ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ

Р Е К О М Е Н Д А Ц И И парламентских слушаний на тему: «О мерах по совершенствованию оборота, рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения»

«17» февраля 2020 г. Дом Союзов, Октябрьский зал

Проведя с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение комплекса необходимых мер по совершенствованию оборота, рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, участники заседания отмечают следующее.

По данным ФАО ООН, на площадь сельскохозяйственных угодий приходится 33% мировой площади суши, а на пахотные земли - около 10%. Структура сельскохозяйственных угодий в мире в целом характеризуется преобладанием естественных пастбищ (70,1%), пашня занимает 27,8%, а многолетние насаждения - лишь 2,1%. Наибольшие площади пахотных земель находятся в США (179 млн. га), Индии (170 млн. га), КНР (135 млн. га) и России (115 млн. га). Россия располагает 9% всех продуктивных земель планеты. Вместе с тем на ее территории производится лишь около 2% мирового объема сельскохозяйственной продукции. За последние 10 лет посевная площадь в мире выросла более чем на 5% (45 млн. га), а в России – на 7% (с 74,7 млн. га до 79,6 млн. га), но до сих пор не достигла уровня 1990 года, когда наблюдался наивысший спрос на землю, пригодную для производства сельскохозяйственной продукции (117,7 млн. га.). Устойчивое социально-экономическое развитие России без рационального и эффективного использования земель, используемых для ведения сельского хозяйства, невозможно. Они выступают ключевым фактором обеспечения продовольственной безопасности как одной из главных составляющих национальной безопасности страны, поступательного роста и развития экономики, а также являются сферой существования и средством повышения качества жизни значительной части населения страны. Это предопределяет особое место земель сельскохозяйственного назначения в структуре земельного фонда Российской Федерации.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов, воспроизводство и повышение плодородия почв. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента Российской Федерации) поставлены задачи создания в агропромышленном комплексе Российской Федерации высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, достижения объема экспорта (в стоимостном выражении) продукции агропромышленного комплекса Российской Федерации в 45 миллиардов долларов США в год, ориентации промышленной, аграрной и торговой политики, включая применяемые механизмы государственной поддержки, на достижение международной конкурентоспособности российских товаров в целях обеспечения их присутствия на внешних рынках. Решение этих задач требует системной работы в части более эффективного использования сельскохозяйственных угодий, вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и повышения продуктивности земель, на которых осуществляется сельскохозяйственное производство, в том числе за счет интенсификации мероприятий, направленных на сохранение и воспроизводство плодородия земель, развитие технологий умного сельского хозяйства и точного земледелия, основанных на применении современных агротехнологий. Отечественное сельское хозяйство находится в худших агроклиматических условиях по сравнению с аграрными секторами основных стран - производителей продовольствия. Поэтому достижение поставленных целей невозможно также без выравнивания экономических условий функционирования агропромышленного комплекса и других сфер промышленного производства, государственная поддержка развития сельского хозяйства должна соответствовать как текущим, так и долгосрочным потребностям сельскохозяйственных товаропроизводителей. Необходимо решить вопросы диспаритета цен на продукцию сельского хозяйства и поставляемые материально-технические ресурсы, а также вопросы доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей. Необходимо достичь экономически обоснованного соотношения составляющих, связанных с производством сельскохозяйственной продукции, ее переработкой и дальнейшей реализацией, в структуре потребительских цен на сельскохозяйственную продукцию, требуется выработка механизм регулирования указанных межотраслевых ценовых отношений в целях оптимизации соотношения доли сельскохозяйственных товаропроизводителей и торговых сетей в структуре потребительских цен.

Структура земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации и динамика их площадей, распределение по формам собственности. По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году, по состоянию на 1 января 2019 года общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в России составляла 382,5 млн. га, в том числе сельскохозяйственных угодий – 197,7 млн. га. Следует отметить, что в составе других категорий земель также имеются незначительные площади сельскохозяйственных угодий, которые используются для ведения гражданами дачных, огородных, личных подсобных, крестьянских (фермерских) хозяйств, для размещения зданий и сооружений сельскохозяйственного назначения, а также в учебных и научных целях. Общая площадь таких сельскохозяйственных угодий в составе всех категорий земель в Российской Федерации, с учетом сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, составляет более 222 млн. га. Виды сельскохозяйственных угодий как лучших плодородных земель устанавливает статья 79 ЗК РФ, закрепляя их особый статус среди земель сельскохозяйственного назначения. Они являются важнейшей частью земель сельскохозяйственного назначения и подлежат особой охране. В большей степени это относится к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям, входящим в состав земель сельскохозяйственного назначения, для которых может быть установлен особый правовой режим. К числу особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается, относятся: • сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования; • сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Решение по отнесению угодий к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям принимается субъектами Российской Федерации с учетом наличия и состояния сельскохозяйственных угодий в конкретном регионе. Они выделяются из состава земель сельскохозяйственного назначения на основании определенных критериев и составляются перечни особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель, использование которых для других целей не допускается. По состоянию на 1 января 2019 г. утвержденные Перечни (реестры), согласно информации, предоставленной субъектами Российской Федерации, имеют 63 субъекта Российской Федерации. Общая площадь особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 г. составляла 8,1 млн. га (4,1% от общей площади сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации). По сравнению с 2017 г. общая площадь особо ценных угодий в 2018 г. увеличилась на 269,0 тыс. га (3,3%).

Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составляет 184,8 млн. га. Как показывает анализ динамики площади, в период с 2010 по 2018 г. включительно, общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации сократилась на 17,5 млн. га, или более чем на 4%, в основном, за счет перевода земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель. В 2018 г., согласно данным Росреестра, в результате перевода органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления было переведено из земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий 770,3 тыс. га. При этом большая часть этих земель - 647,8 тыс. га – переведены в земли лесного фонда в ходе проведения мероприятий по передаче земель, занятых лесом, от сельскохозяйственных организаций в ведение органов управления лесного хозяйства. По данным субъектов Российской Федерации, в 2018 г. органами государственной власти в субъектах были приняты решения, на основании которых осуществляется перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, в отношении более чем 15 тыс. земельных участков. При этом общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, подлежащих переводу в земли иных категорий на основании решений субъектов Российской Федерации, составила 112,1 тыс. га, из них сельскохозяйственных угодий - более 31 тыс. га (преимущественно пашня – 15,5 тыс. га). В то же время необходимо отметить, что процесс перевода земель имеет двусторонний характер. С одной стороны, площадь земель сельскохозяйственного назначения уменьшается из-за перевода этих земель в другие категории на определенные нужды, с другой - происходит обратный процесс перевода земель других категорий в земли сельскохозяйственного назначения. Так, в 2018 г. из земель других категорий в земли сельскохозяйственного назначения было переведено 52,4 тыс. га. По данным Росреестра, по состоянию на 1 января 2019 года земли сельскохозяйственного назначения находились: • в государственной и муниципальной собственности – 254,8 млн. га, или 66,6 % от площади земель сельскохозяйственного назначения; • в частной собственности 127,7 млн. га (33,4 % от площади земель сельскохозяйственного назначения), в том числе: - в собственности граждан – 107,6 млн. га (28,1 % от площади земель сельскохозяйственного назначения), причем 81,7 млн. га (76% земель, находящихся в собственности граждан) находились в общей долевой или совместной собственности, из них около 15,3 млн. га составляют невостребованные земельные доли, собственники которых в установленный законодательством срок не передали их в аренду либо не распорядились иным образом; - в собственности юридических лиц – 20,0 млн. га (5,3% от площади земель сельскохозяйственного назначения).

Таким образом, большая часть земель сельскохозяйственного назначения продолжает находиться в государственной собственности, при этом значительная часть таких земель остается неразграниченной (88,3%).

Состояние почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мелиорация земель. В настоящее время, по оценкам научных организаций, осуществляющих исследования в сфере сельского хозяйства и развития АПК, процесс снижения плодородия почв, ухудшения состояния сельскохозяйственных земель принял угрожающий характер. Вынос основных элементов питания не восполняется органическими и минеральными удобрениями, биологическим азотом. По данным многочисленных исследований, ежегодно компенсируется лишь 15-20% выносимых урожаем, сорняками, эрозией почв питательных веществ. Из-за недостаточного финансово-экономического и административного обеспечения регулирования земледелия в части обеспечения сохранения плодородия почв ухудшается естественная основа эффективного возделывания сельскохозяйственных культур, создавая дополнительную угрозу продовольственной безопасности страны. По данным мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, на значительной их площади действуют различные негативные процессы - интенсивное развитие эрозии, заболачивание, засоление, закисление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий малоценными лесными насаждениями, а также сорными и карантинными растениями, что свидетельствует о потере плодородия сельскохозяйственных угодий и приводит к выводу их из хозяйственного оборота. По результатам государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, осуществляемого подведомственными Минсельхозу России федеральными государственными бюджетными учреждениями центрами и станциями агрохимической службы, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации нарастает процесс подкисления почв, и площади почв пашни, требующих известкования, увеличиваются. Итоги мониторинга пахотных угодий по кислотности почв показали, что по состоянию на 1 января 2019 г. в Российской Федерации из обследованных 100,3 млн. га пашни кислые почвы, требующие первоочередного известкования, занимают 35,0%, или 35,1 млн. га; из 2,7% – сильно и очень сильнокислые почвы. Анализ результатов агрохимического обследования по содержанию фосфора в пашне по федеральным округам показал, что достаточно большие площади пашни занимают почвы с очень низким и низким содержанием фосфора, требующие первоочередного внесения фосфорных удобрений. Из 100,3 млн. га обследованной в 2018 г. пашни 21,9 млн. га, или 21,8%, занимают почвы с очень низким и низким содержанием подвижного фосфора, 37,4 млн. га, или 37,2%, – со средним, 21,1 млн. га, или 21,0%, – с повышенным, 12,3 млн. га, или 12,3%, – с высоким и 7,7 млн. га, или 7,6%, – с очень высоким. с Из 98,9 млн. га обследованной в 2018 г. отношении содержания калия пашни наибольшую площадь занимают почвы с повышенным содержанием обменного

калия – 27,4 млн. га, что составляет 27,7%. Почвы пашни с очень низкой, низкой и средней обеспеченностью подвижным калием занимают соответственно 1,1 млн. га, или 1,1%, 7,5 млн. га, или 7,6%, и 17,7 млн. га, или 17,9%. Площади почв пашни, характеризующихся высокой обеспеченностью подвижным калием, составляют 26,5 млн. га, или 28,1% от обследованной площади. На 18,7 млн. га, или 18,9% площади пашни распространены почвы с очень высокой обеспеченностью подвижным калием. Анализ результатов мониторинга органического вещества (гумуса) в почве – основного показателя, определяющего почвенное плодородие, – в 2018 г. показывает, что в Российской Федерации из обследованных 99,7 млн. га преобладают слабогумусированные почвы (37,0 млн. га), что составляет 37,1% обследованной площади. Почвы, содержание гумуса в которых меньше минимального, составляют значительную часть – 25,0 млн. га, или 25,1%, на среднегумусированные почвы приходится 26,3%, или 26,2 млн. га обследованных почв, в то время как доля сильногумусированных почв не превышает 11,4%, или 11,4 млн. га. Эффективность земледелия и сельскохозяйственного производства в целом неразрывно связаны с сохранением и воспроизводством плодородия пахотных земель. К сожалению, именно с развитием сельского хозяйства связаны рост дефицитности водных ресурсов на обширных территориях нашей страны, уменьшение видового разнообразия растительного и животного мира, деградация земель, накопление в почве и воде ряда особо стойких и опасных загрязнителей природной среды. Ухудшение качественного состояния земли - явление тревожное и трудноустранимое. Вышеназванные деградационные процессы не только надолго выводят землю из сельскохозяйственного оборота, но и нарушают длительные экологические связи, меняют водный баланс, способствуют опустыниванию, а в больших масштабах и в перспективе – приводят к частичному изменению климата. Увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции и нейтрализация негативного влияния на почвенное плодородие неблагоприятных явлений природного характера, особенно на юге России, может быть достигнуто только на основе оптимального сочетания различных видов мелиорации земель. В России имеется 9,45 млн. га мелиорированных земель, в том числе 4,67 млн. га орошаемых и 4,78 млн. га осушенных, из них фактически в сельскохозяйственном производстве для выращивания сельскохозяйственных культур используется 7,13 млн. га мелиорированных земель (75% от имеющихся), в том числе 3,86 млн. га орошаемых и 3,27 млн. га осушенных. При этом в неудовлетворительном мелиоративном состоянии находятся 0,9 млн. га орошаемых земель (19%) и 1,78 млн. га осушенных земель (37%). В этой связи весьма актуальной остается проблема повышения эффективности использования мелиорированных земель. В последние годы в мелиорации все большее распространение находят экономически выгодные эффективные системы орошения, нашедшие широкое применение в сельхозпредприятиях и

особенно в крестьянских (фермерских) хозяйствах. Из применения в практике разнообразных способов полива сельскохозяйственных культур (дождевание, полив по бороздам и другие) особенно эффективно капельное орошение. В рамках ведомственной программы «Развитие мелиоративного комплекса России» предусмотрено оказание государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим мероприятия по вовлечению в оборот сельскохозяйственных земель (возмещение затрат, связанных с осуществлением агролесомелиоративных, фитомелиоративных и культуртехнических мероприятий). Об эффективном использовании орошаемых и осушенных земель можно судить по следующему показателю: в 2018 г. прирост объемов производства продукции растениеводства на землях сельскохозяйственного назначения за счет реализации мелиоративных мероприятий программы составил 98% к базовому 2013 г., что свидетельствует о востребованности мелиорации и повышении заинтересованности сельскохозяйственных товаропроизводителей в реализации мероприятий. Альтернативными мерами, направленными на обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения и вовлечение неиспользуемых земель в хозяйственный оборот, могут служить иные меры экономического стимулирования, например, компенсация части затрат на проведение работ, необходимых для вовлечения в оборот новых земель путем создания современных эффективных систем орошения, либо предоставление сельскохозяйственной техники сельскохозяйственным товаропроизводителям, обеспечившим вовлечение новых земель в оборот.

Неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения. Одной из наиболее важных задач в работе органов управления АПК остается выявление неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в первую очередь пашни, и вовлечение их в сельскохозяйственный оборот. Важнейшей проблемой, препятствующей эффективному обороту земель сельскохозяйственного назначения, является наличие невостребованных земельных долей. Невостребованными считаются доли, собственники которых в установленный законодательством срок не получили свидетельства или, получив их, не передали в аренду либо не распорядились иным образом. Проблема невостребованных земельных долей актуальна для большинства регионов Российской Федерации. По разным оценкам, невостребованные земельные доли составляют от 20 до 50% от общей площади земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации. Решение этой проблемы требует выработки более гибкого механизма, способствующего вовлечению невостребованных земельных долей в рыночный оборот. Не способствует сокращению неиспользуемых земель также практика передачи земельных долей в краткосрочную аренду, поскольку такой подход не стимулирует арендатора на проведение противоэрозионных мероприятий и

поддержание плодородия почв. Помимо естественного процесса выбытия из сельскохозяйственного оборота малопродуктивных земель с их последующим переводом в иные категории, значительные площади сельскохозяйственных угодий Российской Федерации не используются в силу различных природных, экономических и социальных факторов. Развитие процессов деградации почвенного покрова в совокупности с недостаточностью финансовых, трудовых и технических ресурсов сельхозтоваропроизводителей для сохранения и восполнения почвенного плодородия, а также поддержания земельных участков в пригодном для использования состоянии, приводит к их выбытию из сельскохозяйственного оборота. Основные причины деградации земель сельскохозяйственного назначения связаны с социально-экономическими, организационно-хозяйственными и природными факторами, к числу которых относятся: недооценка роли комплекса агротехнических, агрохимических, мелиоративных и противоэрозионных мероприятий в повышении продуктивности земель при соблюдении требований охраны окружающей среды, экологической устойчивости и продуктивного долголетия природных систем; отсутствие адаптивно-ландшафтного подхода к организации территории землепользования с научно обоснованными ограничениями на антропогенную нагрузку, что определяет целостность и сбалансированность функционирования агроландшафтов, их экологическую устойчивость и предупреждение развития процессов деградации природной среды; недостаточность информационно-аналитического обеспечения при использовании земельных ресурсов; неудовлетворительное использование достижений научно-технического прогресса при проведении работ по сохранению и воспроизводству почвенного плодородия. Занимая более 16% сельскохозяйственных угодий (в том числе 16,7% общей площади пашни), неиспользуемые земли представляют собой значительный ресурс для увеличения сельскохозяйственной продукции. Однако ввод неиспользуемых угодий сталкивается с очевидной сложностью – они представляют собой наиболее заросшие древеснокустарниковой растительностью участки. Затраты на раскорчевку и распашку указанных земель составляют по экспертным оценкам 20 – 40 тыс. руб. в зависимости от площади и конфигурации поля. Однако дальнейшее неиспользование таких участков увеличит эти затраты во много раз.

Меры по вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения. Неиспользование земельных участков сельскохозяйственного назначения во многих случаях является следствием отсутствия на региональном уровне сбалансированных экономических условий для развития сельского хозяйства и эффективной работы сельхозтоваропроизводителей (отсутствие выгодных условий кредитования, стабильного рынка сбыта, необходимой производственной и транспортной инфраструктуры, недостаточная государственная поддержка и

административные барьеры при ее получении). В субъектах Российской Федерации в течение ряда лет продолжается работа по вовлечению в сельскохозяйственный оборот земель сельскохозяйственных угодий, в первую очередь пашни. По состоянию на 1 января 2019 г. по информации, полученной от субъектов Российской Федерации, общая площадь вовлеченных в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий составила 1,91 млн. га, что составляет 5,8% от площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации на начало 2018 г. Основное внимание уделялось вовлечению в оборот неиспользуемой пашни как основы сельскохозяйственного производства. Для оценки активности регионов по вовлечению в оборот пашни в структуре выявленной неиспользуемой пашни целесообразно выделить пашню, пригодную для введения в сельскохозяйственный оборот, которая не требует или требует минимального предварительного проведения специальных культуртехнических мероприятий. По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году, суммарная площадь пашни, пригодной для введения в сельскохозяйственный оборот, по состоянию на 1 января 2019 г. составляла 9,8 млн. га, или 48,5% всей площади неиспользуемой пашни в Российской Федерации. Институциональной основой эффективного землепользования и управления землями сельскохозяйственного назначения является землеустройство, которое представляет собой средство рациональной организации территории путем соответствующего планирования и проектирования. К сожалению, в настоящее время потенциал землеустроительного проектирования незаслуженно игнорируется как органами государственного управления, так и хозяйствующими субъектами. В последние десятилетия в связи с упразднением государственной землеустроительной службы, созданием саморегулируемых организаций в области землеустройства и кадастровой деятельности, возникновением стихийного рынка землеустроительных услуг, практически полным отсутствием в последние десятилетия государственного финансирования землеустроительных мероприятий, роль землеустройства как инструмента планирования необоснованно уменьшилась в решении вопросов рационального, эффективного использования и охраны как земель сельскохозяйственного назначения, так и земель других категорий. В настоящее время Правительством Российской Федерации подготавливается новая редакция Федерального закона «О землеустройстве», в котором необходимо решить следующие вопросы: - классификация землеустройства по целям и объектам в зависимости от наличия публичных и частных интересов в проведении землеустроительных процедур; - установление порядка проведения землеустройства, в том числе совершенствование процедур государственного надзора в области землеустройства и экспертизы землеустроительной документации; - разработка механизмов межведомственного взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях при проведении

землеустройства; - правила и случаи проведения землеустройства в обязательном порядке на землях, находящихся в федеральной собственности; - гармонизация земельного законодательства и иных нормативных правовых актов, регламентирующих землеустроительную и кадастровую деятельность, с международным правом в сфере землеустройства, а также с лесным, водным, градостроительным, и другими отраслями законодательства. В состав землеустроительных работ должна быть включена разработка для земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственных регламентов, в которых будут определяться параметры допустимой хозяйственной деятельности на основе землеустроительных нормативов. На их основе должна осуществляться разработка землеустроительных проектов для конкретных хозяйств как основного инструмента обеспечения рационального использования и охраны земель. Минсельхоз России считает необходимым такую работу проводить с учетом всей совокупности задач по землеустройству, включая важнейший и сложнейший вопрос инвентаризации земель, без которой практически невозможно осуществить полноценное землеустройство, и, как следствие, эффективное вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в оборот. Одним из видов землеустроительных работ является инвентаризация земель, которая проводится для выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель. Главная задача инвентаризации должна состоять в получении достоверных сведений о правовом положении земель, фактическом и юридически установленном использовании земельных участков, их площадях, границах, местоположении, характере землепользования, динамике качественного состояния, ограничениях и обременениях. При этом важно также обеспечить выявление и изъятие неиспользуемых земельных долей в целях организации их эффективного использования. Значение инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения возрастает с необходимостью выявления неиспользуемых земель и вовлечение их в сельскохозяйственный оборот. Вместе с тем, на всех законодательных уровнях отсутствует актуальная нормативная база, регламентирующая порядок проведения инвентаризации земель, в том числе сельскохозяйственного назначения. Для проведения инвентаризации требуется изучение не только государственного кадастра недвижимости; но и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства; материалов государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель; государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля, материалов почвенных и геоботанических обследований, и изысканий и др.). Инвентаризация должна включать проведение полевых обследований, а также составление актов землеустроительного обследования. Таким образом, очевидно, назрела потребность в проведении полной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, включающей оценку качества земель,

актуализацию природно-сельскохозяйственного районирования, возврат и усиление требований к проведению, а не исключение всего комплекса землеустроительных работ на всей территории России, результатом которого должно явиться сельскохозяйственное зонирование территорий на землях сельскохозяйственного назначения по классам земель по степени их пригодности для вовлечения в оборот. Необходимо учитывать, что в последнее время на законодательном уровне предпринят ряд мер, направленных на вовлечение неиспользуемых земельных участков, в том числе земельных участков сельскохозяйственного назначения, в хозяйственный оборот. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» определил соответствующий правовой механизм. Необходимо подчеркнуть, что исходя из результатов анализа правоприменительной практики, можно сделать вывод, что само по себе изъятие земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, в связи с его неиспользованием по целевому назначению, не всегда позволяет достичь результата по вовлечению такого земельного участка в сельскохозяйственный оборот. Так, на практике нередко возникают случаи, когда продажа земельного участка на публичных торгах не осуществляется ввиду отсутствия лиц, желающих приобрести данные земельные участки на условиях, предложенных организатором таких торгов. При этом органы государственной власти или органы местного самоуправления также далеко не всегда обладают бюджетными средствами, необходимыми для приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В этой связи, разработка законодательных механизмов, направленных на вовлечение в оборот неиспользуемых земельных участков, в том числе земельных участков сельскохозяйственного назначения, требует более комплексного и системного подхода и не может сводиться только к упрощению порядка изъятия таких земельных участков. В частности, нуждаются в дальнейшем совершенствовании, в том числе с учетом региональной специфики, предусмотренные Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ особенности приобретения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, принудительно изъятые в связи с неиспользованием по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации. Очевидно, что разработка правовых и организационных механизмов, направленных на вовлечение в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, не может сводиться только к упрощению порядка изъятия таких земельных участков и

требует системного, программного подхода, включающего комплекс мероприятий по освоению заброшенных земель, мелиоративные мероприятия, меры по сохранению и воспроизводству почвенного плодородия.

В настоящее время Минсельхозом России разработан проект Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации. Планируемый срок реализации госпрограммы — 2021-2030 годы, ее финансовое обеспечение предлагается установить на уровне 1 411 млрд. руб., в том числе 887,8 (62,9 %) – из федерального бюджета, 313,4 (22,2 %) – из региональных бюджетов, 209,6 (14,9 %) – из внебюджетных источников. Целями программы являются: – осуществление сбора и систематизация данных о землях сельскохозяйственного назначения в отношении 383 млн. га до конца 2030 года (по 38,3 тыс. га в год); - обеспечение землеустройства путем утверждения схем землеустройства муниципальных образований в отношении 44 млн. га земель сельскохозяйственного назначения (по 4,4 млн. га в год); - вовлечение к концу 2030 года в оборот земель сельскохозяйственного назначения площадью не менее 12 млн. га (с ежегодным вводом в 2021 - 2022 гг. по 700 тыс. га ; в 2023- 2024 гг. по 900 тыс. га; в 2025 г. - 1 300 тыс. га; в 2025 – 2030 гг. - по 1 500 тыс. га); – увеличение мелиорированных земель в Российской Федерации к 2030 году на площади не менее 1,6 млн. га по отношению к уровню 2018 года (с ежегодным вводом в 2021 – 2024 гг. – по 100 тыс. га ; в 2025- 2030 гг. - 200 тыс. га); - повышение плодородия почв и сохранение устойчивости агроландшафтов к 2030 году на площади не менее 660 тыс. га (за счет проведения агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий по отношению к уровню 2018 года); - к концу 2030 года известкование кислых почв на пашне на площади до 9 млн. га по отношению к уровню 2018 года; - снижение износа основных фондов мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации до менее 50 % к 2030 году по отношению к уровню 2020 года (78 %). Соисполнителями Государственной программы являются: Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Росреестр, а также Федеральный Фонд по управлению землями сельскохозяйственного назначения, создание которого обсуждается в настоящее время в Правительстве Российской Федерации.

Проектом программы предусматривается, что сельскохозяйственным товаропроизводителям будет выплачиваться возмещение: - не более 70 % фактически осуществленных расходов на: а) гидромелиоративные мероприятия, б) культуртехнические мероприятия на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот, в том числе: расчистка земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха, а также от камней и иных предметов; рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы; внесение мелиорантов, понижающих кислотность почв; - не более 90 % расходов по

фитомелиоративным мероприятиям, направленным на закрепление песков; а также мероприятия в области известкования кислых почв на пашне; - расходы по образованию земельных участков из состава неразграниченных государственных земель сельскохозяйственного назначения. Получать возмещение будут также муниципалитеты по расходам на образование земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, выделенных в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности. В 2021 году на программу должно быть направлено 171,1 млрд руб., включая 100,6 млрд руб. из федерального бюджета, в то время как в 2018 году на подпрограмму «Развитие мелиоративного комплекса России» было израсходовано 20,5 млрд руб., в том числе 11,2 млрд из федерального бюджета. В целом принятие указанной программы, при условии некоторой корректировки показателей по вводу земель в оборот (не менее 2 млн. га в год), будет способствовать качественному изменению ситуации в направлении повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем, принятие указанного проекта государственной программы в планируемых объемах финансирования ещё не гарантирует реального выделения указанных средств. Например, на реализацию Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», принятой 31 мая 2019 года, её паспортом было предусмотрено в 2020 году 79,2 млрд. руб., однако в соответствии с Федеральным законом от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» предусмотрено всего 36 млрд. рублей, т.е. в 2,2 раза меньше. Кроме того, правилами рассматриваемой программы не предусмотрены какие-либо преференции субъектам малого предпринимательства, что также необходимо учесть при доработке проекта программы.

Законодательное обеспечение совершенствования оборота, рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения Следует отметить, что продолжающаяся реформа земельного законодательства недостаточно учитывает специфику земель сельскохозяйственного назначения.

Разработанные Минэкономразвития России законопроекты «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)», «О землеустройстве», «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию) и в связи с принятием закона «О землеустройстве», по мнению Минсельхоза России и многих экспертов в области земельных отношений, предусматривают необоснованно радикальное изменение правового регулирования использования, оборота и охраны земель сельскохозяйственного назначения,

при этом нивелируются существующие в настоящее время законодательные гарантии сохранения целевого назначения этих земель и земельных участков в их составе. В целом принятие пакета законопроектов, сформулированных в парадигме отмены деления земель на категории, по мнению отраслевого сообщества, несет многочисленные риски утраты земель сельскохозяйственного назначения ввиду упрощения их выбытия из сельскохозяйственного производства и изменения их основного предназначения в пользу другого использования, в частности, застройки, и отрицательно скажется на развитии всей отрасли сельского хозяйства. В связи с изложенным законопроекты также нуждаются в существенной доработке с учетом мнения отраслевого сообщества. Параллельно Минсельхозом России подготавливается пакет законодательных изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения) разработан по результатам анализа практики применения нормативных правовых актов, регулирующих вопросы изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации. Законопроект предусматривает исключение необходимости органами Россельхознадзора подтверждать факт неиспользования таких земельных участков в течение трех лет с момента выявления такого факта при условии подтверждения их неиспользования в течение трех и более лет подряд до момента проведения проверки (за исключением случая смены собственника такого земельного участка, за которым сохраняется один год на освоение земельного участка); установление ограничения уменьшения начальной цены земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в состоянии, непригодном для ведения сельского хозяйства, в связи с необходимостью проведения культуртехнической мелиорации, не более чем на 85 процентов (в настоящее время такое ограничение составляет 20 процентов); исключение из процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения этапа продажи посредством публичного предложения земельного участка; предоставление права приобрести земельный участок, нереализованный на повторных торгах, наряду с муниципальным образованием, сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим соседний земельный участок, по сниженной цене. В целях устранения недостатков действующего законодательства, выявленных правоприменительной практикой в части вовлечения в оборот невостребованных земельных долей, Минсельхозом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения». Законопроект предусматривает, в том числе, определение полномочий общего собрания участников долевой собственности и органа местного самоуправления по определению размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби; уточнение используемого в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте) понятия земельной доли; расширение перечня случаев, когда земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться без проведения торгов. По инициативе Минсельхоза России также разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования порядка признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли). Внесение предлагаемого законопроектом изменения в законодательство Российской Федерации позволит распространить на такие земельные доли порядок приобретения права муниципальной собственности на доли в праве общей долевой собственности на земельные участки, установленный статьей 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации для выморочного имущества. Принятие законопроекта позволит усовершенствовать порядок признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли в целях дальнейшего предоставления таких земельных долей и земельных участков, выделенных в счет них, длительно не используемых по целевому назначению, эффективным землепользователям. В целях установления правовых основ осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения Минсельхозом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Законопроект направлен на создание инструмента, позволяющего осуществлять управление землями сельскохозяйственного назначения, в том числе обеспечивающего получения актуальных и достоверных сведений о землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках в составе таких земель, оперативное получение таких сведений, а также сведений о пригодности земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков в составе таких земель для сельскохозяйственного производства. В результате реализации предлагаемых норм должен быть сформирован государственный информационный ресурс – государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения, являющийся отраслевым информационным ресурсом о качественном состоянии земель, как средства производства в сельском хозяйстве. Важнейшей законодательной инициативой, подготавливаемой в настоящее время к рассмотрению Государственной Думой

во втором чтении, является проект федерального закона № 681101-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области охраны сельскохозяйственных угодий». Проектируемыми изменениями устанавливается обязанность правообладателей земельных участков представлять в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации информацию о результатах проведенных почвенных, агрохимических, фитосанитарных и эколого-токсикологических обследований земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, о проведенных агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятиях. Принятие законопроекта также будет способствовать повышению эффективности государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Предложенные законопроектом изменения обеспечивают полноту и непротиворечивость правового регулирования земельных отношений в части обеспечения особой охраны сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. После его доработки в части уточнения порядка и периодичности проведения соответствующих мероприятий законопроект будет вынесен на рассмотрение Государственной Думы и запланирован к окончательному принятию в период весенней сессии 2020 года. Среди позитивных примеров совершенствования законодательства в области рационального использования земель сельскохозяйственного назначения следует отметить Федеральный закон от 27.12.2019 № 477-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиорации», вступающий в силу 1 июля 2020 года. Указанный закон направлен на совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиоративных работ, создания, содержания и учета защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения и имеет важное значение для устранения существующих правовых пробелов и создания законодательных условий для полноценной реализации мероприятий по сохранению мелиоративных защитных лесных насаждений. Его реализация будет иметь мультипликативный положительный экономический и экологический эффект в виде предотвращения деградации земель, повышения плодородия почв и увеличения продуктивности сельскохозяйственных угодий.

Заслушав и обсудив доклады и выступления, рассмотрев материалы, поступившие в Государственную Думу в рамках подготовки к заседанию, его участники считают необходимым рекомендовать:

1. Правительству Российской Федерации и профильным федеральным органам исполнительной власти:

1. Утвердить государственную программу Российской Федерации по вводу в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и развитию мелиоративного комплекса, доработав ее с учетом вышеизложенных замечаний и предложений.

2. Принять решение о создании института развития - Фонда управления землями сельскохозяйственного назначения.

3. Ускорить доработку и внесение в Государственную Думу законопроектов, направленных на: - установления порядка проведения государственного мониторинга земель в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий; - определение полномочий общего собрания участников долевой собственности и органа местного самоуправления по определению размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби; - уточнение понятия земельной доли; - расширение перечня случаев, когда земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться без проведения торгов; - установление возможности предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства; - совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения; - совершенствования порядка признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли, в том числе с применением механизмов, используемых для выморочного имущества; - установление прогрессивной шкалы повышающего коэффициента к ставке земельного налога за сельскохозяйственные земли в зависимости от продолжительности их неиспользования; - усиления административной ответственности за порчу земли.

4. Рассмотреть вопрос о проведении сплошной инвентаризации земельных ресурсов Российской Федерации.

5. Усилить межведомственное взаимодействие в части устранения расхождений и несоответствия сведений о землях сельскохозяйственного назначения, аккумулирующихся в различных государственных информационных системах;

6. Рассмотреть вопрос о формировании единого информационного ресурса о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, содержащего пространственную основу, сведения о характеристиках и зарегистрированных правах на объекты недвижимости, на

основе интеграции с информационным ресурсом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

7. В целях оптимизации процедуры принудительного изъятия земельных участков рассмотреть возможность сокращения с 5 до 3 лет периодов между плановыми проверками в зависимости от категории риска, в том числе для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска.

8. Рассмотреть целесообразность установления срока 5 лет для освоения вновь приобретаемых землепользователями земельных участков, которые по критериям, установленным Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах РФ», можно отнести к неиспользуемым земельным участкам на дату приобретения права на земельный участок.

9. Продолжить наращивать уровень государственной поддержки в целях обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, развития мелиорации земель (в том числе с использованием механизма единой субсидии, иных финансовых и нефинансовых инструментов).

10. Создать условия для привлечения инвестиций в мелиоративный комплекс в целях увеличения объема производства продукции растениеводства на мелиорированных землях.

11. В целях модернизации мелиоративных фондов разработать меры по стимулированию при проектировании, строительстве и реконструкции гидромелиоративных объектов применения инновационных технических решений и современных технологий, обеспечивающих экономию водных и энергетических ресурсов и охрану окружающей среды.

12. Рассмотреть возможность разработки мер, направленных на проведение комплексных мелиоративных мероприятий на невостребованных, необрабатываемых земельных участках сельскохозяйственного назначения, в целях вовлечения таких земель сельскохозяйственное производство.

13. Реализовать меры, направленные на восстановление системы профессиональной и научной подготовки кадров в области земельных отношений, землеустройства и кадастра.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Обеспечить компетентную подготовку и рассмотрение проектов федеральных законов: - № 681101-7 «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области охраны сельскохозяйственных угодий»; - № 685804-7 «О внесении изменений в статью 12-1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования порядка признания земельных долей невостребованными); - № 724816-7 «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; - № 692466-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты в части размещения на земельных участках, предоставленных или приобретенных крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности, объектов индивидуального жилищного строительства, предназначенных для проживания членов семьи крестьянского (фермерского) хозяйства»; - № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)»; - № 554108-7 «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части уточнения понятия «земельная доля»);

2. Рассмотреть возможность подготовки и внесения законодательных инициатив, направленных на: - совершенствование арендных отношений при использовании земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в части увеличения минимальных сроков аренды земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства; - приведение в соответствие норм гражданского и земельного законодательства в части сроков подачи добросовестным арендатором заявления о заключении договора аренды земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, на новый срок.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Завершить работы по утверждению перечней особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается, с установлением границ таких угодий;

2. Усилить взаимодействие с органами, осуществляющими государственный земельный надзор, в целях выявления не используемых по целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения, пригодных для вовлечения в хозяйственный оборот;

3. Повысить эффективность использования мелиорированных земель;

4. Масштабировать положительный опыт использования информационных систем и результатов мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, в том числе с использованием данных дистанционного зондирования, в практике решения задач управления АПК и информационного обеспечения сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Председатель Комитета Государственной Думы

по аграрным вопросам В.И. Кашин