федерации* в области земельных отношений находятся:

- резервирование земель для нужд Российской Федерации;
- изъятие земельных участков для нужд Российской Федерации;
- разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель.

Похожие *полномочия в области земельных отношений* закреплены Земельным кодексом Российской Федерации *и за ее субъектами*. К ним относятся:

- резервирование земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации;
- изъятие земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации;
- разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации;
- иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Что касается *полномочий органов местного самоуправления* в области земельных отношений, то к ним относятся:

- резервирование земель для муниципальных нужд;
- изъятие земельных участков для муниципальных нужд;
- установление (с учетом требований законодательства Российской Федерации) правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований;
- разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;
- иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Исходя из перечня перечисленных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления *приоритетные направления и перечень мероприятий* по планированию использования земель сельскохозяйственного назначения устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующих уполномоченных органов

Земельное законодательство России является прозрачным и общедоступным для всех участников (субъектов) земельных отношений.

Одним из доказательств того, что земельное законодательство в России прозрачно (ясно) и общедоступно является закрепленный Земельным кодексом Российской Федерации принцип. Согласно этому принципу граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством (пп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Достаточно прозрачно и управление земельными ресурсами России.

В современных условиях государственное регулирование рассматривают и как функцию управления. Нередко предлагается заменить систему прямого государственного управления системой государственного регулирования, введя в нее необходимые элементы прямого управления. Поэтому основными субъектами управления в стране являются:

- органы законодательной (представительной) власти,
- органы исполнительной власти,
- определенным образом на поведение участников земельных отношений влияют и субъекты судебной власти (различные суды).

В современных условиях, повышая эффективность и дополняя земельное законодательство, органы законодательной (представительной) власти уделяют основное внимание законам о контроле использования земель в соответствии с

законодательством, вовлечении неиспользуемых земель или используемых с нарушением законодательства в хозяйственный оборот. Например, в 2016 году приняты следующие федеральные законы:

- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 335-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Земельного кодекса Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в статьи 13 и 15 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»»;

- 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»;

- другие.

Помимо органов законодательной (представительной) власти управляющее воздействие на земельные ресурсы оказывают и органы исполнительной власти, прежде всего Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России), а также их службы и территориальные органы. Указанные федеральные органы исполнительной власти осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. При этом Минэкономразвития России осуществляет соответствующие функции для всех земель

страны, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а Минсельхоз России – в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения.

Для повышения эффективности и прозрачности управленческих решений по использованию земельных ресурсов Минэкономразвития России и Минсельхоз России в пределах своих компетенций вправе издавать методические рекомендации по вопросам практики исполнения законодательных предписаний в соответствующих частях земельных отношений. Как правило, все методические материалы открыты и доступны, они публикуются или доводятся до сведения уполномоченных региональных органов и заинтересованных лиц (граждан, организаций) иным образом.

Таким образом, *планирование использования и охраны земель представляет собой также функцию государственного управления по определению направлений применения земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов.*

На современном этапе в развитых странах мира планирование использования земель является одной из главных функций государственного управления в области земельных отношений. Термин «планирование использования земель» в указанных странах трактуется как «планирование территории». В различных странах он имеет разное название:

- в Великобритании – «планирование городской и сельской территории»,
- в ФРГ – «планировочное благоустройство территории»,
- во Франции – «благоустройство территории»,
- в США – «зонирование» или «планирование поверхности» и т.д.

В России правообладателями земельных участков являются собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы. Их деятельность по планированию использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения осуществляется на основе данных мониторинга земель, землеустроительной документации, информации из Единого государственного реестра недвижимости, сельскохозяйственной переписи и иных обследований в сельской местности.

По российскому законодательству собственники и арендаторы земельных участков могут получить кредиты по договору об ипотеке самих участков или прав их аренды. Это дает определенную возможность финансирования сельскохозяйственных инвестиционных проектов в регионах Российской Федерации.

В соответствии со статьями 9 – 11 Земельного кодекса Российской Федерации *планирование использования и охраны земель может осуществляться также путем разработки и утверждения целевых программ* на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Среди *основных задач* таких программ следует выделить следующие:

- получение информации о количественном и качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения;
- упорядочение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (оформление и применение в соответствии с видами разрешенного использования);
- рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения для производства продукции сельского хозяйства и улучшение качества таких земель;
- совершенствование распределения земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с перспективами развития экономики и сельского хозяйства на соответствующей территории;
- развитие системы природопользования и улучшение экологической обстановки в регионах.

В целом планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя следующие *основные формы и виды работ*:

- разработка предложений по рациональному использованию земель и их охране;
- природно-сельскохозяйственное районирование земель, которое следует рассматривать как разновидность научной деятельности, последствия которой не устанавливают права и обязанности собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев, а лишь создают определен-

ную информационную основу для осуществления государственного управления;

- наиболее полный учет ограничений землепользования, обусловленных природными особенностями отдельных земельных массивов, при определении земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

- установление земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды;

- определение земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством Российской Федерации.

В целом, с точки зрения земельного законодательства и управления земельными ресурсами, в Российской Федерации созданы все условия для планирования рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, привлечения в широких масштабах национальных и иностранных инвестиций в российскую сельскую экономику.

6.2 Формирование методологических подходов к разработке правовых механизмов для планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения

Для формирования методологических подходов к разработке стратегий, проектов, принципов и методов планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны в современных условиях требуется решить определенные задачи, состоящие, в частности, в более четком определении прав как хозяйствующих субъектов, так и субъектов Российской Федерации.

Во-первых, предоставить сельскохозяйственным организациям право приобретения земельных долей.

Статья 12 Федерального закона №101 от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон об обороте) предусматривает, что без выделения земельного участка в счет земельной доли

участник долевой собственности по своему усмотрению вправе продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности.

Такой порядок оборота сельхозугодий является не только неэффективным с точки зрения вовлечения в производство заброшенных и неиспользуемых земель, но и вынуждает добросовестного сельхозтоваропроизводителя выходить за пределы правового поля и принимать на себя повышенные риски. Это может резко снизить инвестиционную привлекательность отрасли. Одновременно с этим, инвестор вынужден нести экономически необоснованные расходы на администрирование покупки земли и хеджирование потенциальных рисков, в том числе со стороны собственников земельных долей.

Для решения данной проблемы необходимо законодательно изменить порядок выкупа земельных долей в праве общей долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения и повысить его прозрачность, чтобы гарантировать защиту интересов и продавцов, и покупателей.

Правом на выкуп земельных долей в праве общей долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения также должны обладать сельскохозяйственные организации, прошедшие процедуру отбора инвестиционных проектов для субсидирования средств на возмещение части затрат по кредитам (займам) в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации, как особо важные субъекты развития сельского хозяйства.

Это в значительной мере ускорит процесс перераспределения земель сельскохозяйственного назначения между эффективными хозяйствующими субъектами и вовлечения их в хозяйственных оборот, позволит избежать развития негативных процессов (эрозия, заболачивание, засоление, опустынивание и подтопление сельскохозяйственных угодий), возникающих вследствие неконтролируемого выдела земельных участков в счет земельных долей и неисполь-

зования земель, что нередко связано с неудовлетворительным отношением собственников долей к землям сельскохозяйственного назначения.

Во-вторых, предоставить субъектам Федерации возможность требовать перевода на себя прав покупателей земельных участков, проданных с нарушением преимущественного права субъекта Федерации.

Положениями п. 1 ст. 8 Закона об обороте предусмотрена процедура продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения. В частности, преимущественное право покупки такого участка предоставлено субъекту Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации – муниципальному образованию по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Действующей редакцией Закона об обороте установлены последствия в случае несоблюдения преимущественного права покупки - ничтожность сделки (п.4 ст. 8). Так, сделки, совершенные с нарушением преимущественного права покупки, признаются ничтожными по заявлению публичных образований, при этом последствиями недействительности сделки является двусторонняя реституция между продавцом и покупателем.

Такие последствия препятствуют стабильности оборота сельскохозяйственных земель, поскольку приводят к недействительности сделки вне зависимости от намерения органа публичной власти воспользоваться преимущественным правом покупки. Применение такой меры к сторонам договора купли-продажи не соответствует целям предоставления публичным образованиям права преимущественной покупки земельного участка, что заявлено указанным выше Законом.

На практике существует иной способ защиты нарушенного преимущественного права покупки, а именно иск о переводе на себя прав и обязанностей стороны по сделке. Установление на законодательном уровне иных последствий преимущественного права (в частности, ничтожности сделки) не восстанавливает его, а только влечет за собой создание серьезных препятствий для

оборота земель сельскохозяйственного назначения без положительного правового эффекта для его участников.

Нарушение права преимущественной покупки должно обуславливать требование о переводе на привилегированное лицо прав покупателя. В результате этого условия договоры купли-продажи сохраняют свою силу, но субъектный состав договора изменится. Таким образом, такой механизм в большей степени соответствует целям приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность.

6.3 Цели и задачи государственной земельной политики, определяющие выбор методов для планирования использования земель сельскохозяйственного назначения

Методология – это наука о методах целенаправленного воздействия на определенный объект. В данном случае объектом являются земельные ресурсы, используемые в сельском хозяйстве, и, прежде всего, земли сельскохозяйственного назначения.

Перейдем к целеполаганию. Их задает государственная земельная политика, определенная в «Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы».

В соответствии с этим документом, целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;
- сохранение и повышение качественного состояния земель;
- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;
- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Цель определена достаточно полно, однако задачи не раскрывают цель. То есть выполнение всех задач не приводит к достижению цели. Заметим, что цель содержит две противоречивые подцели: повышение эффективности использования земель для достижения продовольственной безопасности и охрана земель. Здесь, конечно, нужно найти компромисс между эффективностью и сохранением окружающей среды.

Важным направлением государственной политики использования земельного фонда указанный документ определяет совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Планируется отказаться от категорий земель и перейти к определению правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования.

В настоящее время развитие этого направления реформирования представляет собой наиболее актуальный вопрос планирования использования земель сельскохозяйственного назначения. К текущему моменту (сентябрь 2016 года) Правительством Российской Федерации внесен и подготовлен ко второму чтению 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 зо-

нированию. По имеющейся информации, законопроект будет принят до конца 2016 года, поэтому анализ его положений представляется весьма актуальным.

Законопроектом предусматривается определение правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования и исключение института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков.

Существующее в российском земельном праве понятие «категория земель» не имеет аналога в европейских системах правового регулирования, где вид использования земель устанавливается по результатам утверждения плана развития территории. При этом существенное изменение установленного вида разрешенного использования не может быть осуществлено в частном порядке, вне планов развития территорий.

В связи с этим законопроектом предусматривается исключить из действующего законодательства понятие "категория земель". С этим положением можно согласиться.

Наибольшие изменения касаются земель сельскохозяйственного назначения. В рамках действующего законодательства порядок установления и изменения видов использования сельскохозяйственных земель не установлен. Границы земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий в настоящее время не определены. Предусмотренный законодательством институт особо ценных сельскохозяйственных угодий не работает. Критерии отнесения участков к таким землям не отражают их ценности как земель, предназначенных для сельскохозяйственного производства.

Фактически в законопроекте предлагается расширить действие процедур, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации на земли сельскохозяйственного назначения, которые теперь будут называться зоной сельскохозяйственного использования. Следовательно, в перспективе планирование использования сельскохозяйственных земель будет совпадать с планированием использования других земель, определенным Градостроительным кодексом Российской Федерации. То есть для каждого сельского поселения бу-

дут сформированы генпланы и правила землепользования и застройки, в которых будут определены сельскохозяйственные и другие зоны.

Сельскохозяйственная зона разбивается на особо ценные сельскохозяйственные земли и иные. К особо ценным проект закона относит, главным образом, сельскохозяйственные угодья. В соответствии с законопроектом субъекты Российской Федерации должны утвердить границы особо ценных сельскохозяйственных земель. При этом в границах таких земель законопроектом предлагается устанавливать запрет на установление и изменение разрешенного использования на какие-либо виды кроме сельскохозяйственного производства. Для каждого участка сельскохозяйственной зоны будет разработан сельскохозяйственный регламент, который включает 1) перечни видов разрешенного использования земельных участков; 2) требования к образованию земельных участков, в том числе предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков; 3) предельные (максимальные и минимальные) параметры разрешенного строительства; 4) требования по рациональному использованию и охране земель; 5) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Законопроектом предусматривается обязанность субъектов Российской Федерации обеспечить разработку и утверждение сельскохозяйственных регламентов. По мнению авторов законопроекта, введение понятия "сельскохозяйственного регламента" и требование о разработке сельскохозяйственного регламента в отношении всех сельскохозяйственных земель как документа позволит ограничить произвольную застройку сельскохозяйственных земель.

Законопроект вносит очень много сложностей в процесс изменения границ зоны особо ценных сельскохозяйственных земель. Изменение общей площади таких земель в субъекте Федерации должно согласовываться с Президентом или Правительством Российской Федерации. Проект изменений в правила землепользования и застройки в части изменения границ территориальной зоны сельскохозяйственного назначения до его утверждения подлежит согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Фе-

дерации. В случае если проект изменений в правила землепользования и застройки предусматривает изменение границ территориальной зоны особо ценных сельскохозяйственных земель, данный проект в указанной части также подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса.

Ведущая современная тенденция развития земельного законодательства – его ужесточение. По моему мнению, это ошибочное направление. Владельцев необрабатываемых земельных участков нельзя заставить начать сельскохозяйственное производство насильно карательными мерами. Владельцы земельных участков будут лишь имитировать сельскохозяйственное производство. При изменении экономических условий – уменьшении банковских процентных ставок, росте цен на сельскохозяйственную продукцию – владельцы сами позаботятся о выгодном для них использовании земель. Там где это выгодно (например, в черноземной зоне), за земли идет острая конкуренция.

Если ужесточить правила изменения использования земель, то в нечерноземной зоне будет прогрессировать запустение и бедность сельского населения.

Вторым актуальным, долго и горячо обсуждаемым вопросом является изъятие неиспользуемых сельскохозяйственных земель. Наконец, в июне 2016 года вышел закон, уточняющий процедуру изъятия. О нем столько говорили, что прочтение закона несколько разочаровывает. В нем нет никаких радикальных новелл. Быть может, это и к лучшему!

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 в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования зе-

мельного участка по целевому назначению не использует его для ведения сельского хозяйства.

Критерии снижения плодородия и признаки неиспользования будут определены Правительством Российской Федерации.

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 неустранение 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 Российской Федерации 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 N 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. Им фактически предлагается приобрести неиспользуемый (следовательно, далеко не лучший по плодородию и расположению участок) примерно по 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. Закон может работать только при значительном превышении реальной стоимости возможной продажи кадастровой стоимости. Например, в настоящее время в Московской области средняя цена участка 300 тыс. руб. за га, а средняя кадастровая стоимость – около 75 тыс. руб. за га. В таких условиях желающие приобрести землю по кадастру найдутся.

Работы по указанному алгоритму может с успехом вести частная некоммерческая или коммерческая организация 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 Российской Федерации 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 приплюсо-

ваны судебные издержки, которые целесообразно возложить 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.

Еще одним актуальным вопросом планирования использования сельскохозяйственных земель является постановка на кадастр, регистрация в государственную или муниципальную собственность и предоставление в пользование по разным причинам нестоящих в настоящее время на кадастре земельных участков. Здесь можно выделить следующие направления действий.

1) Разграничение государственной и муниципальной собственности.

По данным на 1 января 2015 года значительная часть земель категории сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности – 257,9 млн. га, или 66,9% земель категории, в собственности граждан – 111,2 млн. га (28,8% площади категории), в собственности юридических лиц – 16,4 млн. га (4,3%).

В результате мероприятий по разграничению государственной собственности на землю в собственности Российской Федерации зарегистрировано 8,7 млн. га, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 2,7 млн. га и аренду – 1,5 млн. га.

В собственности субъектов Российской Федерации находилось 11,4 млн. га, из них 6,6 млн. га земель предоставлено юридическим лицам в аренду, в пользование – 1,1 млн. га и гражданам во владение и пользование – 0,3 млн. га, аренду – 0,9 млн. га.

В муниципальной собственности зарегистрировано 7,3 млн. га, из них предоставлено гражданам во владение и пользование 90,7 тыс. га, аренду – 1246,3 тыс. га и юридическим лицам в пользование – 321,4 тыс. га, аренду – 2624,2 тыс. га.

Таким образом, 203,5 млн. га земель сельскохозяйственного назначения являются неразграниченной государственной собственностью. Даже если

учесть 101,5 млн. га оленьих пастбищ остается еще более 100 млн. га неразгра-
ниченных земель.

Эти земли частично находятся в фондах перераспределения, площадь ко-
торого на начало 2015 гола 46,1 млн. га. Кроме того, в некоторых регионах бы-
ли созданы так называемые спецфонды. Во многих регионах сотни тысяч га
было предоставлено сельским и городским поселениям для выпаса скота, ого-
родничества и других целей. Права собственности на всех этих землях не опре-
делены, кадастровых паспортов в большинстве случаев нет, поэтому планиро-
вать их использование крайне затруднительно.

Можно предложить внести изменения в закон «О введении в действие
Земельного кодекса Российской Федерации» и определить, что все эти земли
должны быть отнесены к собственности субъекта Федерации.

Первый шаг в этом направлении был сделан 3 июня 2016 года, когда бы-
ли внесены следующие поправки в указанный Закон: «В целях разграничения
государственной собственности на землю к собственности субъектов Россий-
ской Федерации относятся: ... земельные участки из земель сельскохозяйствен-
ного назначения, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями,
лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от
негативного воздействия, водными объектами...».

Однако вопрос не только в определении собственника, но и пользователя
указанных в Законе земельных участков. Для лесополос и внутрихозяйствен-
ных дорог арендаторами должны стать землепользователи, использующие эти
объекты. Здесь можно воспользоваться введенной в тот же день и тем же доку-
ментом в Федеральный закон от 24 июля 2002 года N 101-ФЗ «Об обороте зе-
мель сельскохозяйственного назначения» новеллой: «Земельные участки из зе-
мель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или
муниципальной собственности, предоставляются в аренду на срок до пяти лет
крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям,
участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития
сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной

связанной с сельскохозяйственным производством деятельности без проведения торгов.».

Стоит заметить, что практически все фермеры и сельскохозяйственные организации получают по договорам с регионами так называемую несвязанную поддержку доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с Государственной программой развития АПК. Следовательно, всем им можно предоставить лесополосы и земельные участки, занятые внутрихозяйственными дорогами, без торгов. Думаю, получение ими государственной поддержки может мотивировать этих товаропроизводителей взять указанные объекты в аренду, поскольку они реально используют агролесомелиорацию и дороги в своем производстве.

6.4 Методы планирования использования сельскохозяйственных земель

Для управления земельными ресурсами с целью достижения указанных в 6.3 целей могут быть использованы следующие группы методов:

- законодательно-нормативные методы, которые могут ограничивать варианты использования и оборота земель с определением наказания за нарушения;
- проектно-нормативные методы, определяющие правила использования каждого земельного участка;
- административно-распределительные методы, представляющие собой правоприменительные методы органов государственного управления;
- надзорно-контрольные методы, используемые для контроля использования земель;
- экономические методы, используемые для стимулирования использования земли в направлении выполнения поставленных целей.

Методология должна исследовать используемые и проектируемые методы управления земельными ресурсами и дать научно-обоснованные рекоменда-

ции по применению тех или иных методов или их рациональных сочетаний для достижения поставленных целей.

Рассмотрим отдельные группы методов и современную практику их использования.

1. *Законодательно-нормативные методы.* К настоящему времени сложилась определенная законодательно-нормативная база управления земельными ресурсами. Она включает следующие кодексы и законы: Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»; Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»; Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и др. Эти законы сопровождаются множеством подзаконных актов.

Несмотря на уже созданную и апробированную достаточно обширную законодательную базу законотворчество в земельной сфере набирает силу. Достаточно сказать, что с 1 сентября 2014 года введен практически новый Гражданский кодекс Российской Федерации, а с 1 марта 2015 года – новый Земельный кодекс Российской Федерации. С момента принятия по август 2016 года в него уже успели внести 16 изменений (каждое – отдельным законодательным актом). В Градостроительный кодекс Российской Федерации в 2014 году внесено 18 изменений, в 2015 году – 7 изменений. В Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующий полномочия органов власти по отношению к земельным участкам, в 2014 году внесено 15 изменений и

еще 5 изменений внесли в 2015 году. Этот законодательный бум сам по себе создает пугающую неопределенность и путаницу, поскольку изменения часто носят непродуманный и несистемный характер. Например, ряд новых положений закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступают в противоречие с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

2. *Проектно-нормативные методы.* Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет последовательность работ при планировании использования земельных ресурсов. Сначала выполняется территориальное планирование, которое направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Основными документами территориального планирования являются: схемы территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и городских округов.

Далее осуществляется градостроительное зонирование. Его результатом является документ «Правила землепользования и застройки», который включает карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты, определенные для каждого участка. Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, разрешенные использования этого участка.

К настоящему времени территориальные схемы субъектов Федерации и муниципальных районов утверждены практически повсеместно. Генеральные планы сельских поселений утверждены на 91%, около 17000 генпланов из 18658 (с учетом поселений, решивших не утверждать эти планы). На середину 2014 года из 515 правил землепользования и застройки городских округов

утверждено 451, разработано 19 проектов (всего утверждено и разработано 91%); из 1696 правил землепользования и застройки городских поселений утверждено 1344, разработано 144 проекта (всего утверждено и разработано 85%); из 18658 правил землепользования и застройки сельских поселений утверждено 11697, разработано 2168 проектов (всего утверждено и разработано 75%).

Таким образом, территориальное планирование и градостроительное зонирование, в основном, выполнено. Однако поскольку градостроительные регламенты для сельскохозяйственных угодий не определены, планирование использования земель сельскохозяйственного назначения пока не обеспечено.

3. *Административно-распределительные методы.* В настоящее время изменить категорию и разрешенное использование земельных участков могут органы государственной власти путем внесения изменений в градостроительные планы и правила землепользования и застройки. Полномочия органов государственной и муниципальной власти определены Градостроительным кодексом Градостроительным регламентом, законами «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения в силу неопределенности процедур изменения разрешенного использования земель административно-распределительные методы продолжают играть доминирующую роль.

Так, во многих регионах (особенно в Московской области) изменение разрешенного использования «под дачное строительство» и «для ведения садоводства» сопровождалось весьма значительными неформальными платежами и было важным, конечно, незаконным каналом обогащения чиновников уровня муниципального района. Начиная с 2011 года сельские и городские поселения стали спешно разрабатывать и утверждать Генпланы и ПЗЗ. При этом главы поселений в ПЗЗ зачастую изменяли разрешенное использование «под дачное строительство» и «для ведения садоводства» в неоправданно больших масшта-

бах. Теперь по закону владельцы земельных участков в любой момент могли изменить разрешенное использование «под дачное строительство» и «для ведения садоводства» без дополнительных выплат. Чиновники регионального и районного уровня были весьма обеспокоены таким ходом дел. Во-первых, поселения, действительно, отвели под садовые и дачные объединения явно избыточные площади. Во-вторых, их действия прервали потоки неформальных платежей. Беда одна – все было сделано по закону, и отменить уже утвержденные ПЗЗ трудно. Выход нашелся на испытанном пути, который Всемирный банк остроумно назвал «непредсказуемостью интерпретации российского законодательства». В России часто удается запустить новую интерпретацию действующего законодательства, кардинально меняющую формальные правовые институты без изменения законов и нормативной базы.

Решением указанной проблемы стала недавно распространившаяся интерпретация земельного законодательства относительно возможностей изменения разрешенного использования сельскохозяйственных угодий. Она выглядит следующим образом. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительное зонирование не осуществляется, и виды разрешенного использования земельных участков не устанавливаются, вследствие этого они не могут быть изменены. На этом основании в Московской области и в некоторых других регионах Генпланы и ПЗЗ поселений были фактически дезавуированы, то есть их сочли не утвержденными в установленном порядке. Решения во многих регионах вновь стали приниматься административными методами.

Последнее время набирает силу тенденция передачи наиболее важных функций по планированию использования сельскохозяйственных земель на региональный уровень.

4. *Надзорно-контрольные методы.* Эти методы дополняют методы планирования использования земель в контуре управления земельными ресурсами. Государственный земельный контроль в отношении земель сельскохозяй-

ственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Она имеет отделы земельного надзора в региональных управлениях, которые ведут основную часть работы. Органы местного самоуправления городских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городских поселений объектов земельных отношений.

Россельхознадзор осуществляет надзор на землях сельскохозяйственного назначения за соблюдением выполнения в соответствии с Федеральным законом от 16.07.1998 № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли; выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами и т.д.

При осуществлении земельного контроля органы местного самоуправления не могут присваивать функции специально уполномоченных органов государственного земельного надзора. Для этого существуют специальные методические рекомендации по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и Россельхознадзора. Если государственный земельный надзор (п. 1 ст. 71 ЗК РФ) осуществляется за использованием и охраной земель, то муниципальный земельный контроль - только за использованием земель. Такой подход можно объяснить тем, что контроль (надзор) за охраной земель является разновидностью экологического контроля (надзора), который органы местного самоуправления не осуществляют.

5. *Экономические методы.* Эти методы широко используются в развитых странах. В России же они используются пока недостаточно. Разницу в подходах можно проиллюстрировать следующим примером.

В США около 370 тыс. га ежегодно переводятся из земель для сельскохозяйственного использования в земли населенных пунктов и другие категории земель. Собственность на земельные участки имеет в США абсолютный, а не условный, как в России и многих других странах, характер. Кстати, собственник владеет не только поверхностью земли, но конусом от поверхности к центру Земли, включая все содержащиеся в конусе полезные ископаемые. Поэтому удержать фермера-собственника от изменения сельскохозяйственного использования его земельного участка на более выгодное промышленное или жилищное строительство можно лишь экономическими методами. Для этих целей в США применяются два основных метода:

- добровольное вступление фермера, являющегося собственником участка, в программу, дающую право на льготное налогообложение сельскохозяйственных земель с условием выплаты большого штрафа при выходе из программы и изменения разрешенного использования земель на строительство;

- продажа права застройки участка муниципальным или государственным властям (после этого застройка, естественно, становится невозможной).

В России экономические методы используются эпизодически. Так, в Московской области введена плата за изменение разрешенного использования земель. В качестве штрафа за неиспользование земельного участка по назначению может применяться удвоение ставки земельного налога.

В целом, можно сделать вывод об отсутствии комплексного, сбалансированного подхода к использованию вышеописанных методов. Используемые методы разных групп плохо связаны и часто противоречат друг другу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

(РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОДХОДОВ К ПЛАНИРОВАНИЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ РОССИИ)

Планирование использования и охраны земель представляет собой функцию государственного управления по определению направлений применения земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов. Как показало данное исследование, проблемы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации многообразны. В частности, земельной статистикой фиксируется наличие больших площадей заброшенных земель сельскохозяйственного назначения.

В современных условиях целесообразно использовать комплексный, методологически сбалансированный подход, состоящий в сочетании следующих предложений.

1. *В законодательной сфере* следует отнестись со вниманием к регламентированному законопроектом № 465407-6 отказу от категорий земель и переходу к сельскохозяйственным зонам. При этом процедуры планирования земель, определенные Градостроительным кодексом Российской Федерации распространяются на земли для сельскохозяйственного использования. В то же время рекомендуется отказаться от содержащегося в законопроекте положения об отнесении к особо ценным сельскохозяйственным землям всех сельскохозяйственных угодий. К этой зоне следует отнести лишь действительно ценные земли с высоким плодородием и бонитетом. Предлагается ввести первую и вторую сельскохозяйственные зоны по убыванию плодородия и бонитета, а также зону несельскохозяйственных угодий.

Для особо ценных земель процедура изменения зоны должна быть строго регламентирована, примерно так, как в предложенном законопроекте. Для других сельскохозяйственных зон перевод земельных участков в иные зоны долж-

ны быть достаточно просты и регулироваться преимущественно экономическими методами.

После принятия этого законопроекта разумно ввести правило, по которому изменения в земельное право вносятся не раньше, чем один раз в три года.

Перед каждым значительным изменением кодексов и других основополагающих федеральных законов в сфере земельных отношений необходимо учитывать, что они фактически прерывают деятельность исполнительных органов власти на значительный срок. Требуется много времени для освоения нового законодательства, его осмысления, появления многочисленных подзаконных актов. Чиновники всех уровней, и без того боящиеся принимать самостоятельные решения, будут ждать инструкций, рекомендаций, разъяснений, наработки судебной практики.

2. *В проектно-нормативной сфере* необходимо провести сельскохозяйственное зонирование земель. Это большая и трудоемкая задача, которая может быть решена только с использованием федеральных средств, выделяемых по определенной программе.

3. *В административной сфере* предлагается перенести все процедуры по изменению сельскохозяйственных зон на уровень муниципального района с согласованием новых проектов с уполномоченным региональным органом, а для особо ценных земель – еще и с уполномоченным федеральным органом.

4. *Контрольно-надзорные функции* целесообразно сконцентрировать на уровне поселений, которые хорошо знают своих землепользователей и будут экономически заинтересованы в обеспечении рационального использования земельных ресурсов.

5. Экономические методы должны играть доминирующую роль в будущем комплексе мер управления земельными ресурсами. Если земельный участок не используется по назначению в течение года (а это определяет по результатам сезонных работ и отчетов об урожае муниципальный контроль) сельское поселение увеличивает земельный налог на 0,3% кадастровой стоимости

за первый год неиспользования, и далее на 1% в год. Это будет наилучшим образом стимулировать использование земельного участка или его продажу.

При изменении сельскохозяйственной зоны в установленном законодательством порядке владелец земли начинает платить земельный налог по новому кадастру с момента принятия уполномоченным органом решения об изменении зоны.

6. Необходимо разработать методику по изъятию и вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных угодий для увеличения площади их использования в регионах. Целесообразно осуществлять передачу потенциально эффективным сельскохозяйственным производителям изъятых у собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов следующих земель:

- а) неиспользуемых ими земель для ведения сельского хозяйства,
- б) используемых таких земель не по целевому назначению,
- в) используемых продуктивных угодий с другими нарушениями земельного законодательства.

7. Следует установить точный регламент сельскохозяйственного землепользования в отношении:

- пашни,
- пастбищ,
- сенокосов,
- многолетних насаждений (фруктовых садов, виноградников, ягодников и т.д.),
- прочих сельскохозяйственных угодий.

8. Учитывая, что земли сельскохозяйственного назначения, образующие в стране фонд перераспределения земель, занимают более 40 млн. га, а следовательно, являются значимыми для планирования их использования в сельскохозяйственном производстве, необходимо урегулировать порядок зачисления земельных участков в данный фонд, а также их предоставления и исключения из

этого земельного фонда. До сих пор указанные вопросы распоряжения землями фонда перераспределения остаются в стране неурегулированными.

В настоящее время часто процесс ликвидации сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств не завершается принятием решения о прекращении или изменении прав хозяйствующих субъектов на землю и оформлением в установленном порядке соответствующих документов, подтверждающих вновь возникшие права на землю. Зачастую дальнейшая судьба соответствующих земельных участков (или земель) не определена, в том числе путем принятия государственного акта о зачислении их в фонд перераспределения земель.

Сложившаяся в этой сфере практика привела к тому, что на 1 января 2016 года более 16,3 млн. га земель учтены в государственном кадастре недвижимости как земли, используемые производителями товарной сельскохозяйственной продукции. В то время как правообладатели этих земель из соответствующих реестров юридических и физических лиц исключены.

Для того чтобы вовлечь заброшенные земли в хозяйственный оборот нужно предпринять ряд мер:

- 1) выявить такие земли,
- 2) осуществить юридически корректное прекращение прав на них,
- 3) обеспечить предоставление свободных земель наиболее эффективным собственникам или арендаторам.

9. Целесообразно обосновать ключевые показатели, поддающиеся объективному качественно-количественному определению, для оценки результатов использования земель сельскохозяйственного назначения. Эти показатели должны составить информационную основу мониторинга практического применения таких земель в сельском хозяйстве.

10. В целях охраны земель сельскохозяйственного назначения, функциональную целостность которых обеспечивают землеустроительные проекты, целесообразно проектировать сети особо охраняемых территорий, в которых предусматривать размещение массивов пахотных земель в сочетании с проник-

новением в них естественных контуров природных угодий. Такое проектное решение организации территории окажет благотворное влияние на весь природно-антропогенный комплекс, обеспечивая при этом его функционирование как единой системы.

В целом планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя следующие *основные формы и виды работ*:

- разработка предложений по рациональному использованию земель и их охране;

- природно-сельскохозяйственное районирование земель, которое следует рассматривать как разновидность научной деятельности, последствия которой не устанавливают права и обязанности собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев, а лишь создают определенную информационную основу для осуществления государственного управления;

- наиболее полный учет ограничений землепользования, обусловленных природными особенностями отдельных земельных массивов, при определении земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

- установление земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды;

- определение земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством Российской Федерации.

В целом, с точки зрения земельного законодательства и управления земельными ресурсами, в Российской Федерации созданы удовлетворительные условия для планирования рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, привлечения в широких масштабах национальных и иностранных инвестиций в российскую сельскую экономику.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Волков, С.Н. Землеустроительное обеспечение оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения. // Агропродовольственная политика России. – 2012. – № 1. – Сс. 60-64
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. – М.: Минэкономразвития России, Росреестр, 2015 г.
3. Иванов, Н.И. Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны в субъектах Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа): дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Иванов Николай Иванович. – М., 2015. – 390 с.
4. Концепция 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. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р.
5. Корбут, Л.С., Лаврухина, Е.А., Платонова Л.С. Статистическое наблюдение за развитием сельских территорий: проблемы, методология, рекомендации. – М.: ВИАПИ им. А.А.Никонова: «Энциклопедия Российских деревень», 2011. – 227 с.
6. Краснов, Н.И. Земельная реформа и земельное право в современной России. // Государство и право. – 1993. – № 12, с. 5
7. Краснов, О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – 624 с.
8. Кресникова, Н.И. Государственное управление в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения России // Управленческие науки. – 2015. – № 4 (17)
9. Кресникова, Н.И. Зонирование земель в Российской Федерации // АПК: экономика, управление. – 2013. – № 2

10. Кресникова, Н.И. Институциональные основы земельных отношений в России и зарубежных странах [Текст] / Н.И. Кресникова. – М.: Энциклопедия российских деревень, 2006. – 15,25 п. л.
11. Кресникова, Н.И. Модульный подход к проведению переписи земель, используемых для сельскохозяйственных целей // АПК: экономика, управление. – 2011. – № 12.
12. Кресникова, Н.И. Правоприменительная практика законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения // Проблемы рационального использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве. – М.: ООО «НИПКЦ ВОСХОД-А», 2013
13. Кресникова, Н.И. Разработка регламентов сельскохозяйственного землепользования // АПК: экономика, управление. – 2014. – № 7. Сс. 28-35
14. Липски, С.А. Земельные доли в отечественном АПК: возникновение, эволюция, проблемы // Право и экономика. – 2013. – № 10. Сс. 56-63
15. Липски, С.А. Институциональные преобразования в системе земельных отношений и их исследование (модель России конца XX - начала XXI века): Монография. – М.: "Мэйн", 2002
16. Липски, С.А. Как выявить неиспользуемые сельскохозяйственные угодья и что с ними делать? (по итогам круглого стола) // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2016. – № 6. Сс. 8-12
17. Липски, С.А. О современном статусе и будущем земельных долей // Экологические системы и приборы. – 2002. – № 9. Сс. 33-38
18. Липски, С.А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // Право и экономика. – 2011. – № 12. Сс. 18-24
19. Липски, С.А. Правовые аспекты ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и принудительного прекращения прав на них // Право и инвестиции. – 2012. – №№ 3-4 (50). Сс. 36-40

20. Липски, С.А. Решение назревших проблем в сельскохозяйственном землепользовании как условие обеспечения продовольственной безопасности // Аграрная Россия. – 2014. – № 9. Сс. 9-14
21. Липски, С.А. Частная собственность на сельскохозяйственные угодья: плюсы и минусы (опыт двух десятилетий) // Проблемы прогнозирования. – 2015. – № 1. Сс. 90-95
22. Лойко, П.Ф. "Круглый стол" Совета Федерации. Вып. 13.; Аграрная реформа: вопросы теории и практики. – М.: Совет Федерации, АС Плюс, 2001. 135 с.
23. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы. Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р
24. Распоряжение Минэкологии Московской области от 26.11.2013 № 563-РМ «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения Московской области»
25. Савченко, Е.С. Проблемы регулирования земельных отношений на современном этапе // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2001. – №1. Сс. 3-6
26. Строев, Е.С., Волков, С.Н. Земельный вопрос в России в начале XXI века (проблемы и решения). – М.: ГУЗ, 2001. - 55 с.
27. Сыродоев, Н.А. Нотариальное удостоверение сделок с земельными долями // Бюллетень правовой информации "Земля и право". – 1997. – № 3
28. Тарасов, Н.Г., Володин, В.М. Проблемы земельных отношений в сельскохозяйственных производственных кооперативах - сельскохозяйственных артелях (колхозах) // Земельные отношения в агропромышленном комплексе России // Тез. докл. Всерос. научн.-практ. конф. – Углич, 2-5 сентября 1998 г. Сс. 11-12
30. Хлыстун, В.Н. Земельные отношения в российском агросекторе. // Отечественные записки. – 2012. – № 6. Сс. 78-84

31. Agricultural Land Converted to New Uses. United States Department of Agricultural / ERS, 2012, p. 3

32. Legal and administrative issues in underground space use: a preliminary survey of ITA member nations / Prepared by University of Minnesota // Tunneling and Underground Space Technology. 1991. Vol. 6. № 2. Pp. 191 – 209

33. <http://www.amm.org.ua/ru/uchebnyk/71-upravlenie-v-sfere-zemel-nykh-otnoshenij/390-3-9-razreshenie-zemel-nykh-sporov>

34. <https://www.lawmix.ru/comm/5604/24740>