СФ

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

# ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

*(Сборник материалов)*




МОСКВА • 2022

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ
И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ

# ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

*(Сборник материалов)*

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию **А.П. Майорова**..... 6

**С.В. Ходнева**, заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации

*Основные среднесрочные и текущие задачи в сфере регулирования и управления землями сельскохозяйственного назначения* ..... 8

Проект доктрины земельной политики Российской Федерации (подготовлен в инициативном порядке в Государственном университете по землеустройству академиками РАН **В.Н. Хлыстуном**, **С.Н. Волковым**, **Н.В. Комовым**) ..... 16

**А.В. Петриков**, руководитель Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова – филиала ФГБНУ "Федеральный научный центр по аграрной экономике и социальному развитию сельских территорий – ВНИЭСХ", сопредседатель экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, академик РАН

*Вопросы повышения эффективности сельскохозяйственного землепользования в современных условиях* ..... 28

**С.А. Липски**, декан юридического факультета, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству, доктор экономических наук, доцент

*Меры программного характера по вовлечению заброшенных земель в оборот и их землеустроительное обеспечение* ..... 34

**Д.М. Хомяков**, профессор кафедры общего земледелия и агроэкологии факультета почвоведения ФГБУ ВО "Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова", профессор, доктор технических наук, кандидат биологических наук

*Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и вопросы оценки почв*..... 44

**Г.Н. Никонова**, главный научный сотрудник ФГБУН "Санкт-Петербургский федеральный исследовательский центр РАН", профессор кафедры организации аграрного производства и менеджмента ФГБОУ "Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН

*Материалы к парламентским слушаниям "Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения"* ..... 54

**Ю.М. Рогатнев**, профессор кафедры землеустройства ФГБОУ ВО "Омский аграрный университет имени П.А. Столыпина", доктор экономических наук, профессор;
**О.Н. Долматова**, декан землеустроительного факультета ФГБОУ ВО "Омский аграрный университет имени П.А. Столыпина", кандидат экономических наук, доцент;
**Л.Н. Гилева**, заведующая кафедрой землеустройства ФГБОУ ВО "Омский аграрный университет имени П.А. Столыпина", кандидат географических наук, доцент

*Совершенствование сельскохозяйственного землепользования как основа развития аграрного сектора России*..... 60

**Е.А. Галиновская**, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

*Проблемы совершенствования законодательства о землеустройстве*..... 71

**Е.Л. Минина**, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

*Российское законодательство о землеустройстве*..... 80

**Н.Г. Нарышева**, доцент юридического факультета ФГБУ ВО "Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова", кандидат юридических наук

*Землеустройство как элемент организационно-правового механизма вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения*..... 109

**М.О. Орлов**, руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию;
**Н.Г. Кузьмина**, ведущий советник аппарата Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, кандидат юридических наук

*О некоторых мерах по вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и сохранению их плодородия* ..... 113

**Е.С. Демушкина**, юрист

*Земельный вопрос в гражданском праве: о правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения* ..... 118

Рекомендации "круглого стола" на тему "Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль: проблемы реализации" ..... 161

Рекомендации парламентских слушаний "Тенденции и проблемы развития земельного законодательства" ..... 172

Рекомендации "круглого стола" на тему "Проблемы эффективности государственного управления земельными ресурсами" ..... 180

Рекомендации парламентских слушаний "Тенденции и проблемы развития земельного законодательства" ..... 188

Рекомендации "круглого стола" на тему "Законодательное обеспечение проведения землеустройства в Российской Федерации: проблемы и перспективы" ..... 195

Рекомендации "круглого стола" на тему "О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения" ..... 200

Решение Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по вопросу "О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения" ..... 208

Рекомендации "круглого стола" на тему "Повышение эффективности землепользования в современных условиях" ..... 216

Решение Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию по вопросу "О реализации рекомендаций совещания "О реализации законодательства в сфере воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами" ..... 222

# ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ А.П. МАЙОРОВА



Сегодня в соответствии с планом мероприятий Совета Федерации на весеннюю сессию 2022 года мы на площадке Государственного университета по землеустройству проводим парламентские слушания "Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения".

Одной из важнейших задач, необходимых для развития российского агропромышленного комплекса и обеспечения продовольственной безопасности, выступает обеспечение эффективного и рационального использования нашего общенационального богатства – земель сельскохозяйственного назначения. Дальнейший рост объемов производства сельскохозяйственной продукции неразрывно связан с вовлечением неиспользуемых земель в оборот, а также с увеличением их плодородия и сохранением качественных характеристик почвы.

Совет Федерации уделяет большое внимание вопросам использования и охраны сельскохозяйственных земель. С принятием Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731, в Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию на особом контроле находятся вопросы вовлечения в оборот неиспользуемых в сельскохозяйственном производстве земельных участков.

Так, за последние годы комитетом дважды проводились парламентские слушания "Тенденции и проблемы развития земельного законодательства", состоялись "круглые столы" на темы: "Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль: проблемы реализации", "Проблемы эффективности государственного управления земельными ресурсами", "Законодательное обеспечение проведения землеустройства в Российской

Федерации: проблемы и перспективы", "О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения", "Повышение эффективности землепользования в современных условиях", а также совещание "О реализации законодательства в сфере воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами".

Вопрос, касающийся обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, отдельно рассматривался на заседании Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации.

Проблемы землепользования также волнуют законодателей в регионах.

Землеустройство в России всегда выступало в качестве важнейшей функции государственного управления земельными ресурсами. Действующим законодательством землеустройство определяется как мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Произошедшие за последние годы изменения в земельном законодательстве привели к тому, что из Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" были исключены основополагающие положения и он перестал отвечать потребностям всех субъектов земельных отношений, что повлекло за собой усугубление ряда проблем, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения.

Уже давно требуется актуализация законодательства в данной сфере.

Для формирования качественной системы государственного управления земельными ресурсами также необходимо продолжать работу по созданию информационных баз данных, содержащих актуальные и достоверные сведения о параметрах земель, включая их почвенное плодородие.

Серьезную обеспокоенность вызывает нерациональное, зачастую хищническое использование особо ценных сельскохозяйственных земель.

Необходимо внедрение действенных механизмов стимулирования эффективного землепользования.

Нерешенных вопросов в земельной сфере все еще немало. Мы должны предпринять самые энергичные усилия, направленные на повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения.

**С.В. Ходнева**,
*заместитель Министра сельского хозяйства*
*Российской Федерации*

# ОСНОВНЫЕ СРЕДНЕСРОЧНЫЕ И ТЕКУЩИЕ ЗАДАЧИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Агропромышленный комплекс – это, пожалуй, единственный сектор экономики, для которого земля – это не просто территория, пространственный базис. Это основное средство производства! Поэтому его состояние, учет, качественные характеристики, достаточность объема для выполнения поставленных перед агропромышленным комплексом задач, эффективное и рациональное использование являются критически важными элементами управления и распоряжения нашим основным ресурсом.

Одной из основополагающих задач аграрного сектора экономики Российской Федерации текущего периода является вовлечение в оборот и сельхозпроизводство неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Актуальность этой задачи многократно усилилась в современных политических и экономических реалиях.

В качестве базовых направлений государственной политики в данной сфере можно обозначить:

восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

предотвращение сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения;

обеспечение эффективного и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их защита;

совершенствование оборота сельскохозяйственных земель.

В результате произошедших в стране изменений после 1990 года, в том числе в связи с принятием в 2001 году Земельного кодекса Российской Федерации, площадь земель, используемых для целей ведения сельского хозяйства в Российской Федерации, уменьшилась с 639,1 млн га в 1990 году до 383,2 млн га на 1 января 2019 года. Текущий объем земель сельскохозяйственного назначения (380,2 млн га на 1 января 2021 года) и их виды приведены на прилагаемых диаграммах. Источником данных приведенного распределения земель Российской Федерации являются сведения Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за соответствующие годы.

Согласно официальным источникам в настоящее время в России выведено из оборота и не используется в соответствии с целевым назначением около 30 млн га сельскохозяйственных земель, из которых18,8 млн га – это сельскохозяйственные угодья.

Учитывая текущую геополитическую ситуацию, экономическая роль агропромышленного комплекса и роль обеспечения продовольственной безопасности возрастает, особая нагрузка ложится на необходимость обеспечения достаточного объема товарной массы для того, чтобы выполнить не только показатели Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, но и установленные значения показателей по экспорту продукции АПК. В связи с этим на основе показателей по наращиванию валового объема продукции АПК, определенных стратегическими документами в сфере агропромышленного комплекса, был рассчитан минимально необходимый объем дополнительных земель, который необходимо ввести в сельскохозяйственный оборот для реализации вышеуказанных задач, – 13,2 млн га.

Для обеспечения комплексного и системного подхода к решению вышеуказанной задачи нами была разработана Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации (далее – Государственная программа), нацеленная на повышение продовольственной безопасности и обеспечение устойчивого развития агропромышленного комплекса на основе вовлечения в оборот дополнительных земель сельскохозяйственного назначения, а также на основе восстановления и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации на современном научно-техническом уровне при активном использовании аграрно-производственного, социально-экономического и экологического потенциала регионов. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731 реализация Государственной программы начата с 1 января 2022 года.

Основными задачами Государственной программы являются:

получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах земель сельскохозяйственного назначения в отношении 100% земель сельскохозяйственного назначения, включая количественные и качественные характеристики сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в оборот;

вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения площадью не менее 13,2 млн. га;

модернизация и расширение мелиоративного комплекса Российской Федерации и существенное уменьшение процента изношенности его основных фондов.

Большая часть основных фондов мелиоративных систем и сооружений создана в 1960–1980-е годы. Более 70% оросительных и осушительных систем нуждаются в проведении работ по модернизации, техническому улучшению, перевооружению и восстановлению.

Техническое состояние объектов мелиоративных систем определяет снижение их коэффициента полезного действия.

Для улучшения условий сельскохозяйственного производства на мелиорированных землях необходимо решение задач, связанных с приведением гидротехнических сооружений в нормативно-техническое состояние, обеспечением их безопасной эксплуатации и недопущением аварийных ситуаций, соблюдением требований природоохранного законодательства: внедрение новых технологий и техники для ремонтно-эксплуатационных работ на мелиоративных системах и очистке каналов за счет повышения материально-технического обеспечения подведомственных учреждений, организации рационального водопользования и водораспределения, проведения противопаводковых мероприятий, расчистки мелиоративных каналов.

Надеемся, что многие из указанных проблем удастся решить в период реализации Государственной программы.

Как уже отмечалось, необходимым условием для обеспечения развития агропромышленного комплекса является наличие полной, достоверной и актуальной информации о качественных и количественных характеристиках земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим одной из задач упомянутой Государственной программы является установление актуальных границ земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья.

К сожалению, мероприятия по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения не велись уже на протяжении более 30 лет, многие архивы утеряны, и сегодня приходится эту работу проводить практически с нуля.

Учитывая высокий уровень расходов, связанных с проведением полной инвентаризации, а также первоочередную необходимость поддержания устойчивости отраслей российской экономики в условиях санкционного давления, в настоящее время принято решение провести работы при минимальных затратах с использованием современных технологий, что позволит в текущем режиме выполнить оперативные задачи и создать необходимый задел на будущее.

В текущем году цифровые карты-схемы земель сельскохозяйственного назначения будут составляться по Республике Татарстан, Белгородской, Калининградской и Московской областям. Далее в течение ближайших лет (в зависимости от объемов выделяемого финансирования) будут установлены границы земель сельскохозяйственного назначения всех субъектов Российской Федерации в разрезе муниципальных образований. В результате впервые будет создана федеральная цифровая карта-схема земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации, которая станет основой для проведения полноценной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации.

Сегодня нашей стране необходима полномасштабная инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения (с последующей периодичностью ее проведения хотя бы один раз в пять лет)[1], внедрение современных IT-технологий, искусственного интеллекта, которые позволят обеспечить эффективное использование каждого гектара сельскохозяйственных угодий, а также оперативно реагировать на климатические изменения.

К сожалению, мы имеем несоответствие текущего инструментария информационного и правового обеспечения управления земельными ресурсами АПК тем требованиям функционирования АПК, которые возникли в новых условиях. Но у меня нет сомнений, что Минсельхозу России совместно с коллегами из иных федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и профильным экспертным сообществом удастся оперативно и полно отреагировать на все возникшие вызовы. Этому будут способствовать и текущие законодательные инициативы Минсельхоза России.

Необходимость наращивания объемов производства требует увеличения площади используемых сельскохозяйственных земель, поскольку интенсификация использования уже работающей земли имеет свои физические объективные пределы и в целом несет риски истощения почв. В связи с этим в целях сокращения сроков процедуры отчуждения неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения Минсельхозом России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" по вопросу совершенствования процедуры отчуждения земельного участка сельскохозяйственного назначения

[1] В США инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения проводится один раз в три года и прорабатывается вопрос о сокращении этой периодичности.

при неиспользовании такого земельного участка по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации".

Положения законопроекта направлены на сокращение фактического срока принудительного отчуждения земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения у их собственников в связи с установлением факта неиспользования таких земельных участков в течение трех лет не с момента проверки и фиксации уже имеющегося длительного неиспользования (как это предусмотрено сейчас), а на момент проведения контрольного (надзорного) мероприятия. Если на земельном участке, относящемся к землям сельскохозяйственного назначения, уже выросли деревья и кустарник, то нарушение земельного законодательства очевидно, и фиксировать его еще в течение трех лет, допуская дальнейшее зарастание и ухудшение состояния почвы на таком участке, не требуется.

Проектируемыми нормами предусмотрено установление для собственника земельного участка, которому вынесено предписание о выявленном нарушении законодательства Российской Федерации, запрет на регистрацию перехода права собственности на такой земельный участок с внесением соответствующей записи в ЕГРН до момента устранения им выявленного нарушения. Такая мера позволит прервать цепочку смены собственника, имеющей целью только уход от ответственности за нарушение земельного законодательства.

Также законопроект предусматривает особенности продажи земельного участка, отчуждаемого у собственника, на публичных торгах посредством публичного предложения, что упростит и ускорит реализацию участка и возможность его приобретения добросовестным пользователем, желающим заниматься сельхозпроизводством.

Одновременно с этим в высокой степени готовности находится законопроект "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, которым предусматривается исключение из режима невостребованных земельных долей тех, которые фактически являются выморочным имуществом и применение к ним общегражданского правового режима. Принятие указанных изменений позволит сократить сроки перехода таких выморочных долей в муниципальную собственность.

Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил разработать дополнительные меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и обеспечить все условия для развития производства. Для этого Минсельхозом России был разработан и внесен в Правительство Российской Федерации законопроект, направленный на обеспечение

возможности предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения крестьянским (фермерским) хозяйствам в аренду без проведения торгов.

Сейчас основной проблемой является невозможность конкуренции крестьянских (фермерских) хозяйств с крупными сельскохозяйственными организациями за земельные ресурсы по объективным финансово-экономическим причинам.

В связи с этим законопроектом вносятся изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, предусматривающие расширение перечня случаев, когда земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться без проведения торгов. Так, согласно законопроекту гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности земельные участки в аренду будут предоставляться без проведения торгов. Это позволит обеспечить доступность земельных ресурсов для субъектов малого и среднего бизнеса.

При этом для сохранения целевого назначения земельного участка законопроект предусматривает запрет на внесение в договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, условий об изменении видов разрешенного использования такого земельного участка.

Кроме того, законопроект регулирует вопросы пересчета всех земельных долей в простую правильную дробь, что упростит выдел земельных участков в счет долей и принятие решений о подсчете голосов при проведении общего собрания участников долевой собственности, а также позволит решить застарелую проблему с исчислением земельного налога. Законопроект предусматривает возникновение с 1 марта 2025 года у органов местного самоуправления полномочий по определению размеров земельных долей, выраженных в гектарах или балло-гектарах, в виде простой правильной дроби.

Особо важным, по мнению Минсельхоза России, вопросом, учитывая значение и ценность земель сельскохозяйственного назначения, а также приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве, важность целевого использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и недопущения их выбытия из сельскохозяйственного оборота, является необходимость урегулирования вопросов, связанных с участием федерального органа исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса в разработке и согласовании документов территориального планирования.

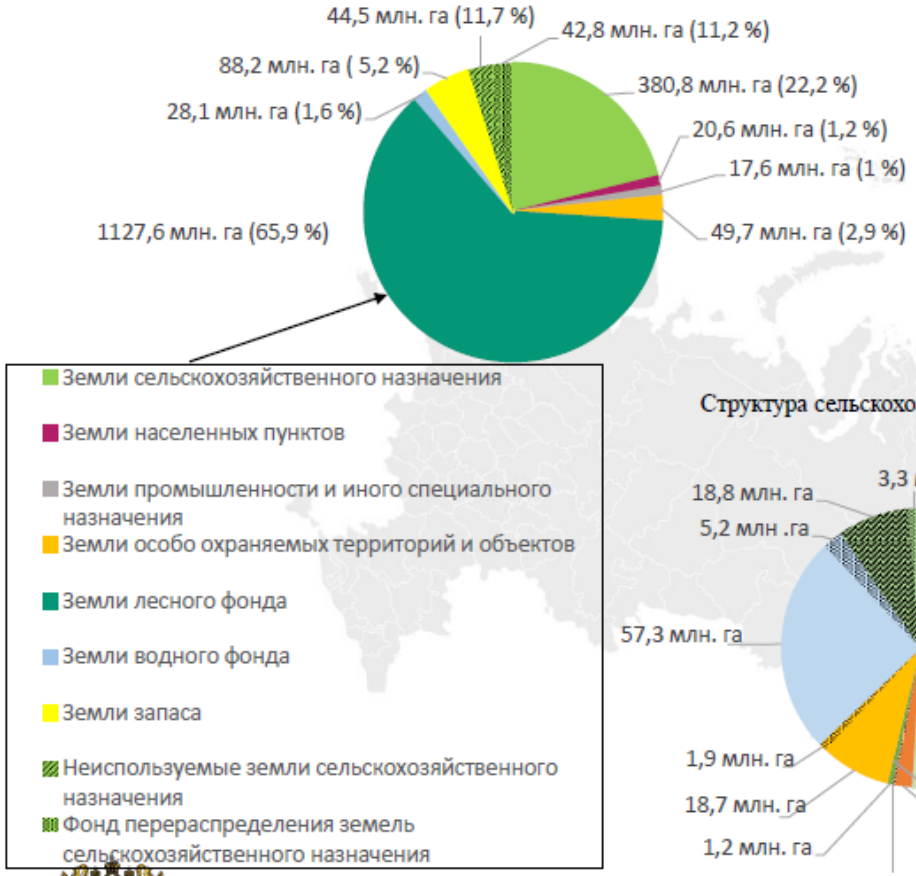
Как правило, документы территориального планирования учитывают земельные ресурсы как пространственный базис для развития территории в рамках реализации градостроительной деятельности без учета специфики земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства в сфере ведения сельского хозяйства, которая заключается в необходимости оценки и обязательного учета качественных характеристик почвы и обеспечения охраны таких земель.

В связи с этим считали бы целесообразным пересмотреть текущий порядок согласования проектов документов территориального планирования, так как отсутствие необходимого контроля приводит к реализации риска необоснованного вывода из сельскохозяйственного производства земель сельскохозяйственного назначения.

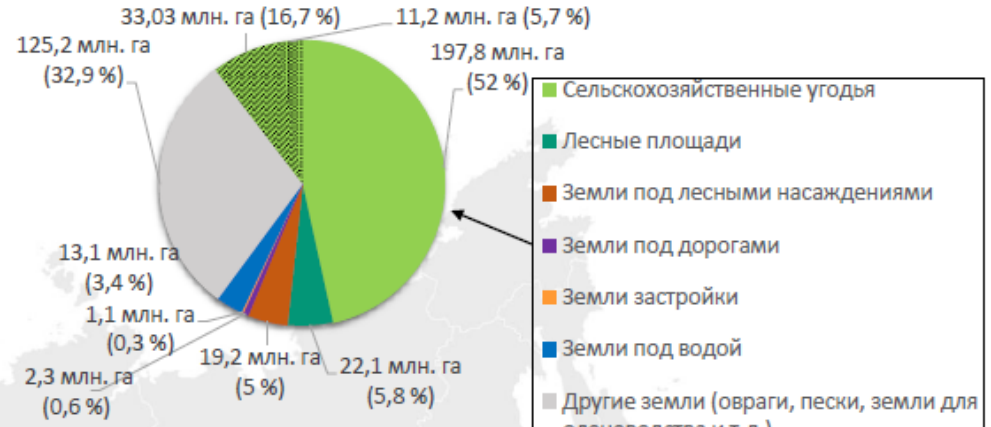
Пути решения данной проблематики в настоящее время прорабатываются.

Минсельхозом России совместно с научным экспертным сообществом ведется работа над вопросами, связанными с необходимостью совершенствования всей системы землеустройства. Без внедрения оценки и учета качественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения невозможно обеспечить их рациональное и эффективное использование. В связи с этим необходимо определить тот публично-правовой механизм, который позволит обеспечивать соответствие правового режима земельного участка из категории этих земель их целевому назначению. Таким механизмом должно стать, как и ранее, наряду с добровольным обязательное государственное (муниципальное) землеустройство как основной инструмент организации планирования рационального, эффективного использования и охраны земель, которое начиная с 2000 года исчезло как институт из практики государственного регулирования земельных отношений.

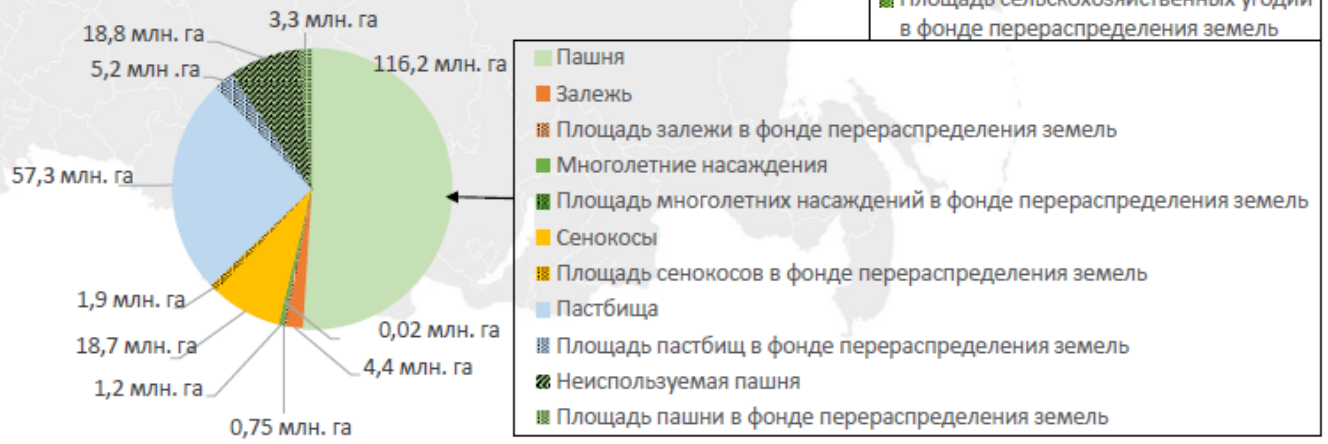
Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель на 1 января 2021 г. (общая площадь земельного фонда Российской Федерации 1 712,6 млн.га)




Структура земель сельскохозяйственного назначения (общая площадь земель сельскохозяйственного назначения 380,8 млн.га)




Структура сельскохозяйственных угодий



# Проект доктрины земельной политики Российской Федерации

(подготовлен в инициативном порядке в Государственном университете по землеустройству академиками РАН В.Н. Хлыстуном, С.Н. Волковым, Н.В. Комовым)

## I. Общие положения

1. Настоящая Доктрина земельной политики Российской Федерации (далее – Доктрина) является документом стратегического планирования, определяющим основные цели, задачи, приоритетные направления и содержание государственной политики в сфере развития земельных отношений и организации рационального использования и охраны земельных ресурсов Российской Федерации.

2. Основные понятия, используемые в Доктрине:

а) земельная политика Российской Федерации – сфера внутренней политики, обеспечивающая создание для государства, бизнеса и граждан**,** условий для организации рационального использования и охраны земельных ресурсов как важнейшего национального богатства страны и основы жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории;

б) земельные отношения – отношения, возникающие между различными субъектами прав на земельные участки в процессе их распределения, гражданского оборота и организации использования;

в) земельный фонд Российской Федерации – земли всех категорий в границах ее суверенной территории; земельные ресурсы Российской Федерации – часть земельного фонда, которая используется или может быть использована в народном хозяйстве;

г) управление земельными ресурсам – институализированная система целенаправленных действий государства по организации рационального распределения, эффективного использования, охраны и воспроизводства земельного потенциала страны;

д) эффективное использование земельных ресурсов – использование всей совокупности земельных участков в соответствии с установленным целевым назначением, обеспечивающее высокий уровень реализации их природного и экономического потенциала;

е) защита земель от негативных воздействий и деградации – система государственных и инициативных мероприятий, обеспечивающая охрану земельных ресурсов от опустынивания, водной и ветровой эрозии и других разрушительных процессов;

ж) рациональное распределение земельных ресурсов – предоставление и перераспределения земель в соответствии с научно-обоснованными потребностями отраслей экономики, предприятий, организаций и граждан, обеспечивающее устойчивое пространственное развитие страны, объективность и справедливость принимаемых решений и удовлетворение интересов государства, общества и различных социальных групп населения.

3. В Доктрине развиваются положения Конституции Российской Федерации, действующего земельного законодательства, Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации и принятых ранее указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации в сфере земельных отношений.

4. Доктрина является основой для дальнейшего совершенствования земельного законодательства, разработки и реализации федеральных и региональных программ организации наиболее полного и эффективного использования земельного потенциала страны на период 2021–2030 годов.

## II. Национальные интересы в сфере земельной политики

5. Земельная политика является одним из главных направлений политики государства в среднесрочной и долгосрочной перспективе, определяющим фактором обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны на основе рационального распределения и организации эффективного использования ее земельного потенциала.

6. Национальными интересами государства в сфере земельной политики государства являются:

а) сохранение всей площади земельного фонда страны в границах Российской Федерации, обеспечивающее суверенитет страны на всей ее территории;

б) признание земельного фонда Российской Федерации национальным достоянием независимо от его распределения по формам собственности;

в) сохранение и воспроизводство природного и экономического потенциала земельных ресурсов;

г) обеспечение потребности в площади земель, необходимой для развития всех отраслей экономики;

д) повышение рекреационной значимости земельных ресурсов;

е) увеличение объемов агропромышленного производства на основе более эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков других категорий, связанных с производством сельскохозяйственной продукции;

ж) обеспечение научно-обоснованного соотношения урбанизированных и сельских территорий;

з) формирование оптимального соотношения различных форм собственности на землю, обеспечивающего интересы государства, муниципальных образований и предпринимательских структур;

и) создание равных условий для развития различных форм хозяйственной деятельности на земле, оптимизация соотношения крупного, среднего и малого бизнеса во всех отраслях экономики и прежде всего в сельском хозяйстве;

к) формирование современной государственной системы управления земельными ресурсами, обеспечивающей их рациональное распределение, легитимный гражданский оборот, эффективное использование и защиту от деградации;

л) улучшение правовых, организационных и экономических условий для легитимного и бесспорного владения и пользования землей, обеспечивающих надежную защиту прав и законных интересов обладателей земельных участков;

м) введение в активный хозяйственный оборот неиспользуемых и подлежащих рекультивации нарушенных земель;

н) развитие системы актуальных и объективных данных о составе, распределении и состоянии земельных ресурсов страны;

о) обеспечение высокого уровня профессиональной подготовки, переподготовки и повышение квалификации специалистов в сфере реализации земельной политики государства;

п) установление правовой и экономической ответственности сотрудников органов исполнительной власти и правообладателей земельных участков за их ненадлежащее использование и деградацию;

р) развитие знаний о земле как природном ресурсе, средстве производства и объекте социально-экономических связей, создание перспективных технологий управления, организации использования и защиты земельных ресурсов;

с) объективная оценка земельных ресурсов страны в целом и отдельных земельных участков;

т) увеличение налоговых поступлений в бюджет муниципальных образований на основе расширения базы земельного налогообложения;

у) создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в проекты, связанные с повышением эффективности использования и защиты земель.

## III. Показатели эффективности земельной политики

7. Эффективность земельной политики и мер по ее реализации определяется системой показателей, характеризующих динамику состояния земельных ресурсов и результативность мер по организации их использования и охраны. В их числе:

а) доля (площадь) земель, подвергшихся различным процессам деградации (водной и ветровой эрозии, опустыниванию подтоплению, окислению, утрате плодородия и других);

б) доля (площадь) земель, вовлеченных в активный хозяйственный оборот;

в) рост продуктивности сельскохозяйственных угодий;

г) рост площади мелиорированных земель;

д) динамика уровня плодородия почв;

е) доля земельных участков, поставленных на кадастровый учет и прошедших государственную регистрацию прав;

ж) динамика соотношения форм собственности на землю (соответствие показателям, установленным Доктриной);

з) динамика соотношения форм хозяйствования на земле (соответствие показателям, установленным Доктриной);

и) степень удовлетворенности спросом на землю различных отраслей экономики и отдельных предприятий, организаций и граждан;

к) динамика числа земельных споров (заявленных и рассмотренных в судах);

л) динамика количества коррупционных дел, связанных с распределением и использованием земельных участков;

м) доля административно-территориальных образований и правообладателей, для которых в установленном порядке закреплены границы их земель;

н) доля землеустроенных сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств;

о) рост (снижение) числа и площади сверхкрупных землевладений (латифундий);

п) рост (снижение) числа и площади хозяйств, отнесенных к малому агробизнесу.

## IV. Риски и угрозы в сфере организации использования и охраны земельных ресурсов

8. Разработка и реализация эффективной земельной политики обусловлена рядом существующих и потенциальных рисков и угроз, к числу которых следует отнести:

а) риски усиления негативного влияния на состояние земельных ресурсов страны вследствие:

загрязнения земель атмосферными выбросами и стоками бытовых и промышленных отходов;

расширения влияния горнорудных отвалов, хвостохранилищ, мусорных полигонов и других объектов, ухудшающих состояние природной среды;

использования технологий земледелия, приводящих к снижению потенциала и деградации сельскохозяйственных земель;

нерегулируемой вырубки лесов и загрязнения водоемов;

нарушений экологического баланса в районах Крайнего Севера в процессе освоения нефтегазовых месторождений;

б) риски негативного влияния природных процессов:

изменение климата на всей территории страны, особенно в регионах с развитым сельским хозяйством;

повышение уровня грунтовых вод и подтопление земельных территорий;

наступление пустыни на ряд регионов юга и юго-востока страны;

в) риски неэффективности управления земельными ресурсами:

информационная неопределенность в оценке состояния, распределения и организации использования земельных ресурсов;

слабость или отсутствие ряда институтов системы управления земельными ресурсами (прогнозирование и планирование использования земель, землеустройства, мониторинга земель);

отсутствие должной координации деятельности в сфере регулирования земельных отношений и организации использования земель органов исполнительной власти всех уровней, порождающее низкую эффективность всей системы управления земельными ресурсами;

высокий уровень криминализации сферы земельных отношений и земельного рынка;

рост числа и площади сверхкрупных землевладений, приводящий к разрушению конкурентной среды, монополизации рынков сельскохозяйственной продукции, вытеснению малого и среднего агробизнеса;

разрушение системы землеустройства сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, влекущее за собой нерациональное использование

земель, ликвидацию севооборотов, развитие эрозионных процессов и деградацию земель;

сокращение площади используемых сельскохозяйственных земель, вызванное их деградацией в результате нарушения норм и правил обработки почвы, выпаса скота, нерационального использования удобрений и средств защиты растений;

низкий профессиональный уровень значительной части сотрудников министерств, ведомств и региональных органов управления в сфере организации использования и охраны земельных ресурсов;

снижение количества сельских населенных пунктов и численности сельского населения, влекущее за собой опустынивание значительных территорий в ряде регионов страны.

## V. Стратегическая цель и основные задачи земельной политики

9. Стратегической целью земельной политики является обеспечение наиболее полного, рационального и эффективного использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов страны, как главного национального богатства, которое должно быть передано будущим поколениям без утраты его потенциала.

10. На среднесрочный период (до 2030 года) эта цель конкретизируется следующими целевыми установками:

а) завершение земельных преобразований, формирование системы землепользования, отвечающей современным вызовам;

б) формирование системы управления земельными ресурсами, обеспечивающей наиболее полное, рациональное и эффективное их использование и воспроизводство;

в) обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования.

11. Для реализации первой целевой установки необходимо решить следующие основные задачи:

привести в соответствии с Доктриной земельное законодательство и подзаконные нормативные акты, обеспечивающие ее реализацию;

осуществить приватизацию той части земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, которая без ущерба для интересов государства может быть передана юридическим и физическим лицам для более эффективного использования, довести долю земель сельскохозяйственного назначения в частной собственности до 50% их площади;

завершить трансформацию земельных долей в земельные участки в срок до конца 2022 года, перевести в собственность муниципальных образований невостребованные земельные доли с последующим формированием на их основе земельных участков и передачей в собственность или аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям;

осуществить в полном объеме постановку на кадастровый учет и регистрацию прав на все земельные участки независимо от их принадлежности;

осуществить в короткие сроки (до конца 2022 года) передачу в долгосрочную аренду гражданам и их объединениям неиспользуемые и неэффективно используемые участки земель лесного фонда для создания или расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, садоводства и огородничества, малоэтажного жилищного строительства;

обеспечить декриминализацию земельного оборота и завершить формирование инфраструктуры земельного рынка;

ликвидировать барьеры и упростить процедуры приобретения в собственность и передачи в аренду земельных участков для развития малого и среднего аграрного предпринимательства;

установить барьеры для чрезмерной концентрации земельных активов (максимальная доля в площади земель района, повышенное налогообложение сверхкрупных землевладений, снижение уровня государственной поддержки);

создать условия для развития земельной ипотеки и других институтов включения земельных активов в экономический (финансовый) оборот;

обеспечить информированность населения страны о распределении, организации использования и рыночном обороте земельных участков.

12. Для реализации второй целевой позиции следует решить следующие задачи:

осуществить концентрацию полномочий, функций и ответственности за организацию использования и охраны земельных ресурсов в едином федеральном органе исполнительной власти;

воссоздать основные институты системы управления земельными ресурсами (прогнозирование и планирование использования и охраны земель, землеустройство, мониторинг земель и другие);

провести инвентаризацию земельного фонда страны;

завершить создание единого федерального информационного ресурса о распределении, состоянии и организации использования земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости;

реорганизовать систему государственного контроля (надзора) за использованием земель на основе концентрации его функций в едином федеральном органе исполнительной власти;

сформировать единую для страны нормативную базу для стандартизации деятельности по управлению земельными ресурсами (землеустройство, оценка земельных участков, регламенты работы органов управления и другие).

13. Реализация третьей целевой позиции требует решения следующих задач:

осуществить оценку состояния и тенденции развития процессов деградации земель на всей территории Российской Федерации;

разработать генеральную схему использования и охраны земельных ресурсов страны на период до 2035 года;

осуществить разработку схем землеустройства территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с включением в их состав мер по защите земель от деградации и снижения плодородия почв;

сформировать практику разработки проектов землеустройства, обеспечивающих рациональное использование, охрану земель сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, рекультивацию нарушенных земель, освоение неиспользуемых территорий, воспроизводство потенциала земель, подвергшихся деградации;

разработать комплекс мер по борьбе с опустыниванием, водной и ветровой эрозией, подтоплением и другими негативными явлениями, разрушающими земельный потенциал страны;

обеспечить рациональную организацию территорий, используемых общинами и лицами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с учетом их традиционного образа жизни.

## VI. Основные направления земельной политики

14. Стратегическая цель земельной политики определяет необходимость ее реализации по следующим основным направлениям:

а) совершенствование нормативно-правовой базы регулирования земельных отношений, организации эффективного использования и охраны земельных ресурсов, внесение в действующие законы Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Доктрины:

разработка и принятие ряда законов, определяющих формирование современных институтов системы управления земельными ресурсами, в том числе "О плодородии земель", "О землеустройстве", "О мониторинге земель" и других;

развитие земельного законодательства субъектов Российской Федерации с его акцентированием на региональные особенности землевладения и землепользования, защиту земель от деградации, установление барьеров для роста сверхкрупных землевладений;

создание инструктивно-методической базы, определяющей содержание, технологии и требования к проведению работ, связанных с ведением кадастровых работ, планированием использования земель землеустройством, освоением и рекультивацией земельных участков, противоэрозионной организацией территории;

б) удовлетворение потребностей в земельных ресурсах отраслей экономики, создаваемых и реконструируемых зон и объектов рекреации;

в) развитие системы информационного обеспечения управления земельными ресурсами на основе:

инвентаризации земельного фонда Российской Федерации;

широкого внедрения ГИС-технологий и дистанционного зондирования;

периодического обновления планово-картографической информации о земельных ресурсах;

создания единого федерального реестра актуализированных данных о земельных участках и неразрывно связанных с ними других объектов недвижимости;

введения в практику составления ежегодных балансов земель Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в разрезе категорий земель, форм собственности, состава угодий;

обеспечения сводимости данных о земельных ресурсах различных министерств и ведомств;

формирования системы публичной информации о рыночном обороте земельных участков;

г) формирование современной системы управления земельными ресурсами на основе развития всех ее основных институтов:

кадастра земельных участков и других объектов недвижимости;

прогнозирования и планирования использования земель;

землеустройства;

контроля (надзора) за использованием земель;

эффективного судопроизводства в сфере регулирования земельных отношений;

практики установления сервитутов;

земельной ипотеки;

участия гражданского общества в организации рационального использования земель;

системы земельных платежей, ориентированной наряду с решением фискальных задач на стимулирование эффективного использования земель;

д) создание условий для повышения эффективности использования и охраны земель всех категорий путем:

повышения продуктивности земель, используемых в сельском и лесном хозяйстве;

разработки и реализации программ сохранения и воспроизводства почвенного плодородия;

разработки и реализации программ и комплексных проектов противоэрозионной организации территорий;

разработки и реализации программ и проектов освоения новых и рекультивации нарушенных земель;

развития системы полезащитных лесных полос и облесения территорий, подверженных опустыниванию;

расширения масштабов мелиоративных работ с созданием систем двойного регулирования водообеспечения сельскохозяйственных угодий;

е) снижение уровня криминогенности сферы земельных отношений на основе:

обеспечения публичности сделок с земельными участками;

расширения возможностей влияния структур гражданского общества на принятие решений в сфере оборота земельных участков;

создания постоянных информационных площадок на телевидении, радио и в социальных сетях, ориентированных на освещение проблем в сфере земельных отношений и организации землепользования;

установления единых регламентов в принятии решений в сфере оборота земельных участков;

расширения и повышения эффективности деятельности саморегулируемых организаций, функционирующих в сфере регулирования земельных отношений, кадастров и организации использования земельных ресурсов;

ж) повышение эффективности научного и кадрового обеспечения системы управления земельными ресурсами на основе:

развития сети высших и средних профессиональных образовательных организаций, ведущих подготовку специалистов в области регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земельных ресурсов;

усиления координации деятельности и формирования единой методологической и методической базы функционирования учебных заведений, создания самостоятельного федерального учебно-методического объединения по проблемам землеустройства и кадастров;

разработки новых профессиональных стандартов в области землеустройства и кадастров и создания системы независимой оценки квалификации кадров в этой сфере;

восстановления системы подготовки научно-педагогических кадров в сфере управления земельными ресурсами по направлению "Экономические науки (землеустройство)";

специализации одного из научно-исследовательских центров РАН на развитии исследований в сфере земельных отношений, организации рационального использования и охраны земель;

включения в федеральные программы фундаментальных и прикладных научных исследований разделов, направленных на совершенствование земельных отношений, организацию рационального и эффективного использования земельных ресурсов страны.

## VII. Организационные основы и механизм реализации земельной политики

15. Реализация земельной политики обеспечивается деятельностью палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, субъектов земельных отношений.

16. Реализация земельной политики осуществляется на основе сочетания законодательной, правоприменительной, исполнительной, судебной, контрольной и других форм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

17. Основной объем функций, полномочий и ответственности за успешную реализацию земельной политики возлагается на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление земельными ресурсами, и его структурные подразделения в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

18. Деятельность по реализации земельной политики основывается на следующих принципах:

а) соблюдения незыблемости позиции о том, что все земельные ресурсы страны являются ее национальным достоянием независимо от их принадлежности различным правообладателям;

б) сохранения земельного потенциала страны для будущих поколений жителей Российской Федерации;

в) равенства прав и возможностей граждан страны на приобретение и использование земельных активов;

г) многообразия форм собственности на землю и форм хозяйствования на ней;

д) учета многообразия условий и традиций использования земли в различных регионах страны;

е) разумного сочетание государственного управления земельными ресурсами и рыночных механизмов регулирования земельных отношений;

ж) обеспечения устойчивого развития экономики во всех регионах страны;

з) законности земельно-имущественных отношений во всех их проявлениях;

и) использовании современных цифровых технологий управления;

к) публичности сделок с земельными участками;

19. Основными механизмами реализации земельной политики являются:

а) деятельность органов государственного управления и местного самоуправления по регулированию земельных отношений, организации рационального распределения, эффективного использования и охраны земельных ресурсов;

б) функционирование институтов системы управления земельными ресурсами;

в) разработка и реализация генеральной схемы, федеральных и региональных программ рационального использования и охраны земельных ресурсов;

г) разработка и реализация схем и проектов землеустройства, освоения неиспользуемых земель, мелиорации, повышения плодородия почв, противодействия процессам их деградации;

д) ведение постоянного мониторинга эффективности мер по реализации земельной политики;

20. Результаты деятельности по реализации Доктрины земельной политики Российской Федерации отражаются в ежегодно публикуемом Национальном докладе.

**А.В. Петриков**,
*руководитель Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова – филиала ФГБНУ "Федеральный научный центр по аграрной экономике и социальному развитию сельских территорий – ВНИЭСХ", сопредседатель экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, академик РАН*

# ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В использовании сельскохозяйственных земель в России наблюдаются противоречивые тенденции. С одной стороны, происходит рост эффективности находящихся в обработке земельных угодий, о чем можно судить по динамике урожайности сельскохозяйственных культур (таблица 1). За последние 15 лет она увеличилась по всем основным культурам в 1,3–1,4 раза.

*Таблица 1*

**Урожайность сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, ц /га***

| | В среднем за год: | | 2017–2021 годы к 2004–2008 годам, % |
|---|---|---|---|
| | 2004–2008 годы | 2017–2021 годы | |
| Зерновые и зернобобовые культуры | 20,0 | 27,3 | 136,5 |
| Сахарная свекла | 307,7 | 415,6 | 135,1 |
| Подсолнечник | 11,4 | 16,2 | 142,1 |
| Картофель | 128,7 | 167,4 | 130,1 |
| Овощи открытого грунта | 174,2 | 244,4 | 140,3 |

*Данные Росстата.

Но с другой стороны, растет площадь неиспользуемых земель. Как показали Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года и сравнение ее итогов с переписью 2006 года, общая земельная площадь по всем категориям хозяйств уменьшилась на 102 млн га, в том числе площадь

сельскохозяйственных угодий – на 23 млн га. Кроме того, из оставшихся у хозяйств сельскохозяйственных угодий не использовалось 17,9 млн га.

*Таблица 2*

**Площадь земель во всех категориях хозяйств, по данным всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 года и 2016 года, млн га**

| | 2006 год | 2016 год | 2016 год к 2006 году | |
|---|---|---|---|---|
| | | | млн га | % |
| Общая земельная площадь | 450,6 | 348,4 | -102,2 | 77,3 |
| Из нее сельскохозяйственные угодья | 166,0 | 142,7 | 23,3 | 86,0 |
| Из них: | | | | |
| фактически использовались | 125,5 | 124,8 | - 0,7 | 99,4 |
| не использовались | 40,5 | 17,9 | -22,6 | 44,2 |

Главная причина такого существенного сокращения находящихся у сельскохозяйственных производителей земельных ресурсов заключается в значительном уменьшении их численности, что видно из данных таблицы 3, составленной также по результатам всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 года и 2016 года. Численность как сельскохозяйственных организаций, так и крестьянских (фермерских хозяйств) уменьшилась за межпереписной период 2006–2016 годов на 40 %.

*Таблица 3*

**Численность сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей по всероссийским сельскохозяйственным переписям 2006 года и 2016 года, тыс. ед.**

| | 2006 год | 2016 год | 2016 год к 2006 году | |
|---|---|---|---|---|
| | | | тыс. ед. | % |
| Сельскохозяйственные организации | 59,2 | 36,0 | 23,2 | 60,8 |
| из них осуществляли сельскохозяйственную деятельность | 40,6 | 27,5 | 13,1 | 67,7 |
| К(Ф)Х и ИП | 285,1 | 174,8 | 110,3 | 61,3 |
| из них осуществляли сельскохозяйственную деятельность | 147,5 | 115,6 | 31,9 | 78,4 |

Таким образом, при общем сокращении масштабов землепользования в аграрном секторе в силу уменьшения численности хозяйствующих единиц увеличивается эффективность использования остающихся в обработке угодий. Из этого следует основной вывод: чтобы обеспечить, с одной стороны, эффективность землепользования, а с другой – не допустить вывода земель из оборота, надо поддерживать в аграрном секторе выгодные условия хозяйствования для преобладающего большинства сельхозтоваропроизводителей.

Важным условием рационального землепользования в отрасли является доступность для сельхозтоваропроизводителей минеральных удобрений, что в значительной степени определяется ценами на них в сравнении с ценами на сельхозпродукцию (таблица 4).

*Таблица 4*

**Индексы цен на продукцию, реализованную сельхозорганизациями, и на минеральные удобрения, приобретенные сельхозорганизациями, в % к предыдущему году***

| | 2015 год | 2016 год | 2017 год | 2018 год | 2019 год | 2019 год к 2014 году, % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Сельскохозяйственная продукция | 114,1 | 103,8 | 97,7 | 99,2 | 108,4 | 124,4 |
| Удобрения и соединения азотные | 135,8 | 91,4 | 92,3 | 110,9 | 101,8 | 129,3 |

*Данные Росстата.

Данные таблицы 4 свидетельствуют, что в период 2014–2019 годов рост цен на удобрения, приобретенные сельскохозяйственными организациями, был выше роста цен на реализованную ими продукцию в 2015 и 2018 годах, в остальные годы, наоборот, ниже. И хотя превышение индекса цен на удобрения случается реже, его величина настолько высока, что в целом за период рост цен на удобрения опередил рост цен на сельхозпродукцию. Особо неблагоприятное для сельхозпроизводителей соотношение сложилось в 2021 году (таблица 5). Несмотря на то что цены приобретения минеральных удобрений отечественными сельхозпроизводителями увеличились с января по ноябрь 2021 года в меньшей степени, чем на внутреннем рынке в целом, а тем более при экспорте, все равно их рост превысил увеличение цен на сельскохозяйственную продукцию.

*Таблица 5*

**Индексы цен производителей сельскохозяйственной продукции и минеральных удобрений, ноябрь 2021 года к декабрю 2020 года, %***

| | |
|---|---|
| Продукция и услуги сельского хозяйства и охоты | 113,8 |
| Культуры сельскохозяйственные, продукция овощеводства и садоводства | 110,8 |
| Удобрения и соединения азотные: | |
| на внутреннем рынке | 181,5 |
| при приобретении отечественными производителями | 154,5 |
| при экспорте | 255,5 |

*Данные Росстата.

Ясно, что при таком диспаритете цен на сельскохозяйственную продукцию и минеральные удобрения большинству сельхозпроизводителей очень трудно повышать плодородие.

От высоких цен на удобрения страдают все сельхозпроизводители, но особенно – крестьянские (фермерские) хозяйства. Как следует из таблицы 6, урожайность сельскохозяйственных культур (кроме овощей открытого грунта) в фермерском секторе ниже, чем в сельскохозяйственных организациях.

*Таблица 6*

**Урожайность сельскохозяйственных культур в сельскохозяйственных организациях (СХО) и в крестьянских (фермерских) хозяйствах и хозяйствах индивидуальных предпринимателей (КФХ и ИП), в среднем за 2018–2020 годы, ц/га***

| | СХО | КФХ и ИП | КФХ и ИП к СХО, % |
|---|---|---|---|
| Зерновые и зернобобовые | 28,7 | 22,2 | 77,4 |
| Кукуруза | 54,8 | 43,7 | 79,7 |
| Рис | 60,5 | 48 | 79,3 |
| Подсолнечник | 17,5 | 15,8 | 90,3 |
| Овощи открытого грунта | 266,3 | 297 | 111,5 |
| Картофель | 281,6 | 224 | 79,5 |
| Сахарная свекла | 406,4 | 394,4 | 97,0 |
| Соя | 16,5 | 13,1 | 79,4 |

*Данные Росстата.

Правительству Российской Федерации необходимо сформировать постоянно действующий механизм регулирования цен на минеральные удобрения, приобретаемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, включая использование экспортных пошлин, развитие биржевой торговли, заключение долгосрочных соглашений между производителями удобрений и сельхозтоваропроизводителями; в случае существенного диспаритета цен на минеральные удобрения и сельскохозяйственную продукцию предусматривать компенсационные выплаты субъектам малого предпринимательства в сельском хозяйстве.

Существенным препятствием к организации рационального землепользования в сельском хозяйстве является несовершенное государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая экологические требования к обеспечению плодородия, а также правила рационального использования земель.

В соответствии с Федеральным законом "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" субъекты Российской Федерации могут устанавливать конкретные требования и нормативы в землепользовании сельскохозяйственных производителей, но сделали это по состоянию на 1 января 2020 года только 23 региона (таблица 7). В большинстве из них в нормативных правовых актах прописаны требования по использованию севооборотов, ведению паспортов полей и так далее. Количественно измеряемые нормативы установлены в трех субъектах Российской Федерации. В Ростовской области в 2016 году приняты нормативы плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения в разрезе внутриобластных сельскохозяйственных зон по степени эродированности, средневзвешенному содержанию гумуса, подвижного фосфора, обменного калия, реакции почвенного раствора. В Краснодарском крае в 2004 году в разрезе зон установлена нормативная урожайность. В Белгородской области с 2014 года хозяйства должны осваивать проекты по адаптивно-ландшафтной системе земледелия и охране почв.

*Таблица 7*

| В региональных нормативных правовых актах установлены: | Субъекты Российской Федерации |
|---|---|
| обязательства сельскохозяйственных производителей по использованию земли | Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Крым, Краснодарский край, Ставропольский край, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Московская, Оренбургская, Ростовская, Сахалинская Ульяновская области |
| количественно измеряемые нормативы землепользования | Краснодарский край, Белгородская и Ростовской области |

Субъектам Российской Федерации необходимо ускорить разработку региональных требований и нормативов в области землепользования в сельском хозяйстве в соответствии с Федеральным законом "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

Серьезной проблемой является слабое экономическое стимулирование использования сельскохозяйственными производителями почвозащитных и ресурсосберегающих технологий, биологических методов защиты сельскохозяйственных культур от вредителей и болезней, сохранения биоразнообразия. На эти цели в принципе можно использовать погектарные субсидии, но, во-первых, их размер очень мал, во-вторых, экологические требования их предоставления не прописаны.

В то же время в ЕС с природно-ландшафтными требованиями увязано предоставление до 30% погектарной поддержки; 25% прямых выплат зарезервировано для добровольных экологических услуг (например, сохранение биоразнообразия); 10% прямых выплат можно перераспределять на цели сельского развития для использования на защиту окружающей среды, климата и поддержку органического производства; 35% средств по сельскому развитию должны направляться на агроэкологические мероприятия.

Минсельхозу России, Минэкономразвития России, Минфину России необходимо разработать механизм увязки погектарных выплат с соблюдением экологических требований к землепользованию, стимулированию использования сельхозтоваропроизводителями почвозащитных технологий, биологических методов защиты растений, приемов органического земледелия.

**С.А. Липски**,
*декан юридического факультета,*
*заведующий кафедрой земельного права*
*Государственного университета по землеустройству,*
*доктор экономических наук, доцент*

# МЕРЫ ПРОГРАММНОГО ХАРАКТЕРА ПО ВОВЛЕЧЕНИЮ ЗАБРОШЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ В ОБОРОТ И ИХ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Ключевые цели, задачи и основные направления государственной политики государства с сфере продовольственной безопасности зафиксированы в утвержденной в 2010 году (а в 2020 году – переутвержденной) соответствующей Доктрине[2] (далее – Доктрина-2010, Доктрина-2020). В момент разработки ее первой редакции основная проблема заключалась не просто в насыщении продовольственными товарами внутреннего рынка, а в том, чтобы снизить зависимость от их поставок по импорту [5; 8]. Все годы с момента ее утверждения российский АПК демонстрировал уверенное развитие, что позволило сориентировать и более прикладной документ – Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия[3] (далее – Госпрограмма) на дальнейший рост агропромышленного производства, который к 2025 году должен превысить уровень 2017 года на 11,6%.

Реализация целей Доктрины-2010, достижение требуемого уровня самообеспеченности основными продуктами (во всяком случае, в растениеводстве) придало актуальность вопросу ориентации на экспорт как конкретных агрохозяйств и агротрейдеров, так и аграрной отрасли в целом (естественно, речь только о той части произведенной в стране продовольственной продукции, которая превышает внутренние потребности). Соответственно и Госпрограмма (действующая сейчас ее редакция) теперь предусматривает более чем двукратное увеличение к 2025 году экспорта сельскохозяйственной продукции.

Это же учтено в новой Доктрине-2020, в которой содержатся положения об экспорте сельхозпродукции (в прежней версии говорилось только о необходимости рационализации соотношения экспорт/импорт, что

[2] Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации 30 января 2010 года № 120; Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации 20 января 2020 года № 20.

[3] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (в ред. от 8 февраля 2019 года).

подразумевало лишь защитные меры при растущем импорте в Россию, в том числе в условиях возможного демпинга и субсидирования экспорта такой продукции зарубежными странами). Теперь же речь идет о реализации экспортного потенциала российского АПК (с условием полного самообеспечения внутренних потребностей страны), в том числе в целях преодоления сложившегося за последние годы отрицательного сальдо страны во внешней торговле.

Для этого важно нарастить производство сельхозпродукции, а одним из лимитирующих факторов при этом становится наличие пригодных для ведения аграрного производства земельных угодий [2; 3; 7]. Причем Доктрина-2020 прямо указывает, что нерациональность в сельскохозяйственном землепользовании (снижение плодородия почв, неиспользование и деградация земель) следует воспринимать как явную агроэкологическую угрозу обеспечению продовольственной безопасности, а земельная политика должна быть направлена на более рациональное использование сельскохозяйственных земель и вовлечение в хозяйственный оборот таких, использование которых было прекращено в последние годы по различным причинам.

Между тем одним из наиболее негативных процессов в постсоветском аграрном землепользовании стало увеличение площади заброшенных сельхозугодий. За 1990-е – 2000-е годы такими стали, по официальным данным, более 15 млн га[4]. В 2020 году такими были уже 32,7 млн га, или 14,7% их общей площади (в 2019 году – 33,1 млн га, в 2018 году – 37,9 млн га) [4, 9]. Поэтому текущая земельная политика государства должна быть направлена на вовлечение в хозяйственный оборот таких заброшенных земель. Для этого требуется осуществить ряд мер: выявить такие земли; проанализировать причины, способствующие их неиспользованию в конкретном случае; определить и реализовать меры, побуждающие нынешнего правообладателя возобновить их использование; при недостаточности таких мер осуществить юридически корректное прекращение его прав на участок; обеспечить предоставление изъятых участков новым более эффективным собственникам или арендаторам. Указанные меры имеют несколько аспектов – правовой (в том числе защита правомерных интересов частных лиц, ставших в результате приватизации собственниками участков и земельных долей), экономический, социальный и технологический (управленческий) [10].

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 99 "О федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы".

Нормы, допускающие принудительное прекращение прав на неиспользуемые участки, содержатся в законодательстве уже с 1994 года [6]. Действующий механизм вовлечения в оборот заброшенных угодий предусматривает: их выявление, главным образом, в госземнадзоре; предписание правообладателю заброшенного участка возобновить его использование и наложение на него административного штрафа; изъятие такого участка и выставление его на торги; предоставление этого участка по результатам торгов новому хозяину.

Однако вплоть до 2016 года этому механизму был свойственен ряд недостатков: срок, до истечения которого этот механизм не применялся, был необоснованно большим (5 лет после приобретения участка); ограничения возможностей должностных лиц госземнадзора провести внеплановую проверку использования участка; нерешенность вопроса о стартовой цене выставляемого на торги изъятого участка – кто (суд, орган власти, прежний хозяин) и как должен ее определять; неопределенность юридической судьбы изъятого участка, если его никто не купит на торгах; факт неиспользования участка определялся применительно к угодьям в его составе, тогда как ни в регистрационных (ЕГРП), ни в учетных документах (ГКН) угодья не отражались. Поэтому к 2016 году, когда остро встала задача импортозамещения в сфере продовольствия, дополнительную актуальность приобрело совершенствование указанного механизма, позволяющего возвратить в хозяйственный оборот заброшенные сельхозугодья. На это был направлен специальный закон, принятый в июне 2016 года[5], которым: до 3 лет (в некоторых случаях – до 1 года) сокращен срок неиспользования участка, как основание для его изъятия (статья 4); упрощены внеплановые проверки в рамках госземнадзора (статья 2); решен вопрос о начальной цене выставляемого на торги участка – это может быть либо рыночная, либо кадастровая его стоимость (статья 5); установлен запрет для правообладателя заброшенного участка вновь купить его же на торгах (статья 5); при отсутствии покупателей на торгах региональным органам вменено в обязанность приобрести такой участок (после проведения повторных торгов (статья 5).

Также вместо прежних малоприменимых на практике Правительством Российской Федерации были утверждены новые, более детализированные

[5] 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".

признаки неиспользования земель [6]. Но в дополнение к этим решениям нужны более комплексные меры, увязанные по задачам, ресурсам и срокам их осуществления. Поэтому в конце 2019 года Государственный Совет страны поручил Правительству разработать специальную госпрограмму по данной проблеме, а также по развитию мелиоративного комплекса.

Надо отметить, что федеральные целевые программы (далее – ФЦП) стали инструментом реализации наиболее важных для государства проектов в самых различных сферах. Так, земельная политика постсоветского периода нашла свое отражение в таких программах, они регулировали три больших блока: общий ход земельной реформы; сохранение и повышение почвенного плодородия, а также его мониторинг; компьютеризация кадастрового учета (при этом чаще на смену одной ФЦП принималась следующая).

Собственно говоря, сам переход к новым земельным отношениям был предусмотрен соответствующей программой[7], которая была рассчитана на 1991–1995 годы, но так как осуществление земельных преобразований потребовало значительно большего времени, то в 1999 году была принята новая, трехлетняя ФЦП[8], в которой констатировалось что: реформа не была доведена до конца; процессы земельного реформирования были непоследовательными и бессистемными; не выработаны четкая и обоснованная концепция, программа и план реализации земельной политики. Основной причиной невыполнения первой программы явилось отсутствие (вплоть до 2001 года) законодательной определенности по таким ключевым вопросам, как возможность рыночного оборота земель сельхозназначения, разграничение государственной земельной собственности и другим.

После принятия в 2001 году Земельного кодекса Российской Федерации и других, принципиальных для регулирования землепользования федеральных законов, ситуация в сфере землепользования упорядочилась и необходимость в комплексной программе по дальнейшему развитию земельных отношений отпала.

Следующим направлением земельной политики, подкрепленным соответствующими ФЦП, стала компьютеризация кадастра (сначала

---

[6] Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации".

[7] Постановление Совета Министров РСФСР от 18 января 1991 года № 30 "О Республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР".

[8] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 года № 694 "О федеральной целевой программе "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы".

земельного, а затем – всей недвижимости)[9]. Основной эффект от этих программ (особенно – последней) связан с улучшением собираемости земельного и имущественного налогов.

Что касается повышения плодородия и развития мелиорации, то это направление реализовывалось в ходе нескольких последовательных программ.

Цели первых двух из них, утвержденных в 1992 году[10] и 2001 году[11], к сожалению, не были достигнуты из-за недостаточного и несвоевременного финансирования (хотя вторая программа характеризовалась комплексностью – ее важным звеном стали схемы и проекты землеустройства). И когда в 2006 году была принята очередная программа[12], в ней вновь было отмечено, что процесс выбывания сельхозугодий из оборота продолжился, а вносимые дозы удобрений не компенсировали вынос питательных веществ почв (среднегодовой дефицит гумуса в пахотном слое составлял тогда 0,52 тонны на га). Тем не менее программа 2006 года (срок ее реализации был продлен с 2010 года до 2013 года) дала определенный позитивный эффект (особенно на последнем этапе). Так, удалось вовлечь в сельхозоборот 4,8 млн га заброшенных угодий и предотвратить выбытие 6,8 млн га; осуществить реабилитацию и вовлечение в интенсивный оборот 232,2 тыс. га земель, загрязненных из-за аварии на Чернобыльской АЭС и достичь других положительных результатов. На смену этой программе постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2013 года № 922 "О федеральной целевой программе "Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы" была принята

---

[9] Постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года № 932 "Об утверждении Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра"; от 9 апреля 2001 года № 273 "Об утверждении Федеральной программы поэтапного развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"; от 25 октября 2001 года № 745 "Об утверждении Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2008 годы)"; от 13 сентября 2005 года № 560 "Об утверждении подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006–2012 годы)" Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2008 годы)"; от 10 октября 2013 года № 903 "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)".

[10] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 879 "О Государственной комплексной программе повышения плодородия почв России".

[11] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2001 года № 780 "О Федеральной целевой программе "Повышение плодородия почв России на 2002–2005 годы".

[12] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 99 "О федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы".

новая программа (далее – ФЦП-2014). Необходимость ее акцентирования (в сравнении с предыдущими) именно на вопросах мелиорации (все предыдущие программы также предусматривали мелиоративные мероприятия) была обусловлена тем, что за годы реформ в агропромышленном комплексе внимание к мелиорации было ослаблено. Но с 2018 года ФЦП-2014 вошла как подпрограмма в Госпрограмму развития сельского хозяйства на 2013–2020 годы. И если в период ее "самостоятельности" темпы мелиоративных работ возрастали, то включение ее мероприятий в Госпрограмму привели к их снижению (рисунки 1–3).

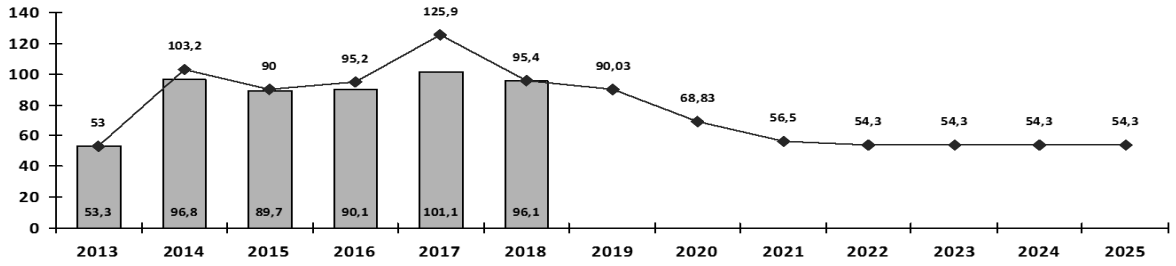



**Рис. 1. Площадь ввода в эксплуатацию мелиорируемых земель (в тыс. га; столбцы – факт по ФЦП-2014, график – план)**
(*согласно Госпрограмме*)

Так, относительно ввода в эксплуатацию мелиорируемых земель на шестилетний период (в составе Госпрограммы) предусмотрено, что темпы этих работ снизятся на 17,9%. И если пятилетка в 2013–2018 годов дала фактический прирост в 527,0 тыс. га, то последующие шесть лет (до 2025 года) – только 432,6 тыс. га.

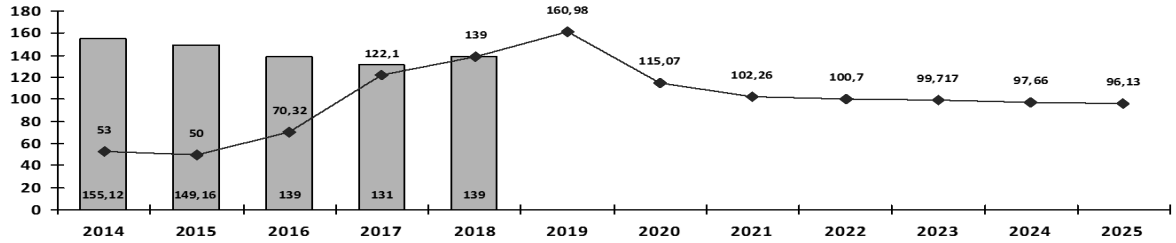



**Рис. 2. Защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления за счет мелиоративных работ (в тыс. га; столбцы – факт, график – план)**
(*согласно Госпрограмме*)

В отношении защиты угодий от водной эрозии и других негативных воздействий отметим, что здесь также после пикового 2019 года наблюдается спад (рисунок 2). Аналогично – защита от ветровой эрозии и опустынивания (рисунок 3).

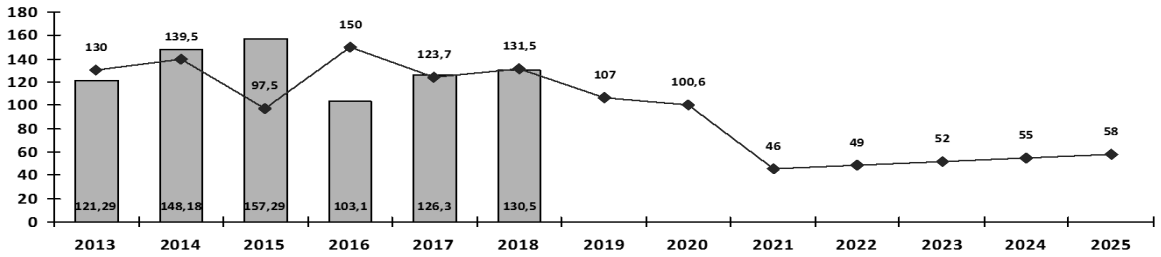



**Рис. 3. Защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания (в тыс. га; столбцы – факт, график – план)**

(*согласно Госпрограмме*)

Поскольку реализация мелиоративных мероприятий лучше шла в рамках самостоятельной программы, то становится понятным решение Государственного Совета страны о разработке специальной госпрограммы по вопросам мелиоративного комплекса. Причем в рамках ФЦП-2014 и Госпрограммы осуществлялся еще один тип мелиоративных работ – культуртехнические мероприятия, которые должны позволить вовлечь в оборот заброшенные угодья (рисунок 4). И здесь также в 2019–2020 годах обозначился рост, который без новой программы остался бы неподкрепленным.

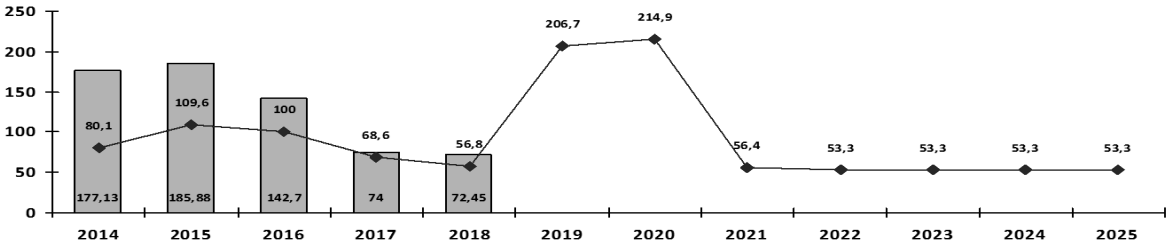



**Рис. 4. Вовлечение в оборот выбывших сельскохозяйственных угодий (в тыс. га; столбцы – факт, график – план)**

(*согласно Госпрограмме*)

Такая новая госпрограмма принята[13], она будет реализована до 2031 года и позволит вовлечь в оборот 13,2 млн га заброшенных угодий, а также сохранить в составе мелиоративного фонда не менее 3,6 млн га угодий, которые при отсутствии мер господдержки выбыли бы из него из-за ухудшения их качественного состояния. Автор данной статьи участвовал в разработке этой программы и экспертизе ряда ее подпрограмм. Полученный при этом опыт позволяет определить некоторые риски при ее предстоящей реализации:

риски невыявления заброшенных земель, которые связаны с отсутствием достоверной информации о землях сельхозназначения и их правообладателях;

[13] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731 "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации".

риски при изъятии заброшенных земель, связанные со сложностью судебных процедур. Так, анализ рассмотрения судами исков муниципалитетов по признанию муниципальной собственностью невостребованных земельных долей, показал 50-процентную их результативность;

риски поиска новых правообладателей. Для их снижения надо: проработать вопрос об особых налоговых режимах для тех из них, кто приступил к освоению ранее заброшенных земель; организовать закупку у них части произведенной продукции (компенсировать отсутствие уверенности в наличии рынка сбыта дополнительно поступившей в оборот продукции); организовать их информационное и консультационное обеспечение; проработать комплекс мер антимонопольного характера на локальных земельных рынках (система мер по ограничению роста латифундий); наконец, необходимо декриминализировать сферу аграрно-земельных отношений на основе полного учета и регистрации прав на земельные участки, разграничение земель на разном праве, обеспечение юридической защиты земельных прав;

риски неиспользования земель новыми правообладателями. Здесь потребуются новые законодательные меры для более быстрого изъятия у них земельных участков, уже имевших нехорошую историю (давно находящихся в заброшенном состоянии, из которого новые хозяева не смогли их вывести). В то же время изымать участок не имея уверенности в быстром подборе более добросовестного правообладателя также нецелесообразно.

Основным инструментом минимизации всех этих рисков видится землеустройство. Ведь соответствующие обследования и инвентаризации, предваряющие проектные наработки землеустроителей, позволят получить необходимую информацию о состоянии земель, судебные тяжбы при необходимости будут подкреплены материалами землеустроительных экспертиз. На основании землеустроительных проектов по реосвоению брошенных земель, увязанных с пригодностью земель, запросами рынка, логистикой и другими факторами, учитываемыми (сбалансированными) при землеустройстве, не только упростится поиск новых правообладателей для таких земель, но и будет организовано их рациональное использование.

Основными мерами в области землеустроительного обеспечения работы в данном направлении представляются следующие: возобновление проведения инвентаризаций земель (для выявления фактов их неиспользования) и различных землеустроительных обследований (почвенных, геоботанических, агрохозяйственных) и бонитировки земель; зонирование территорий регионов и муниципалитетов и разработка для них схем землеустройства; экономическое стимулирование агрохозяйств и фермеров, решивших заняться реосвоением заброшенных земель; совершенствование работы по законодательному

обеспечению землеустройства (причем продолжая работу над проектом новой редакции соответствующего закона, следовало бы внести в него неотложные точечные изменения в части комплекса мер по отношению к неиспользуемым сельхозугодьям и их правообладателям, а также межевания землеустроителями участков, выделяемых в счет перешедших к муниципалитетам долей); шире привлекать к практическим землеустроительным работам студенчество (например, на базе землеустроительного стройотряда Государственного университета по землеустройству можно предложить сформировать сводный отряд сразу для нескольких агровузов).

## Список литературы


1. *Вершинин В.В., Липски С.А.* О состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мерах по его воспроизводству // Международный сельскохозяйственный журнал, 2017. № 6. С. 14–17.

2. *Волков С.Н., Липски С.А.* О мерах по обеспечению рационального использования земель в сельскохозяйственном производстве и воспроизводства их плодородия. // Международный сельскохозяйственный журнал. 2017. № 6. С. 10–13.

3. *Волков С.Н., Хлыстун В.Н.* и др. Основные направления использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на перспективу: монография. М., Государственный университет по землеустройству, 2018.

4. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2017 году. М., Росинформагротех, 2019.

5. *Ксенофонтов М.Ю., Ползиков Д.А., Мельникова Я.С.* Основные аспекты концепции региональной продовольственной безопасности в России // Проблемы прогнозирования. 2019. № 4 (175). С. 40–49.

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

7. *Липски С.А.* Земельные ресурсы как ключевой фактор обеспечения продовольственной безопасности. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2015. № 2 (122). С. 6–11.

8. *Липски С.А.* Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 3 (99). С. 15–20.

9. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2018 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. М., Росинформагротех. 2020.

10. *Lipski S.A.* Private Ownership for Agricultural Lands: Advantages and Disadvantages (Experience of Two Decades) // Studies on Russian Economic Development. 2015. Vol. 26. No 1. P. 63–66.

**Д.М. Хомяков**,
*профессор кафедры*
*общего земледелия и агроэкологии*
*факультета почвоведения*
*ФГБУ ВО "Московский государственный*
*университет имени М.В. Ломоносова",*
*профессор, доктор технических наук,*
*кандидат биологических наук*

# ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ И ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ПОЧВ

Устойчивое развитие и связанное с этим корпоративное управление и поведение на рынке, основанное на принципах ESG (Environmental, Social and Governance) – экология, социальная ответственность, руководство – становятся общепринятыми стандартами. Их связывают с климатической повесткой, переходом на зеленую экономику и углеродное регулирование.

Почвы – основа получения первичной продукции АПК, функционирования не только продовольственных, но всех наземных экосистем определенного пространственного уровня. Они и потенциальный источник секвестрации углерода и азота, входящих в состав парниковых газов. В России за период с 1990 года площадь земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась с 638 млн га до 383 млн га, а площадь пашни – со 132 млн га до 116 млн га. За 30 лет переведены в лесной фонд 231 млн га земель сельскохозяйственного назначения. При этом площадь посевов – около 80 млн га, а паров – до 12 млн га.

Сравнение данных разных источников свидетельствует об отсутствии в них точной информации. Использование 24 млн га пашни остается вне проводимого опросным путем с мест учета. В государственной системе экологического мониторинга отсутствует точная и исчерпывающая информация. Почвы и их характеристики, существующие на участках земель сельскохозяйственного назначения, которые используются в агропроизводстве или являются резервом для его расширения, не имеют должного отражения.

Федеральным законом от 30 декабря 2021 года № 475-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" внесены изменения в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель

сельскохозяйственного назначения", направленные на развитие государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и создание информационного ресурса.

В статье 15 закона определены цели и задачи, силы и средства для государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также включения этих сведений в государственный реестр. В статье 15.1 закреплено, что он представляет собой государственный информационный ресурс, содержащий свод достоверных систематизированных сведений о состоянии земель сельскохозяйственного назначения и об их использовании. В реестр в качестве дополнения помещаются сведения, предоставляемые в порядке межведомственного информационного взаимодействии.

Порядок ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения, состава содержащейся в нем информации, а также порядка ее предоставления (в том числе внесения изменений в сведения) устанавливается Правительством Российской Федерации.

Реестр выступает необходимым источником данных для проведения мероприятий по земельному надзору, а также государственным информационным ресурсом, содержащим подтвержденные в ходе проведения государственного земельного надзора сведения о фактическом использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

Государственный мониторинг этих земель является подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), где осуществляются поиск, получение (сбор), хранение, обработка (обобщение, систематизация) и анализ информации о состоянии земель сельскохозяйственного назначения.

Информация, полученная при осуществлении государственного мониторинга, подлежит внесению в государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения. Его ведение осуществляется Минсельхозом России посредством Системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, созданной и функционирующей в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства".

Считается, что будет создан инструмент, позволяющий осуществлять управление землями, в том числе обеспечивающий оперативное получение актуальных и достоверных сведений о них, а также о пригодности земельных участков в составе таких земель для сельскохозяйственного производства.

Настоящий федеральный закон вступил в силу с 1 марта 2022 года. Необходимые подзаконные акты надо подготовить и принять, а планируемую

систему еще только предстоит создать. Возникает ряд вопросов: чем она будет отличаться от существующих сейчас и как будет осуществляться межведомственное информационное взаимодействие?

Оптимальным представляется вариант, когда используется единая электронная картографическая основа, создаваемая и обновляемая в соответствии с законодательством о геодезии и картографии, на которой воспроизводятся границы земель и участков, в том числе сельскохозяйственных угодий и земель сельскохозяйственного назначения.

В 2022 году в национальном проекте "Экология" должен появиться новый федеральный проект "Комплексная система мониторинга качества окружающей среды". Как будут связаны все эти системы, и на какой платформе будут создаваться? Как будет стандартизован сбор и обмен информацией? Для пространственных данных возникает серьезный вопрос пресечения и наложения контуров, как и каким образом будут определяться границы? В изученных нормативных документах и методических материалах ответа на поставленные вопросы найти не удалось.

С 1 января текущего года начала действовать государственная программа Российской Федерации "Национальная система пространственных данных", утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 года № 2148. В нем констатируется, что отсутствовал базовый документ стратегического планирования, отражающий комплексный подход при формировании и реализации мероприятий в сфере земельных и имущественных отношений, цели и задачи реализации государственной политики в этой сфере на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Реализация указанных мероприятий в настоящее время носит разрозненный характер и предусмотрена в нескольких программных направлениях деятельности различных органов государственной власти.

По состоянию на 1 июля 2021 года в Единый государственный реестр недвижимости внесены сведения о 43,1% участков границ между субъектами Российской Федерации, 39,2% границ населенных пунктов, 76,2% границ муниципальных образований субъектов Российской Федерации, а также о 26,1% границ территориальных зон.

Таким образом, более 23 млн земельных участков не имеют установленных границ, что сопровождается большим количеством споров, в отношении 48,3 млн объектов недвижимости отсутствуют сведения о правообладателе. Низкие темпы сбора и актуализации пространственных данных, отсутствие единой технологической базы свидетельствуют о том, что наполнение единой электронной картографической основы составляет 30% в

территории страны. Мониторинг и сопровождение государственной кадастровой оценки осуществляются преимущественно в ручном режиме.

Напомним, что сейчас действует приказ Росреестра от 22 июля 2021 года № П/0315 "Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения" (зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2021 года № 66259). Он осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром) с целью своевременного выявления изменений состояния земель, оценки и прогнозирования этих изменений, выработки предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия.

Государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением, а также на мониторинг состояния земель.

В его рамках осуществляются наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением отходами производства и потребления, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель. Выявляются количественные характеристики изменения площадей земель и земельных участков различных категорий, а также видов разрешенного использования.

Учитываются изменения качественных характеристик земель под воздействием: подтопления и затопления, переувлажнения, заболачивания, эрозии, опустынивания и загрязнения земель тяжелыми металлами, радионуклидами, нефтью и нефтепродуктами, другими токсичными веществами, захламления отходами производства и потребления, вырубок и гарей на землях лесного фонда, образования оврагов, оползней, селевых потоков, карстовых и других процессов и явлений.

Необходимые сведения получаются с использованием: дистанционного зондирования Земли из космоса или с борта воздушного судна, в том числе беспилотного; наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных); сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости; землеустроительной документации; сведений о количестве земель, содержащихся в актах органов государственной власти и органов местного самоуправления; данных, представленных органами государственной власти и органами местного самоуправления; данных государственного лесного реестра, создание которого предусмотрено статьей 91 Лесного кодекса Российской Федерации; иных данных, содержащихся в информационных системах.

Отдельно следует выделить результаты обновления единой электронной картографической основы (дешифрирования ортофотопланов или сведений топографических карт и планов). Ее создание и поддержка предусмотрены статьей 20 Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 431-ФЗ "О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Оценка состояния земель выполняется путем анализа ряда последовательных (периодических, оперативных) наблюдений, направленности и интенсивности изменений и сравнения полученных показателей со значениями базового наблюдения.

Здесь возникает вопрос о наблюдаемых параметрах и показателях: насколько адекватно и полно они позволят оценить состояние почв?

По ее результатам составляются доклады (в том числе ежегодный государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель), аналитические записки, содержащие прогнозы и рекомендации, с приложением к ним тематических карт, диаграмм и таблиц, характеризующих динамику и направление развития изменений, в особенности имеющих негативный характер.

Государственный мониторинг земель может осуществляться с использованием автоматизированной информационной системы, являющейся подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Ее наличие предусмотрено статьей 63.1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

Тематические карты состояния и использования земель, материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества, инвентаризации земель, полученные в ходе мониторинга, хранятся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, в порядке, установленном в соответствии со статьей 24 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве".

Согласно статье 11 этого закона почвенные, геоботанические и другие обследования проводятся в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы; выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям. Изучение состояния земель (статья 9), включая почвенные, геоботанические и другие обследования должны осуществляться на основе материалов геодезических и картографических работ (статья 10). Это спорное

положение, почвенная съемка и почвенное картографирование – это отдельный вид исследований, который в современной России в масштабе страны, в отличие от РСФСР, не проводился.

До конца прошлого века среднемасштабные почвенные карты создавались путем генерализации данных крупномасштабной почвенной съемки, которой в советский период были покрыты практически все участки сельскохозяйственных земель. Сейчас создание крупномасштабных почвенных карт таким методом невозможно вследствие трудоемкости и высокой стоимости полевых исследований. Развитие ГИС-технологий и цифровой картографии, разнообразие материалов дистанционного зондирования подстилающей поверхности открыли возможности для создания среднемасштабных карт нового поколения. На цифровых почвенных картах среднего масштаба сложно отображать мелкоконтурный почвенный покров и антропогенно-измененные почвы. Их качество определяется методологией создания, объемом и качеством информации о факторах почвообразования и наличием материалов полевого исследования почвенного покрова. Для целей цифрового земледелия нужны крупномасштабные почвенные карты хозяйств, сопряженные с землеустроительной документацией.

Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии руководит непосредственно Правительство Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти"). Она наделена полномочиями проведения землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти, федерального государственного надзора в области землеустройства, государственного мониторинга земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного земельного надзора.

Росреестр не имеет функций управления земельными и почвенными ресурсами и не несет ответственность за их нерациональное использование, а закрепленная вышеупомянутыми статьями 9–11 закона деятельность по землеустройству им практически не осуществляется.

Для сельских территорий Российской Федерации нет требований по обязательному проведению землеустройства на всех площадях, где ведется (или временно не ведется) агропроизводство. В имеющихся схемах территориального планирования муниципальных районов, генеральных планах поселений и городских округов земли сельскохозяйственного назначения представлены единым массивом. Для них отсутствуют собственное зонирование и соответствующие правила землепользования. Большие площади

земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, в нашей стране не разграничены.

Современный период характеризуется намерением усовершенствовать и упростить действующий порядок определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков. Их виды предполагается установить регламентами использования территорий. Для этого также нужно создание работающей системы землеустроительного обеспечения, решающей новые целевые задачи.

В данный момент в российском правовом поле отсутствует полноценное, научно-обоснованное и легальное (юридически значимое), общеправовое, точное, однозначное, дефинированное, устоявшееся, неконтекстное определение почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства. Мы считаем, что оно могло бы быть сформулировано следующим образом.

Почва – компонент природной среды, природное тело, образующееся и изменяющееся с течением времени на суше в результате преобразования поверхностных слоев земной коры под совместным воздействием климата, рельефа, живых организмов; представляет собой совокупность почвенных горизонтов, появляющихся в процессе почвообразования и формирующих почвенный профиль или почвенный слой, который несет на себе растительный покров земли; состоит из минеральных и органических частей; характеризуется плодородием, структурой и свойствами, необходимыми для существования растений, животных и микроорганизмов, жизнеобеспечения и деятельности человека.

К понятию "почва" не относятся торф, песок, грунт ниже почвенного слоя, компост, а также искусственно созданная среда обитания растений.

Напомним, что согласно преамбуле Закона Российской Федерации от 21 января 1992 года № 2395-1 "О недрах" "Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения".

Климатически нейтральное и регенеративное сельское хозяйство базируется на экологически обоснованной ландшафтной адаптации. Следовательно, особое значение имеет территориальное и внутрихозяйственное землеустройство. Оно может быть определено как комплекс мероприятий по изучению состояния почв, планированию и организации рационального их использования и охраны, описанию местоположения и (или) установлению

на местности границ объектов землеустройства, организации рационального (по разработанному, согласованному и утвержденному проекту) использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Согласно обновленной 2 декабря 2020 года версии приказа Минсельхоза России от 4 мая 2010 года № 150 "Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения" таковой осуществляется по земельному участку в соответствии с планами проведения почвенных, геоботанических и других обследований земель сельскохозяйственного назначения на основании государственного задания. Он включает в себя сбор и обобщение результатов осуществленных работ. Минсельхоз России обеспечивает автоматизированный сбор, обработку информации, формирование государственного информационного ресурса состояния земель сельскохозяйственного назначения в части показателей состояния плодородия и обеспечивает авторизованный доступ к информации пользователям.

Департамент растениеводства, механизации, химизации и защиты растений Минсельхоза России использует результаты почвенных, геоботанических и других обследований земель сельскохозяйственного назначения в целях организации мониторинга плодородия земель.

В приведенных выше документах почвенные и агрохимические обследования разделены. Периодичность их проведения не реже одного раза в 15 лет – для почвенного и реже одного раза в 5 лет – для агрохимического обследования.

Напомним, что ранее уже принято постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731 "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации". Оно вступило в силу с 1 января 2022 года. Программа предполагает финансирование (по ее паспорту) в объеме 754 млрд рублей на 10 лет, 538 млрд рублей – из федерального бюджета. Инвентаризация земель будет проведена в 83 регионах начиная с 2022 года. Это первая и главная часть работ по вовлечению в оборот 13,2 млн га ранее использовавшихся сельскохозяйственных угодий.

Задача – выявить конкретные земельные участки, которые больше всего подходят для сельского хозяйства. Затем планируется осуществить комплекс мероприятий – агрохимические и эколого-токсикологические исследования, подготовку проектов межевания и кадастровые работы, реконструкцию мелиоративных и гидротехнических сооружений, восстановление и развитие

мелиоративных систем. Все это требует цифровых проектных решений на единой цифровой картографической основе.

Кроме вовлечения в оборот, программа подразумевает сохранение и восстановление мелиорированных почв на площади не менее 3,6 млн га. В планах – реконструкция и новое строительство осушительных и оросительных систем, культуртехнические работы по ликвидации древесно-кустарниковой растительности.

После введения в оборот 13,2 млн га земель планируется продолжить работу и приступить к реализации второй очереди программы с целью ввести в оборот все заброшенные земли. В действующем федеральном бюджете расходы на программу в 2022–2024 годах урезаны на треть – с 142,6 млрд рублей до 94,3 млрд рублей. Так что расчетные объемы и скорости ее реализации, а также достижения плановых показателей пока не подкреплены должным финансированием. Ситуация усложнилась в условиях повышения ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации до 20% с 28 февраля 2022 года.

В 2022 году в рамках бюджетных ассигнований, выделяемых Минсельхозу России, площадь обследований составит 5,6 млн га. Государственным заданием обеспечивается проведение только агрохимического и эколого-токсикологического обследований на 16–20% площади сельскохозяйственных угодий от ежегодно необходимых объемов для ведения государственного учета показателей состояния плодородия. Проведение почвенного и геоботанического обследований ввиду отсутствия финансирования не планируются.

Государственные субсидии на проведение межевания земельных участков и постановки на кадастровый учет в 2022 году в данный момент предоставлены по отобранным заявкам субъектов Федерации на площади 250 тыс. га на сумму 97 млн рублей.

## Выводы

1. Земля – понятие территориально-обобщенное. В состав одного участка – объекта, имеющего свою топографию и пространственные характеристики (или одного земельного угодья), как правило, включены почвы с различными свойствами и режимами. Поэтому на основании данных о земле, а не о почвах, невозможно проектировать и создавать рациональные природоохранные системы землепользования и мелиорации, а также адаптивно-ландшафтные системы земледелия в сельском хозяйстве. Эффективны и безопасны они будут только в случае учета строения почвенного покрова территорий и его неоднородности.

2. Действующие информационные системы для оценки и мониторинга состояния и использования почвенных ресурсов страны еще предстоит создать.

3. В российское право следует ввести полноценное, научно-обоснованное и легальное (юридически значимое), общеправовое, точное, однозначное, дефинированное, устоявшееся, неконтекстное определение почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.

4. Сложившееся правовое регулирование не дает четкого и понятного представления о месте почв, почвенного покрова и почвенных ресурсов в реализации земельной политики, развитии АПК, организации землепользования и с учетом требований стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 года № 3052-р.

5. Для проведения всех необходимых обследований почв и земель сельскохозяйственного назначения в целях обеспечения полноценного мониторинга их состояния потребуется значительное увеличение объема бюджетных ассигнований, выделяемых Минсельхозу России на эти цели. Государственная агрохимическая служба страны могла бы стать почвенно-агрохимической и осуществлять весь комплекс этих работ.

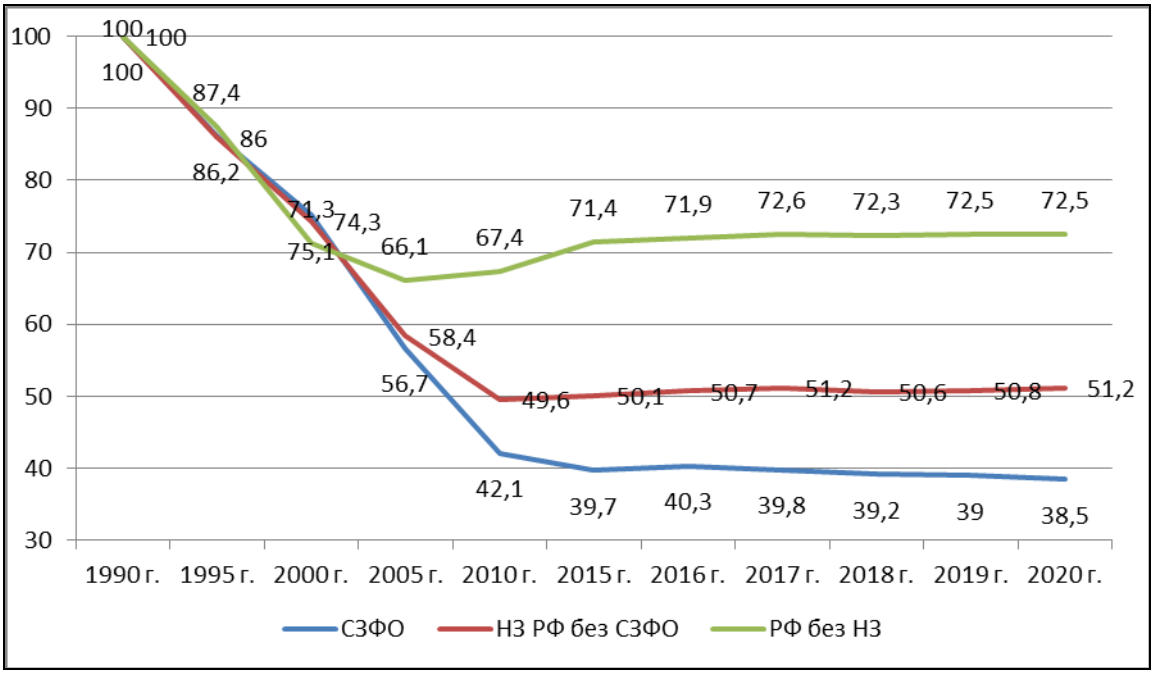
**Г.Н. Никонова**,
*главный научный сотрудник*
*ФГБУН "Санкт-Петербургский федеральный*
*исследовательский центр РАН",*
*профессор кафедры организации*
*аграрного производства и менеджмента*
*ФГБОУ "Санкт-Петербургский*
*государственный аграрный университет",*
*доктор экономических наук, профессор,*
*член-корреспондент РАН*

# МАТЕРИАЛЫ К ПАРЛАМЕНТСКИМ СЛУШАНИЯМ "ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ"

Решение проблемы вовлечения в оборот неиспользуемых земель и их землеустроительного обеспечения невозможно без кардинального совершенствования сложившейся модели земельных отношений в аграрном секторе. Ее главным недостатком выступает прежде всего не приостановленный на многих территориях процесс сокращения площади посевов, что ведет к наличию значительных площадей неиспользуемых земель (более 30 млн га сельскохозяйственных угодий, из них пашни – около 20 млн га). При этом, по оценкам экспертов, информация окончательно может быть уточнена только после проведения сплошной инвентаризации земель, так как согласно данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи на 1 июля 2016 года удельный вес не используемых в стране сельскохозяйственных угодий достигал 44%.

Отмеченное выше влияет на параметры развития рыночного оборота земли, активность которого определяет соответствующие структурные сдвиги в землепользовании. Проведенный анализ данных Росреестра из базы Единой межведомственной информационно-статистической системы показал, что в целом по Российской Федерации в 2020 году по сравнению с 2019 годом объем продаж земельных участков сократился на 44,4%, причем до 2015–2017 годов шел его рост, после чего наступил резкий спад. Безусловно, динамика продаж земельных участков во многом предопределена прежде всего спросом на посевные площади сельскохозяйственных культур, что в итоге способствует росту удельного веса используемых угодий.

Сравнительная оценка трендов для Северо-Западного федерального округа (далее – СЗФО), Нечерноземной зоны Российской Федерации без СЗФО и Российской Федерации без Нечерноземья отражает падение спроса на земельные участки под посевы сельскохозяйственных культур в Российской Федерации (без территории Нечерноземья) после 1990 года, что продолжалось до 2005 года, в Нечерноземной зоне Российской Федерации (без СЗФО) – до 2010 года, а в СЗФО – до 2015 года.




**Динамика спроса на земельные участки под посевы сельскохозяйственных культур в СЗФО, Нечерноземной зоне Российской Федерации (без СЗФО), Российской Федерации (без Нечерноземной зоны Российской Федерации) в 1990–2020 годах. 1990 год – 100%**

Причем, если на территориях Российской Федерации и Нечерноземья после указанных дат до 2017 года был отмечен некоторый рост спроса на земельные участки под посевы сельскохозяйственных культур с последующей стагнацией до настоящего времени, то в СЗФО подъема спроса практически не произошло. Причем в соответствии с теорией дифференциальной ренты в первую очередь были востребованы земли в Ленинградской области, обладающие одним из самых высоких рентных потенциалов в Российской Федерации, а, например, в Псковской области, где земли характеризуются меньшей рентной ценностью и находятся в избытке, повышенный спрос на земельные участки возник позднее (2016–2020 годы) и не был заметным. Отмеченное необходимо учитывать в аграрной политике государства, в том числе при выделении бюджетных средств на поддержку предпринимательской

деятельности малого и среднего бизнеса в регионах в современных условиях экономической блокады.

Также серьезной проблемой, влияющей на перспективы повышения эффективности землепользования и развития землеустройства, является сохранение в целом по Российской Федерации (на 1 января 2020 года) 1,5 млн невостребованных земельных долей на площади 14,2 млн га, что составляет 43% общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. При этом основная часть земельных долей не поставлена на кадастровый учет, а из-за сложностей оформления и низких темпов данной работы к 2020 году были признаны муниципальной собственностью по решению суда доли лишь на площади 2,1 млн га, или 15% от общего итога, а земельные участки образованы на площади всего 1,7 млн га.

Таким образом, достаточно очевидна необходимость ускорения работ по организации выявления "ничейных" земель в аграрном секторе и регистрации сведений о них в государственном кадастре. Поэтому следует сделать вывод о необходимости увеличения размера предусмотренных денежных средств на реализацию мероприятий в рамках Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации на 2022–2031 годы.

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, в целом по стране площадь неиспользуемой пашни в 2018 году составляла 20,2 млн га, из них 1,5 млн га не используется до 2 лет, 7,8 млн га – от 2 до 10 лет, 10,8 млн га – более 10 лет. Анализ показал, что основная причина низких темпов вовлечения в оборот неиспользованных земель сельскохозяйственного назначения – это отсутствие у сельхозтоваропроизводителей достаточных ресурсов на эти цели. По проведенным расчетам стоимость работ для ввода заброшенных земельных участков в хозяйственный оборот достигает не менее 200 тыс. руб. в расчете на 1 га (причем без учета затрат на кадастровые работы, удобрения, формирование севооборотов) и зависит от периода времени заброшенности пахотных угодий, наличия и видов растительности, особенно древесной и других негативных процессов. Существующий механизм компенсации вложенных товаропроизводителями средств не покрывает произведенных ими затрат. В результате даже устойчиво функционирующие инновационно-активные хозяйства способны за год ввести в эксплуатацию не более 70–100 га, что подтверждает необходимость увеличения бюджетной поддержки товаропроизводителей, в том числе путем льготных кредитов.

В последние годы характерной тенденцией в развитии земельных отношений выступало нарастание чрезмерной концентрации земли в

агрохолдинговых формированиях. Это, с одной стороны, совершенно затрудняет доступ к земельным угодьям средних и малых сельскохозяйственных предприятий, а также крестьянских (фермерских) хозяйств. Даже на Северо-Западе, где агрохолдинги не относятся к числу доминирующих землевладельцев, но как и в центрально-черноземных и южных регионах страны они "забирают" значительную часть бюджетной поддержки, входя в число системообразующих агропредприятий. Кроме того, глобальные игроки на рынке продовольствия являются крупнейшими загрязнителями окружающей среды (земельных участков, воздуха, водных объектов). Несоблюдение природоохранных требований отрицательно сказывается на землепользовании, состоянии водных источников в районах размещения практически всех объектов агрохолдингов.

В современной институциональной реальности можно прогнозировать объективные структурные изменения в землепользовании по типам товаропроизводителей, что отражает задачи и направления государственной земельной политики в регулировании развития аграрного сектора. Отсюда при решении вопросов повышения эффективности использования земель и планирования мероприятий землеустройства важным выступает территориальный аспект землепользования. В настоящее время степень распаханности сельскохозяйственных угодий в южных районах, особенно в зоне деятельности агрохолдингов является критической и вступает в противоречие с установленными требованиями охраны земель и принципами системы сберегающего землепользования.

В то же время во многих регионах страны, например, на Северо-Западе, где имеется более 6,5 млн га сельскохозяйственных угодий, из которых не используется 59%, площадь пашни составляет 2,9 млн га, в том числе выбывшей из оборота достигает 49%. Следует принимать во внимание, что по удельному весу заброшенных сельскохозяйственных угодий Северо-Запад значительно превышает общероссийский уровень (16% неиспользуемых земель) и даже Дальневосточный федеральный округ – 25%. Причем в государственной и муниципальной собственности в целом по СЗФО находится 86% земель сельскохозяйственного назначения, против 66% в целом стране, а доля земли в частной собственности составляет 13% (по Российской Федерации – 33%), из них 11% – это частная собственность граждан (по Российской Федерации – 28%) и 2% – частная собственность юридических лиц против 5% в целом по Российской Федерации.

Отмеченные структурные изменения по формам собственности на землю объясняются тем, что функционирующие в регионе холдинги, даже входящие в число крупнейших землевладельцев, имеют от 3 до 80 тыс. га (Эконива-АПК –

в Ленинградской и АПХ "Мироторг" в Калининградской областях), а другие холдинговые структуры ("Долгов Групп" в Калининградской области, БЭЗРК – Белгранкорм"– Великий Новгород в Белгородской и Новгородской областях, ХК "Великолукский агропромышленный комплекс" в Псковской области и другие) владеют всего от 15 до 100 тыс. га.

Следовательно, можно сделать вывод об экономической целесообразности использования значительного потенциала сельскохозяйственных угодий Северо-Запада в современных санкционных условиях, в том числе на основе реализации забытой концепции "осеверения" земледелия. Повышенная продолжительность светового дня, наличие достаточного количества осадков создают благоприятные предпосылки для развития в регионах СЗФО кормопроизводства и животноводства, а также снижают потребность в средствах защиты растений от вредителей.

Учитывая многоплановость предстоящих задач по вовлечению в оборот выбывших угодий и их землеустроительного обеспечения, необходима реализация специальной целевой программы федерального уровня, что позволит на основе соответствующих региональных программ прежде всего определить коэффициент эффективности вовлечения неиспользуемых земель в хозяйственный оборот и дать прогноз целесообразности использования различных видов земельных угодий для нужд аграрного сектора в разрезе каждого конкретного муниципального района, сформировать перечень особо ценных сельскохозяйственных земель и так далее. Земли, не имеющие явных перспектив для использования в сельскохозяйственных целях, целесообразно переводить в другие категории как основы развития экономики сельских территорий.

Для этого требуется не формальная, а реальная инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения на предмет принадлежности земельных участков конкретным собственникам или пользователям. В целом необходимо иметь достоверную информацию о площади не используемых по целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения, невостребованных земельных долях. Без этого невозможно обеспечить электронный обмен информацией и условия для эффективной работы органов государственной власти и местного самоуправления, а также принятие стратегических решений по планированию использования земельных ресурсов на всех уровнях управления, в том числе хозяйственном. По опыту США необходимо создать банк данных как единый общенациональный источник информации по вопросам плодородия и охраны почв, учитывая устаревшие данные бонитировки почв. Нужно включить хозяйствующие субъекты, в первую очередь крупных землевладельцев, в реализацию почвозащитных мероприятий

при регулярной проверке эффективности программ по борьбе с эрозией почв и улучшению их плодородия, а также по соблюдению экологических требований.

В сочетании с подпрограммой кадрового и землеустроительного обеспечения это будет являться действенным организационным механизмом реализации Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации и в целом позволит более эффективно использовать потенциал земельного фонда страны.

**Ю.М. Рогатнев**,
*профессор кафедры землеустройства*
*ФГБОУ ВО "Омский аграрный университет имени П.А. Столыпина",*
*доктор экономических наук, профессор;*
**О.Н. Долматова**,
*декан землеустроительного факультета*
*ФГБОУ ВО "Омский аграрный университет имени П.А. Столыпина",*
*кандидат экономических наук, доцент;*
**Л.Н. Гилева**,
*заведующая кафедрой землеустройства*
*ФГБОУ ВО "Омский аграрный университет имени П.А. Столыпина",*
*кандидат географических наук, доцент*

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА РОССИИ

Одним из наиболее значимых событий в последние десятилетия для Российской Федерации является аграрная реформа, которая сформировала новую основу экономики АПК. Главное направление преобразования этой отрасли (да и всех остальных тоже) – изменение парадигмы в направлении развития – от экономики директив к экономике стимулов. При этом рынок стал основным регулятором сельскохозяйственного производства при многообразии форм хозяйствования. Серьезным преобразованиям подверглась имущественная система основных факторов производства, в том числе и система земельных ресурсов.

Земельная реформа как важнейшая составная часть экономической и аграрной реформ сформировала новый земельный строй [1]. Ее основные постулаты – многообразие и равноправие форм собственности на землю в новой системе землепользования, опирающиеся на многообразие форм хозяйственного использования земель, разнообразие размера земель, обеспечивающих различные организационно-правовые формы хозяйствования [2]. В основном цели земельной реформы реализованы, но при смене земельного строя в системе земельных отношений и землепользования сформировалось значительное число недостатков, препятствующих рациональному использованию земли и эффективному производству. Вместо плавного перехода к постепенным преобразованиям они вообще прекратились. Этому способствовали кризисные явления в экономике. Прошедшие преобразования стали консервироваться. Поэтому уже сейчас наблюдается

отставание земельного законодательства от законодательства в сфере сельскохозяйственного производства, что особенно заметно на внутрихозяйственном уровне. Незавершенность преобразований в сфере организации собственности и сохранение общей (долевой и совместной) собственности на землю привели к значительному финансовому обременению сельскохозяйственного производства арендными платежами и утрате рационального использования земли при кратковременной (до 1 года) аренде имущества [2]. В развитых странах также существует общая собственность, но не на имущество, а на капитал (акционирование). Это позволяет хозяйствующим субъектам оперативно и более эффективно управлять имеющимся имуществом.

В системе землепользования произошла смена парадигм использования. Старая парадигма – обеспечение всевозрастающих потребностей общества в продуктах питания и сырье. Это обеспечивало максимальный рост площадей сельскохозяйственных угодий, полноту и уровень интенсивности их использования. При этом обеспечивался жесткий контроль государства за правильным и полным использованием земель. На смену ее пришла новая парадигма – обеспечение производства прибыли, эффективной прибавочной стоимости и эффективного производства сельскохозяйственной продукции. Это привело к тому, что стало востребованным использование земель, обеспечивающих эффективность производства продукции. Неэффективные или недостаточно эффективные в данный момент ресурсы (в том числе земля) могут не использоваться. В период плановой экономики достаточные большие площади таких земель были вовлечены в сельскохозяйственный оборот. Значительная их часть в условиях рыночной экономики перестала использоваться. Принуждать товаропроизводителей их использовать – нарушение основных постулатов рыночной экономики. Кроме того, масштабы использования земель в сельскохозяйственном производстве напрямую связаны с наличием в сельскохозяйственных организациях трудовых, финансовых ресурсов, техники, которые в условиях кризисных явлений в сельском хозяйстве достаточно значимо сократились, что вынудило хозяйства к уменьшению площади использования земель.

В период реформирования кардинальным изменениям подверглись не только земельные отношения, но и система землепользования.

Наличие резерва ресурсов, в том числе рабочей силы и земли, – объективная и необходимая ситуация в рыночной экономике. Она обеспечивает производству выживаемость и маневренность. Однако уменьшение используемых земельных ресурсов в сельском хозяйстве приобрело такие размеры, что вызвало озабоченность государства. По данным депутатов

Государственной Думы, сокращение сельхозугодий достигает 50 млн га. Президент Российской Федерации обозначил необходимость решения проблемы возврата в использование 17 млн га пашни. По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, в стране 115,7 млн га пашни, но в 2018 году было засеяно только 79,6 млн га. Трудно отнести 36 млн га использованных земель на долю паров, так как доля незасеянной пашни составляет 31%. В Омской области площадь неиспользуемых земель достигает 700–800 тыс. га. По данным министерства сельского хозяйства Омской области, из 4,2 млн га пашни в 2018 году засеяно только 2,9 млн га, пашня используется под посевы только на 69%. При этом следует отметить, что площади неиспользуемых земель близки к данным, приведенным еще в период плановой экономики Омским отделом Государственного научно-исследовательского института земельных ресурсов, а непригодными считались 25–30% пахотных земель.

Фактическое неиспользование пахотных угодий достигло таких масштабов, что это следует считать важнейшей социально-экономической проблемой сельского хозяйства России. Экономические последствия этого явления для страны значительны. Они связаны в первую очередь с неполучением сельскохозяйственной продукции на сумму более 100 млрд рублей и соответственно налоговых поступлений (НДС, земельный налог и так далее) – более 40 млрд рублей. Для Омской области экономические потери меньше, но все-таки значимы. Размер неполученной сельскохозяйственной продукции составляет более 5 млрд рублей, налоговых поступлений – около 2 млрд рублей. Сокращение масштабов и объемов сельскохозяйственного производства вызывает более отдаленные отрицательные последствия в отраслях, обеспечивающих АПК, увеличивая общие потери еще на 20–30%.

Сокращение денежной оценки дивидендов собственников земельного имущества составляет не менее 1 млрд. рублей. Это приводит к усилению миграции сельского населения и обезлюдиванию сельских территорий. Поэтому решение проблемы вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот следует рассматривать как комплексную социально-экономическую проблему сельского хозяйства, затрагивающую не только земельные ресурсы, но и развитие основных средств производства и рабочей силы.

По нашему мнению, решение этой проблемы связано с решением следующих взаимосвязанных задач:

выявление и позиционирование неиспользуемых земель;

установление природной пригодности использования;

установление экономической эффективности (пригодности) использования;

установление правового статуса неиспользуемых земель;

установление хозяйственной возможности их дальнейшего использования;

разработка предложений по технологиям использования пашни, техническому обеспечению использования пашни при вовлечении неиспользуемых земель в сельскохозяйственное производство;

установление правовых, административных и экономических мер по реализации предложений по вовлечению неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот.

При выявлении и позиционировании неиспользуемых земель необходимо учитывать, что эти земли располагаются в наиболее проблемных для развития сельского хозяйства регионах. В Омской области это относится к северным районам. В них менее благоприятные для выращивания зерновых культур природные условия, наименьшая плотность населения и худшие условия хозяйствования, наибольшее удаление от основных транспортных магистралей, пунктов переработки продукции. Однако даже в этих регионах неиспользуемые земли пространственно рассосредоточены. Поэтому для их выявления необходимо масштабное обследование территории. Его следует предварять изучением отчетных данных о размере посевных площадей, о которых отчитываются сельскохозяйственные организация. Для точного определения местоположения и площадей этих земель следует использовать методы дистанционного изучения земель (серии сезонных космических снимков и БПЛА), фондовые материалы и наземное полевое землеустроительное обследование. При этом необходимо умело сочетать эти способы, для чего необходима специальная методика. В результате этой работы должна быть создана электронная карта использования земель с выделением брошенных земель масштаба 1:10 000 или 1: 25 000. Такие карты после их создания должны постоянно обновляться. Это исходная информационная основа решения данной проблемы и эффективного управления земельными ресурсами.

В период плановой экономики стремление к максимальным объемам производства сельскохозяйственной продукции способствовало вовлечению в сельскохозяйственный оборот в том числе ограничено пригодных или непригодных для использования земель. Поэтому, несомненно, необходимым этапом решения проблемы является установление качества и природной пригодности почв неиспользуемых участков [3]. Для этого необходимы материалы почвенного и геоботанического исследований. На основании этих материалов почвоведы и агрономы устанавливают степень пригодности сельскохозяйственных угодий для выращивания различных культур. В результате этого мероприятия создаются или уточняются почвенные и

геоботанические карты неиспользуемых земель, а также карты природной пригодности земель для выращивания сельскохозяйственных культур.

В процессе перехода на рыночные основы экономики главной целью сельскохозяйственного землепользования стало обеспечение наиболее высокой эффективности производства сельскохозяйственных культур. Таким образом, земли должны быть не только пригодными для возделывания культур, но и обеспечивать эффективность такого производства [2]. Необходимо установить способность каждого участка неиспользуемых земель к обеспечению достаточного уровня эффективности растениеводческого производства. Для этого используются качественные показатели земель – балл бонитета и затратность земель. Балл бонитета и показатели затратности неиспользуемых участков устанавливаются на основе материалов оценки земель. Рассчитывается потенциальная эффективность по основным товарным культурам (при минимальных, средних и благоприятных природных условиях и ценах на реализуемую продукцию). С учетом частоты наступления тех или иных условий устанавливаются участки, обеспечивающие устойчивую эффективность, неэффективность или зону неустойчивой эффективности (зона предпринимательского и инвестиционного риска). Это позволяет составить карты экономической (устойчивой и неустойчивой) эффективности (пригодности), непригодности для дальнейшего использования пахотных участков.

Земельная реформа принесла еще одну серьезную новацию в системе землепользования – земля стала имуществом и ее использование связано с правовым статусом. Земля в сельскохозяйственных организациях используется как собственное имущество на праве аренды, ограничения чужого имущества. Поэтому установление правового статуса неиспользуемых земель позволит установить наличие собственника, пользователя, участки, потерявшие собственника и пользователя, невостребованные земельные доли. При этом следует проверить юридическую и техническую оформленность земельных участков как объектов имущества (установление на местности границ, постановка на государственный кадастровый учет, регистрация прав). На основании этого составляется реестр фонда неиспользуемых земельных участков.

Земельные ресурсы, в процессе производства объединяясь в единое целое с рабочей силой, основными и оборотными средствами, составляют единый сбалансированный земельно-имущественный комплекс. Учитывая, что земля в этом комплексе является главным, определяющим фактором, все остальные факторы выступают условиями ее использования. Именно их наличие и соотношение с землей определяют во многом результативность и

эффективность производства. Одной из важных причин неиспользования земли является недостаток рабочей силы и техники. При этом надо оценить не только состояние условий использования земли, но ее сбалансированность в первую очередь с рабочей силой и техникой. Это возможно сделать, если сельскохозяйственные организации имеют неиспользованные земли. Для тех земель, которые потеряли собственников или пользователей, земельных участков, не предоставленных в аренду как муниципалитетами, так и физическими лицами, информация о наличии хозяйственных условий использования не собирается, и они переводятся в фонд перераспределения земель. Для них производится оценка местоположения и транспортной доступности населенных пунктов и пунктов реализации продукции.

Все мероприятия по изучению состояния неиспользованных земель являются исходными материалами по разработке конкретных мероприятий в сфере совершенствования сельскохозяйственного землепользования. Результаты этого этапа работы сводятся в карты масштаба 1:10 000 и 1:25 000 на сельское поселение или муниципальный район, табличные материалы, отражающие информацию по каждому неиспользуемому земельному участку.

Вторым этапом этой работы является разработка предложений по вовлечению неиспользуемых земель в сельскохозяйственное производство. Его можно разделить на две части. В первой части разрабатывается схема (проект) вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель. Вторая часть должна обеспечить реализацию этих проектных предложений.

Основой разрабатываемых предложений являются мероприятия по развитию земельных ресурсов – восстановлению свойств почв, рекультивации, реабилитации, землеванию, инженерной защите земель, культуртехническим работам на бывших сельскохозяйственных угодьях, инженерному оборудованию территории.

Все выявленные участки неиспользованных сельскохозяйственных угодий (независимо от правового статуса) с учетом проведенных изысканий анализируются на природную пригодность, непригодные бракуются и в дальнейшем не рассматриваются. На основании оценки эффективности использования пахотных угодий определяется эффективность мероприятий, направленных на вовлечение их в использование. При этом даже устойчиво неэффективные земли могут быть рекомендованы для дальнейшего использования при проведении высокоэффективных мелиоративных мероприятий – внесения повышенных доз удобрений, землевания, реабилитации, рекультивации. В число обеспечивающих мероприятий по вовлечению в оборот этих земель следует отнести создание дорог, инженерной защиты территории, мелиоративных сооружений. Затраты и эффекты от

обеспечивающих мероприятий добавляются к расчетам по каждому участку пропорционально его площади. После этого можно говорить об эффективности вовлечения участка в пахотный оборот. Все расчеты выполняются с учетом использования зонально-обоснованных направлений и технологии использования пашни: это система растениеводства, севообороты, сорта растений, применяемые средние дозы удобрений и химических средств защиты растений.

Реальное использование сельскохозяйственных угодий происходит только при наличии необходимого количества сельскохозяйственной техники, зданий, помещений и, конечно, рабочей силы. Расчеты условий следует производить отдельно по участкам существующих собственников и пользователей, потерявших угодия.

В случае отказа собственников и пользователей от участков необходимо провести процедуру отказа, после этого их также следует относить к группе неиспользуемых земель.

При проведении расчетов используются средние значения нормативов трудо- и фондообеспеченности. Это позволяет установить необходимый прирост рабочей силы, технических средств и зданий и величину требуемых инвестиций. Привлечение рабочей силы требует строительства жилья, социально-бытовой инфраструктуры.

Реализация подобных масштабных мероприятий требует значительных финансовых ресурсов и хорошей организации процесса их реализации [4]. Организация процесса финансирования может иметь разные схемы – прямое инвестирование государством (федеральными и региональными властями), частным бизнесом (инвесторами), сельскохозяйственными товаропроизводителями, на основе дотации, кредитования, льготирования.

Неиспользуемые земли – это признак неэффективного сельскохозяйственного производства, дотационности муниципального образования и региона. Поэтому эта программа должна иметь в основном федеральное финансирование с привлечением частных инвесторов из других регионов и других отраслей экономики. Перспективным вариантом в этом случае будет тот, где устанавливаются размеры неиспользуемых земель, обеспечивающих эффективное растениеводческое производство. Кроме того, разрабатывается несколько вариантов с учетов возможных совокупных объемов финансирования. При расчетах необходимых финансовых ресурсов производится балансирование планируемых земельных, трудовых ресурсов, основных средств и техники. При этом основными определяющими инвестициями являются те, которые направлены непосредственно на земельные

участки и объективно с ними неразрывно связаны, остальные инвестиции являются обеспечивающими.

Стоимость проведения культуртехнических работ по вовлечению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации составит 180 491,74 млн рублей. В Сибирском федеральном округе – 28 143,22 млн рублей на площади 4421 тыс. га неиспользуемых земель, следовательно, стоимость 1 га составляет 6,6 тыс. рублей [5]. Стоимость работ на 1 га зависит от степени неиспользования земли: чистая от древесно-кустарниковой растительности, покрытая кустарниками, покрытая древесной растительностью, подлежащая осушению. В Омской области (по нашим расчетам) стоимость вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель составляет более 5 млрд рублей. Но с учетом того, что до 30–40% неиспользуемых пахотных участков не пригодно или неэффективно для использования, размер главных инвестиций сократится до 2–3 млрд рублей. Связанные с ними затраты на переселение и обустройство работников и их семей составят не менее 3,5 млрд рублей, на покупку техники и создание необходимых зданий и сооружений – более 1,5 млрд рублей. Поэтому суммарные инвестиции для решения этой социально-экономической проблемы для Омской области составят не менее 10 млрд рублей. На основании объема предлагаемых финансовых ресурсов из разных источников производится определение основных и обеспечивающих инвестиций. Это сопровождается балансированием размера вовлеченных земельных ресурсов и размера необходимых трудовых ресурсов, производственных зданий, сооружений и сельскохозяйственной техники. При этом определяются источники финансирования в целом и на каждом этапе работ.

Дополнительные трудности в решении обозначенной проблемы будут связаны с наличием значительного числа недостатков землепользования и земельных отношений, связанных с быстротой и недостаточно взвешенным реформированием земельного строя в России.

Нового механизма управления земельными ресурсами пока не создано. Существующие структуры постепенно устранились от активного управления земельными ресурсами: Росреестр в основном занимается учетом, оценкой, регистрацией имущества, Росимущество – продажей и арендой земельных участков, Минприроды и Минсельхоз России – контролем и мониторингом. При этом изучение, планирование, прогнозирование, стимулирование и развитие землепользования как важнейшие функции оказались брошенными. Это затрудняет понимание ситуации и принятие грамотных решений органами власти в сфере землепользования и земельных отношений. Кроме того, большая часть земель России находится в государственной собственности. Система

государственного управления оказалась разрозненной и во многом противоречивой и не имеющей основного органа управления. Даже в самых рыночных странах такие органы существуют. При этом в самом плачевном состоянии оказался наиболее активный механизм управления – землеустройство. Часть его задач перехватили различные ведомства. А Росреестр как главный ответственный за землеустроительные задачи свел их к кадастру. Для обеспечения правильного организационного решения рассматриваемой проблемы следует воссоздать землеустройство как основной механизм управления земельными ресурсами и земельными отношениями, адекватный современным задачам рыночной экономики.

Проводимые совещания и парламентские слушания по этому вопросу в основном ставят задачи, определяют финансовые средства, но главной проблемы – какова должна быть организационная структура совершенствования землепользования и что делать с неиспользуемыми землями – не решают. При отсутствии организационной структуры выделенные финансовые ресурсы будут использоваться разрознено, неэффективно и вполне вероятно частично по коррупционным схемам. В решении этой проблемы, несомненно, будут иметь место экологические, ресурсные, экономические и социальные вопросы. Для их реализации потребуются объединенные усилия разных специалистов – почвоведов, мелиораторов, землеустроителей и других. Их следует объединять в единые команды. Эти команды должны решать именно государственные задачи, а не местные и частные коммерческие. Примером создания таких команд может служить ранее существовавшая система зональных проектно-изыскательских институтов по землеустройству (гипроземы), созданная в период плановой экономики. Они оказывали серьезную помощь колхозам и совхозам. Сейчас в такой помощи нуждаются фермеры, кооперативы, акционерные общества, товарищества. Эти структуры надо создавать на государственно-коммерческой основе. Для обеспечения сохранности свойств земель для будущих поколений в сфере управления земельными ресурсами необходима государственная рука с учетом рыночной экономики.

Целесообразно создать подобную организационную систему по реализации данной проблемы. Она достаточно сложна, затрагивает интересы многих органов власти и организаций, поэтому этот вопрос требует особого рассмотрения. Основным ответственным за решение этой проблемы в субъекте Федерации должен быть региональный орган управления сельским хозяйством, который выступает идеологом этой работы. В Омской области таким органом является Министерство сельского хозяйства и продовольствия Омской области. Оно согласует с федеральными органами власти объемы и порядок

финансирования из федерального и регионального бюджетов. Для непосредственной реализации необходимо создать федеральный центр земельных ресурсов (с региональными отделениями), который должен обладать полномочиями разрабатывать проектную документацию, организовывать реализацию утвержденных перспективных предложений и их финансирование. На основе конкурсного распределения работ этот центр будет определять исполнителей и иметь полномочия принимать выполненные работы. В зависимости от времени поступления финансовых ресурсов (особенно из федерального бюджета) он также будет регулировать выполнение землеустроительных работ.

Исходя из рассмотренных проблем, можно сделать несколько выводов:

1. Неиспользование земель следует признать для сельских территорий наиболее значимой народнохозяйственной проблемой.

2. Необходимо разработать специальную комплексную программу рационализации сельскохозяйственного землепользования.

3. Принять новый закон о землеустройстве.

4. Сформировать правительственную межотраслевую комиссию по развитию земельных отношений и землепользования.

5. Создать государственно-коммерческую структуру – федеральный центр земельных ресурсов (с региональными отделениями), возложив на нее задачу реализации программ в области развития земельных отношений и земельных ресурсов.

6. В рамках государственной политики и путем реализации целевых программ нивелировать разницу в доходах сельских предпринимателей, работающих на малопригодных и недостаточно эффективных землях, и хозяйств, ведущих интенсивное хозяйство на высокобонитетных участках пашни.

Переход к рыночным основам экономики породил такое явление, как резервные размеры земельных ресурсов, которые вместе с кризисными явлениями в сельском хозяйстве привели к резкому увеличению площадей неиспользованных земель. Предлагаемый подход позволит решить эту проблему в рамках рыночной экономики и помочь сельскохозяйственному производству преодолеть кризис.

## Список литературы


1. *Полунин Г.А.* Перспективные направления аграрной политики России по использованию сельскохозяйственных угодий / *Г.А. Полунин, В.В. Алакоз, К.И. Черкашин* // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 11. С. 5–10.

2. *Долматова О.Н.* Анализ эффективного использования земель сельскохозяйственными организациями в Горьковском районе Омской области / *О.Н. Долматова, Ю.М. Рогатнев* // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 11(109). С. 142–147.

*3.* Evaluation of conditions for effective agricultural land-use as a basis for sustainable development of plant-growing production in the Omsk Region / *Y.M. Rogatnev, O. N. Dolmatova, V. V. Aleschenko* [et al.] // Ecology, Environment and Conservation. 2018. Vol. 24. No 4. P. 1546–1554.

4. *Bryzhko, V.G.* Improving forecasting for the development of agricultural land use in the region / *V.G. Bryzhko, A.A. Pshenichnikov* // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. 13. No 3. P. 420–425.

5. *Черкашина Е.В.* Землеустроительные мероприятия как основа вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий / *Е.В. Черкашина* // Фундаментальные исследования. 2018. № 5. С. 124–129.

**Е.А. Галиновская**,
*ведущий научный сотрудник*
*Института законодательства и сравнительного правоведения*
*при Правительстве Российской Федерации,*
*кандидат юридических наук*

# ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВЕ

Земля – это один из основных ресурсов социально-экономического развития общества. По значению для человечества, многообразию форм и методов ее использования она превосходит все иные природные ресурсы и несравнима ни с одним объектом материального мира. В условиях глобализации экономики, угрозы продовольственного и экологического кризисов разработка и утверждение на государственном уровне мер рационального использования земли остается актуальной. Совершенствование организационных и правовых механизмов в данной сфере при признании мировым сообществом принципов устойчивого социально-экономического развития является не только одной из важных задач управления природопользованием, но и механизмом регулирования социально-экономических процессов.

Состояние земельных ресурсов давно является объектом пристального внимания на международном уровне. По данным Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, на территории около трети поверхности планеты почва подвержена разным видам деградации. При этом Генеральная Ассамблея ООН постановила провозгласить период с января 2010 года по декабрь 2020 года Десятилетием ООН, посвященным пустыням и борьбе с опустыниванием, с целью содействия проведению мероприятий по охране засушливых земель. В связи с этим резолюцией намечено достижение ряда целей, среди и которых в том числе цель повышения осведомленности о а) причинах происходящих деградации земель и опустынивания; б) способах преодоления этих явлений в рамках десятилетнего стратегического плана.

В целях разрешения проблем аграрной экономики, а также международных проблем продовольственной безопасности с 1945 года функционирует Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), являющаяся специализированным учреждением ООН. Деятельность этой организации направлена в существенной мере на разрешение проблем охраны земель и их плодородных свойств на международном уровне.

Следует заметить, что проблемам землеустройства как механизма оптимизации рационального использования земельных ресурсов, охраны их плодородных свойств, организации природных и аграрных ландшафтов национальное зарубежное законодательство уделяет существенное внимание. В особенности это актуально для государств, занимающих ведущие позиции на аграрном мировом рынке. В частности, в Федеративной Республике Германии действует принятый в 1953 году Закон о землеустройстве "Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) FlurbG Ausfertigungsdatum: 14.07.1953 Vollzitat: "Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist"), который определяет основы и порядок этого вида деятельности.

Согласованная политика в области охраны окружающей среды и реализация совместных мероприятий, направленных на рациональное использование природных ресурсов, включая земли, и сохранение природных экосистем, является приоритетным направлением сотрудничества и государств – членов Содружества Независимых Государств (СНГ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Так, в рамках Содружества Независимых Государств заключено Соглашение об Общем аграрном рынке государств – участников СНГ (1998 год). Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года содержит приложение № 29 "Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства", подразумевающий различные формы сотрудничества, включая обмен опытом по поддержке охраны земель и их плодородия.

На уровне Межпарламентской Ассамблеи СНГ разработан Модельный земельный кодекс, которым землеустройство определено в качестве одного из основных институтов обеспечения рационального использования земель[14]. Понятие, данное статьей 176 Модельного земельного кодекса для государств – участников СНГ, следует наиболее широким представлениям о значении и содержании землеустройства в социальных процессах и определяется как система мероприятий, направленных на обеспечение исполнения земельного законодательства, решений органов государственной власти по организации рационального использования и охраны земель, созданию благоприятной экологической среды и улучшению природных ландшафтов.

Вместе с тем организация землеустройства как одного из основных механизмов охраны и использования земель в целях обеспечения социально-экономического развития общества в государствах постсоветского

[14] Модельный земельный кодекс для государств – участников СНГ / <https://docs.cntd.ru/document/901949409>.

пространства нуждается в совершенствовании. При этом такие государства, как Республика Таджикистан и Российская Федерация, обладая целым рядом географических и экономических различий, сталкиваются со сходными проблемами государственного обеспечения рационального использования земель.

Так, в границах России расположена примерно 1/6 часть плодородных сельскохозяйственных угодий планеты. Вместе с тем площади пригодных для сельскохозяйственного производства и уровень плодородия земель постоянно сокращаются. При этом организационно-правовые основы обеспечения сохранности плодородия земель и планирования рационального использования и охраны земель в Российской Федерации во многом фрагментарны. А институт землеустройства практически утратил свое значение. В дальнейшем в процессе регулирования земельных отношений землеустроительные работы в их технической части стали приравнивать к кадастровым, а работы по зонированию и планированию использования земель – к градостроительной деятельности. Вместе с тем это не соответствует законодательному определению и действительному назначению землеустройства.

В законодательстве России определение землеустройства отсутствует. Но статьей 68 Земельного кодекса Российской Федерации[15] (далее – ЗК РФ) предусмотрено, что землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также мероприятия по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Тем самым землеустройство признается механизмом, обеспечивающим не только планирование использования земли как природного ресурса и природного объекта, но и сбор информации для уяснения прогноза о ее состоянии. Это в целом связывает землеустройство с деятельностью в области стратегического планирования.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим в России общественные отношения, связанные с проведением землеустройства, является Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве"[16]. Однако за последние десятилетия он претерпел целый ряд изменений, в связи с которыми был фактически утрачен предмет регулирования, потеряли

[15] СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[16] Там же. 2001. № 26. Ст. 2582.

определенность объекты, цели, и мероприятия в области землеустройства. Это можно считать одним из явных показателей того, что значение института землеустройства в управлении земельными ресурсами значительно и неоправданно снизилось.

Следует признать, что сложившееся положение не остается без внимания ни на доктринальном, ни на уровне органов государственной власти России. В целом это обоснованно рассматривается специалистами как существенный пробел в сфере государственного управления земельными ресурсами[17].

В Российской Федерации в соответствии со статьей 68 Земельного кодекса Российской Федерации землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации[18]. Тем самым землеустройство с законодательной точки зрения признается механизмом, обеспечивающим не только планирование использования земель, но и сбор информации для уяснения прогноза об их состоянии. Это в целом связывает землеустройство с деятельностью в области стратегического планирования.

---

[17] См. *Волков С.Н., Хлыстун В.Н., Комов Н.В., Вершинин В.В., Липски С.А.*, др. Федеральный закон "О землеустройстве". Проект / Москва, 2020; *Хлыстун В.Н.* К законопроекту "О землеустройстве" / Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 8 (175). С. 5–9; *Хлыстун В.Н., Семочкин В.Н., Папаскири Т.В.* О принципах и содержании проекта нового закона "О землеустройстве" Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 9. С. 52–56; *Липски С.А.* Законодательное регулирование землеустройства и кадастровых отношений в постсоветской России / Москва, 2020. Сер. Научная мысль; *Волков С.Н., Липски С.А.* Зарубежный опыт законодательного обеспечения землеустройства / Москва, 2019; *Липски С.А., Лашко С.П., Дрыга А.С., Иванов А.И., Богомазов С.В., Ефремова Е.В., Зудилин С.Н., Бочкарев Е.А., Лавренникова О.А., Ткачук О.А., Лянденбурская А.В., Левин А.А., Чурсин А.И., Ишамятова И.Х., Корягина Н.В., Корягин Ю.В., Арефьев А.Н.* Современные проблемы и актуальные направления развития землеустройства и кадастров Пензенский государственный аграрный университет, Пензенский государственный университет архитектуры и строительства. Пенза, 2019; *Землякова Г.Л.* Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики. Автореферат диссертации на соиск. уч. ст., д.ю.н. М., 2016; *Ялбулганов А.А.* Землеустройство в Российской Федерации: вопросы правового регулирования Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 3–13 и др.

[18] Земельный кодекс Российской Федерации в ред. от 25 января 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

В свою очередь, в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования 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[19]. Однако признано, что цели и задачи градостроительного планирования не охватывают и не пересекаются с целями и задачами землеустройства.

В соответствии со статьей 44 Градостроительного кодекса Республики Таджикистан[20] документами о планировании развития территории являются генеральная схема расселения на территории Республики Таджикистан и схемы планирования развития частей территории Республики Таджикистан, включающих территории двух или более регионов и иных территорий.

В качестве перспектив развития института землеустройства следует отметить, что в России в настоящее время ведется активное обсуждение этого круга вопросов. При этом сталкиваются разные точки зрения. Так, в проекте федерального закона "О землеустройстве", подготовленном в Правительстве Российской Федерации [21] на первоначальных этапах отстаивалась точка зрения, что инструменты землеустройства должны распространяться только на земли, используемые в сельском хозяйстве. Сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в том числе и в процессе участия в разработке законопроекта, отстаивалась иная точка зрения[22]. В опоре на исследования опыта развития землеустройства при учете нарастающих проблем ухудшения качества земель и процессов нерационального их использования институтом предлагается рассматривать землеустройство как универсальный инструмент организации использования всех незастроенных и неподлежащих застройке земель в целях обеспечения социально-экономического развития общества, рационального использования охраны земельных ресурсов.

Данный подход разделяется и государственными структурами. Так, председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию А.П. Майоров, отмечая необходимость

---

[19] Градостроительный кодекс Российской Федерации в ред. от 29 декабря 2004 года, № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть первая). Ст. 16.

[20] Градостроительный кодекс Республики Таджикистан от 28 декабря 2012 года № 933 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2012. № 12. Ст. 998.

[21] <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87994>.

[22] Е.А. Галиновская принимала участие в разработке законопроекта.

скорейшей доработки и принятия проекта федерального закона "О землеустройстве", подчеркнул, что землеустройство должно иметь комплексную направленность на территориальную организацию использования земель всех категорий[23].

Наиболее важен комплексный подход к институту землеустройства при разрешении проблем развития сельских территорий. Это связано не только со спецификой сельской местности. Развитие сельских территорий наиболее явно воплощает в себе единство разрешения экономических, социальных и природоохранных проблем, когда сочетание сельскохозяйственного и иного производства, развитие транспорта и населенных пунктов должно осуществляться в гармоничном сочетании с сохранением природных и антропогенных ландшафтов, охраной биоразнообразия, лесной растительности, горных ландшафтов, развитием системы особо охраняемых природных территорий. Как показывает опыт различных государств во всем мире, эти вопросы не могут быть обеспечены инструментами градостроительного планирования и зонирования, равно как и не могут быть изолированы друг от друга. Универсальность планирования зонирования территорий может быть обеспечена в рамках института землеустройства.

К отношениям по землеустройству в Российской Федерации следует относить отношения в области подготовки и утверждения землеустроительных документов, формирования и ведения фондов данных по землеустройству, исследования состояния земель, проведения мероприятий по землеустройству, предусмотренных ЗК РФ, федеральным законом о землеустройстве, иными федеральными законами, а также в области установления границ объектов землеустройства.

Особое значение при совершенствовании законодательного регулирования землеустройства следует уделить вопросу об определении объекта землеустройства. Полагаем, к объектам землеустройства должны быть отнесены:

земли, земельные участки всех категорий, а также их части, территории и зоны, не застроенные и не подлежащие застройке в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием;

все нарушенные земли, земли, подверженные водной и ветровой эрозии, сходу селей, подтоплению, заболачиванию, засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим

[23] <http://council.gov.ru/events/news/115624/?hl=Землеустройство>.

антропогенным негативным воздействиям, независимо от их целевого назначения и разрешенного использования.

Земли, земельные участки, территории, в отношении которых утверждены документы территориального планирования и градостроительного зонирования в соответствии с градостроительным законодательством, могут быть признаны объектами землеустройства при проведении мероприятий по охране земель, при осуществлении внутрихозяйственного землеустройства, в случае изменения целевого назначения и разрешенного использования земель и перевода их в земли сельскохозяйственного назначения, земли водного фонда, земли запаса, земли иной категории и разрешенного использования, в отношении которых проводятся мероприятия по землеустройству.

Особое внимание и далее надлежит уделять перечню и содержанию мероприятий по землеустройству. Однако существенное значение для понимания сущности мер по землеустройству имеют представления о роли методов стратегического планирования в области управления земельным фондом государства, поэтому законодательное регулирование отношений по землеустройству должно исходить из принципов планирования использования и охраны земель.

Так, планирование охраны земель целесообразно понимать как определение на долгосрочную, среднесрочную, краткосрочную перспективу основных мер, направленных на выявление, предупреждение и ликвидацию последствий негативного природного или антропогенного воздействия на земли (опустынивание, заболачивание, иссушение, подтопление, засоление, загрязнение, деградация, уничтожение плодородного слоя).

Основные программы землеустройства следует рассматривать в качестве документов стратегического планирования, разрабатываемых на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу и тесно связанных со всеми основными стратегическими документами пространственного и отраслевого развития. Тем самым и документы стратегического планирования получат основу для спланированного использования одного из основных ресурсов развития – земли.

Основанием разработки документов землеустройства должны быть при этом данные мониторинга земель, фонда данных о состоянии и качестве земель в Российской Федерации, данные Государственного кадастра недвижимости о целевом назначении и разрешенном использовании земель, данные государственных реестров природных ресурсов.

Мероприятия по землеустройству целесообразно проводить по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, по инициативе физических или юридических лиц в случаях,

предусмотренных федеральным законом, в соответствии с землеустроительными документами на основании документов стратегического планирования, данных мониторинга земель, государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля, судебных решений.

При этом к мероприятиям по землеустройству следует относить:

подготовку и утверждение документов землеустройства;

изучение состояния и качества объектов землеустройства;

описание местоположения и установление границ объектов землеустройства;

проведение землеустроительных работ по реализации документов землеустройства, включая образование, перераспределение объектов землеустройства, осуществление мер в области охраны земель;

иные мероприятия, предусмотренные нормативными правовыми актами.

Для совершенствования регулирования землеустроительных отношений должно быть разграничено проведение землеустройства в обязательном и добровольном порядке. При этом проведение мероприятий по землеустройству в обязательном порядке должно осуществляться на основании решения уполномоченного в области землеустройства органа государственной исполнительной власти или органа местного самоуправления в случаях, предусмотренных законом.

Может быть предусмотрено, что проведение мероприятий по землеустройству в добровольном порядке осуществляется на основании ходатайства лиц, обладающих правом собственности на земельные участки, являющиеся объектами землеустройства, либо по инициативе уполномоченного органа. При этом после принятия уполномоченным органом решения о проведении землеустройства землеустроительные мероприятия, предусмотренные планом землеустройства, являются обязательными для всех участников.

Важной составляющей должно оставаться и внутрихозяйственное землеустройство.

Проведение мероприятий по землеустройству в области охраны земель включает обеспечение работ по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и другого негативного воздействия.

Развернутый и последовательный механизм землеустройства является недостающим звеном в инструментах упорядочения использования земель и спланированного их освоения в целях сбалансированного социально-экономического развития как отдельных территорий и регионов, так и Российской Федерации в целом.

Немаловажное значение для понимания сущности мер землеустройства имеют представления о роли методов стратегического планирования в области управления земельным фондом, поэтому законодательное регулирование отношений по землеустройству должно исходить из принципов планирования использования и охраны земель в государстве.

Так, планирование охраны и использования земель следует понимать как определение на долгосрочную, среднесрочную, краткосрочную перспективу основных мер, направленных на выявление, предупреждение и ликвидацию последствий негативного природного или антропогенного воздействия на земли (опустынивание, заболачивание, иссушение, подтопление, засоление, загрязнение, деградация, уничтожение плодородного слоя).

Таким образом, документы стратегического планирования в области охраны и рационального использования земель являются основанием для проведения землеустроительных мероприятий, в том числе для разработки и приятия планов землеустройства.

Развернутый и последовательный механизм землеустройства должен являться звеном в инструментах упорядочения использования земель и спланированного их освоения в целях сбалансированного социально-экономического развития как отдельных территорий и регионов, так и Российской Федерации в целом.

**Е.Л. Минина**,
*ведущий научный сотрудник*
*Института законодательства и сравнительного правоведения*
*при Правительстве Российской Федерации,*
*кандидат юридических наук*

# РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВЕ

## 1. История развития правового регулирования отношений по землеустройству

Для того, чтобы выработать направления дальнейшего развития землеустройства и его правового регулирования в нашей стране, необходимо проанализировать основные подходы к законодательству о землеустройстве и их трансформацию, происходившую, по крайней мере, в советский и постперестроечный периоды существования российского государства, с момента создания которого именно вопросам землеустройства уделялось особое внимание.

Принятым ВЦИК 14 февраля 1919 года Положением о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию[24] была поставлена задача подвергнуть землеустройству всю площадь сельскохозяйственного фонда (статья 7). В этих целях необходимо было, в частности, произвести (статья 5):

отграничение земель сельскохозяйственного назначения от земель прочих назначений;

учет земельного фонда и земледельческого населения;

распределение сельскохозяйственного фонда между трудовым населением для ведения сельского хозяйства;

уничтожение дальноземелья, чересполосицы и тому подобное.

В соответствии с утвержденной Наркомземом РСФСР 11 марта 1919 года Инструкцией по применению этого положения[25] специально назначенные землемеры должны были производить учет земель, и на основании полученных данных и имеющихся данных учета населения определять в пределах волости, сколько приходится в среднем различных земельных угодий (усадебной земли, пахотной земли, сенокосной, выгона, малоудобных угодий, требующих улучшений) на каждую живую душу и каждую рабочую силу при условии наделения землей населения в установленном законом порядке. На основе указанных сведений и с учетом местных естественно-экономических условий

[24] СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

[25] Там же. 1919. № 39–40. Ст. 384.

землемер вырабатывал предположения о желательном размере норм земельного наделения, целесообразных формах землепользования и разрешении земельного вопроса в волости в целом, и свое заключение представлял в уездный земельный отдел, на который возлагалась выработка норм наделения землей.

Таким образом, на землеустроителей возлагались чрезвычайно важные задачи, которые нашли свое дальнейшее развитие и закрепление в первом Земельном кодексе РСФСР 1922 года.

Данный кодекс, не давая понятия землеустройства, определял, что (пункт 165) оно "имеет задачей упорядочение существующих землепользований и образование новых, соответственно правам на землю и требованиям хозяйственно-технической целесообразности". При этом анализ положений данного законодательного акта показывает, что землеустройство понималось им достаточно широко. Так, к землеустроительным действиям согласно пункту 166 относились:

отвод предоставляемых в пользование земель, изъятие земель для государственных и общественных надобностей;

образование земельных фондов специального назначения (переселенческого, концессионного, лугового и других) и перевод угодий из одного фонда в другой;

раздел земель, состоящих в пользовании земельных обществ, выдел земель отдельным хозяйствам (дворам) и их группам;

разверстание всех или некоторых угодий земельного общества на хуторские либо отрубные участки;

раздел земель обособленных трудовых земледельческих хозяйств (дворов);

устранение или уменьшение чересполосности отдельных землепользований, вклинивания и вкрапливания их, дальноземелья, неправильности очертаний границ и других недостатков землепользования;

проложение, перемещение или упразднение дорог, предоставление водопоев и перемещение землепользований в связи с производством коренных улучшений земельных угодий (мелиорации);

установление городской черты;

распланирование сельских мест поселения;

установление и изменение границ волостей.

Проект землеустройства, утверждаемый землеустроительным учреждением, содержал положения о правах на землю и порядке их осуществления. В частности, он включал сведения о том:

"какие земли (по их роду, количеству, местоположению и границам), кому и для какой надобности отводятся";

"когда, в каком порядке и с соблюдением каких условий сторонам надлежит приступить к пользованию землями в новых границах, установленных при землеустройстве";

"какие особые условия, повинности и полномочия устанавливаются для землепользователей в связи с пользованием землями, предоставленными им по утвержденному проекту землеустройства";

"кому, от кого и какие именно причитаются вознаграждения за затраты и улучшения, внесенные в отводимую при землеустройстве землю и оставшиеся неиспользованными прежними землепользователями".

Создаваемые для разрешения споров по земельным делам специальные земельные комиссии также считались землеустроительными учреждениями. Кроме разрешения земельных споров, к ведению таких комиссий было отнесено и утверждение проектов землеустройства.

При этом земельная регистрация осуществлялась местными органами Народного комиссариата земледелия, но она основывалась на сведениях землеустроительных учреждений, которые (включая земельные комиссии) согласно пункту 203 Земельного кодекса 1922 года обязаны были все свои постановления и решения по земельным делам (по вступлении их в законную силу) направлять не позднее двухнедельного срока регистрационным органам для записи в акты регистрации и выдачи затем заинтересованным лицам.

Если земельный участок не требовал землеустройства, то для его регистрации необходимо было определение на месте землемером-землеустроителем его размера, состава и границ, установления межевых знаков. При этом положение границы определялось с вызовом сторон по бесспорному фактическому пользованию, а при его отсутствии – по соглашению смежных землепользователей, в спорных же случаях – на основании документов.

В целом можно сказать, что землеустройство в праве советского периода нашей истории понималось достаточно широко как инструмент управления земельными ресурсами страны, в том числе их распределения и перераспределения, территориального планирования, учета земель, мониторинга их состояния, обеспечения рационального использования и охраны плодородных земель.

Показательно в связи с этим, что первый общесоюзный кодифицированный акт земельного законодательства назывался "Общие начала землепользования и землеустройства"[26].

Отметим, что уже тогда в функции землеустройства входила планировка населенных пунктов: например, постановлением СНК РСФСР от 31 августа 1927 года "О распланировании и застройке сельских поселений" на местные исполнительные комитеты возлагалась обязанность производства распланирования вновь образуемых и подвергшихся значительным разрушениям вследствие стихийных бедствий сельских поселений, а также тех селений, о перепланировании (переустройстве) которых возбуждены ходатайства самими земельными обществами. При этом составление планов селений, а равно распланирование селений в натуре производилось землеустроительными учреждениями в порядке землеустройства, с участием органов коммунального хозяйства и здравоохранения.

Но, конечно, преимущественное внимание уделялось землеустройству сельскохозяйственных земель. Показательно, что главное управление землеустройства входило в состав Наркомзема СССР, который осуществлял руководство сельским хозяйством страны, а с 1947 года преобразован в Министерство сельского хозяйства СССР, также имевшее в своем составе соответствующее главное управление.

После того, как в основном закончился этап отведения земельных участков сельскохозяйственного назначения для предоставления их в пользование крестьянам, на первый план в условиях проводимой коллективизации вышли вопросы внутрихозяйственного землеустройства создаваемых крупных советских хозяйств (совхозов), а также коллективных хозяйств (колхозов)[27].

Землеустроительные организации были задействованы в масштабной акции внедрения севооборотов (правильного чередования сельскохозяйственных культур, позволяющего обеспечить максимальный урожай), которая началась еще в предвоенные годы[28] и продолжилась после окончания Великой Отечественной войны.

В каждом хозяйстве под руководством агронома совместно с землеустроителем, зоотехником и другими специалистами должен был составляться проект введения севооборотов, содержащий, в частности,

---

[26] Утв. постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 года. СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

[27] Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19 декабря 1928 года "Об изменении срока окончания на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики работ по внутрихозяйственному землеустройству новых крупных зерновых советских хозяйств".

[28] Постановление СНК СССР от 25 марта 1941 года № 700 "О введении правильных севооборотов в колхозах и совхозах нечерноземной полосы". СП СССР. 1941. № 11. Ст. 175.

обоснование севооборотов, план размещения полей, план перехода к севообороту, который утверждался затем райисполкомом. Землеустроители осуществляли перенесение утвержденного проекта в натуру, в ходе которого производилась "нарезка" границ полей, бригадных участков, постановка граничных знаков и так далее, после чего хозяйству выдавались документы: протокол об утверждении севооборота, план освоения севооборота, чертеж размещения полей[29].

Особое внимание уделялось землям, нуждающимся в мелиорации. Устанавливалось[30], что при хозяйственном землеустройстве все неудобные и бросовые земли, угрожающие правильному ведению сельского, лесного, водного или дорожного хозяйства, в чьем бы пользовании они ни состояли, подлежат в обязательном порядке выделению в особый мелиоративный земельный фонд. Земли данного фонда подлежали обязательной агролесомелиорации за счет землепользователей, которые должны были предусматривать в своих производственных планах проведение всех мероприятий, входящих в состав так называемого агролесоминимума (укрепление песков, оврагов, устройство лесозащитных полос и так далее); земельными органами заключались договоры с хозяйствами на оказание им технической помощи.

Внутрихозяйственному землеустройству уделялось большое внимание фактически на протяжении всего периода советской истории. В соответствии со статьей 48 Основ земельного законодательства Союза ССР[31] и союзных республик, статьей 124 Земельного кодекса РСФСР[32], установленная в порядке землеустройства внутрихозяйственная организация территории, являлась обязательной для колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий.

При этом проекты внутрихозяйственного землеустройства колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий по общему правилу утверждались советами министров автономных республик, крайисполкомами и облисполкомами[33].

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 года "Об административной ответственности за нарушение земельного

---

[29] Постановление СНК СССР от 21 июня 1945года № 1467 "О мерах по улучшению дела введения и освоения севооборотов в колхозах".

[30] Постановление СНК РСФСР от 30 апреля 1931 года "Об агролесомелиоративных работах".

[31] Утв. Законом СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-У11.

[32] Утв. Законом РСФСР от 1 июля 1970 года. Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

[33] Постановление Совмина РСФСР от 21 июля 1972 года № 429 "О порядке утверждения проектов внутрихозяйственного землеустройства колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий".

законодательства" было установлено, что должностные лица, виновные в отступлении без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства, подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке. В последующем аналогичный состав правонарушения был предусмотрен статьей 53 принятого в 1984 году Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

В соответствии с утвержденной Минсельхозом РСФСР 15 июля 1980 года Инструкцией по внутрихозяйственному землеустройству колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий внутрихозяйственное землеустройство проводилось государственными проектными институтами по землеустройству, их филиалами и изыскательскими экспедициями. Оно начиналось с полевого землеустроительного обследования, при котором, в частности, выявлялись: сельскохозяйственные угодья, нуждающиеся в проведении работ по их коренному и поверхностному улучшению; земли, не используемые непосредственно в сельскохозяйственном производстве, но пригодные для освоения; участки, нарушенные горными выработками, строительными и другими работами с целью их рекультивации; составлялся чертеж размещения сельскохозяйственных культур за два последних года.

Составлялся проект внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственного предприятия, для которого разрабатывались:

1) перспективы улучшения использования земель и развития сельскохозяйственного производства, включая:

необходимые объемы работ по коренному и поверхностному улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, осушению и орошению, защите почв от ветровой и водной эрозии;

составляемые на основе анализа состояния сельскохозяйственного производства, учета природных, экономических и других условий состава угодий показатели развития сельскохозяйственного предприятия: производственное направление, структура посевных площадей, система севооборотов, урожайность сельскохозяйственных культур и продуктивность кормовых угодий, поголовье и продуктивность животноводства, структура и распределение валовой и товарной продукции растениеводства; затраты труда по отраслям и подразделениям, баланс рабочей силы; потребность в сельскохозяйственной противоэрозионной технике; объем производственного, дорожного и водохозяйственного строительства; виды и объемы мелиоративных, культуртехнических и противоэрозионных работ, мероприятия по специализации и концентрации сельскохозяйственного производства;

2) размещение производственных подразделений, хозяйственных центров и магистральных дорог;

3) организация угодий и севооборотов;

4) комплекс мероприятий по охране земель, включая защиту почв от эрозии, рекультивацию нарушенных земель, охрану земель от загрязнения, охрану памятников природы;

5) план осуществления проекта, объем, стоимость проектируемых мероприятий и их эффективность.

После утверждения проекта внутрихозяйственного землеустройства перенесению в натуру подлежали вновь проектируемые или уточняемые границы производственных центров и других хозяйственных участков, полей севооборотов, а также магистральные и полевые дороги, скотопрогоны. Затем изготавливалась графическая документация, которая передавалась заказчику.

Было установлено, что персональную ответственность за осуществление проектов несут руководитель и главный агроном сельскохозяйственного предприятия.

В случае необходимости они могли подавать заявки в установленном порядке на корректировку проектов землеустройства, а также на оказание помощи в осуществлении этих проектов.

Но осуществлением внутрихозяйственного землеустройства функции землеустроительной службы не ограничивались.

Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года выделено шесть видов землеустроительных действий, которые включались в содержание землеустройства:

1) образование новых, а также упорядочение существующих землепользований с устранением чересполосицы и других неудобств в расположении земель; уточнение и изменение границ землепользований;

2) внутрихозяйственная организация территории колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений с введением экономически обоснованных севооборотов и устройством всех других сельскохозяйственных угодий (сенокосов, пастбищ, садов и других), а также разработка мероприятий по борьбе с эрозией почв;

3) выявление новых земель для сельскохозяйственного и иного народнохозяйственного освоения;

4) отвод и изъятие земельных участков;

5) установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;

6) проведение топографо-геодезических, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий.

Однако фактически землеустройство в течение длительного времени осуществляло и ряд других функций – в частности, по учету и мониторингу земель, ведению земельного кадастра, контролю за использованием земель.

Так, постановлением Совета Министров СССР от 12 июля 1962 года № 730 "Об улучшении государственного учета земель и использования их в сельскохозяйственном производстве" предписывалось советам министров союзных республик "укрепить землеустроительную службу квалифицированными специалистами для осуществления государственного учета земель с характеристикой качественного состояния их, а также для проведения необходимых инструментальных обмеров вновь освоенных земель и выборочных контрольных обмеров посевных площадей сельскохозяйственных культур".

В соответствии с постановлением Совмина РСФСР от 22 марта 1974 года № 175 "Об упорядочении предоставления в пользование земельных участков" все материалы по отводу земельных участков должны были объединяться в землеустроительные дела, которые необходимы были "для решения вопроса о предоставлении земельных участков, а также в целях осуществления государственного учета земель и контроля за их использованием" и заводились в зависимости от категории земель, из которых предполагалось предоставление земельных участков, главными (старшими) инженерами-землеустроителями управлений сельского хозяйства райисполкомов или организациями института "Росгипрозем" Минсельхоза РСФСР, главными архитекторами городов или районными архитекторами, сельскими советами народных депутатов.

Аналогичное землеустроительное дело заводилось в случае изъятия земельных участков. Причем землеустроительной службе представлялись на согласование материалы о месте расположения и примерных размерах земельных участков, намечаемых к изъятию для несельскохозяйственных нужд.

Государственный земельный кадастр был введен Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года, которые в самом общем виде определяли его понятие и закрепляли (статья 46), что порядок ведения государственного земельного кадастра устанавливается Советом Министров СССР. В свою очередь, Совет Министров СССР в 1977 году принял постановление, утвердившее Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра[34], в соответствии с которым ведение данного кадастра возлагалось на землеустроительную службу системы Министерства сельского хозяйства СССР. Указанное министерство осуществляло руководство работами по регистрации землепользований, государственному учету земель и другими

[34] Постановление Совмина СССР от 10 июня 1977 года № 501. СП СССР. 1977. № 19. Ст. 119.

работами, связанными с ведением государственного земельного кадастра; обеспечивало систематизацию, изучение и хранение данных о наличии земель и распределении их по категориям, угодьям и землепользователям, а также издание подлежащих опубликованию материалов государственного земельного кадастра. Государственные же землеустроительные органы в целях обеспечения периодического уточнения и обновления кадастровых данных обязывались составлять отчеты о наличии и качественном состоянии земель по районам, областям, краям, автономным и союзным республикам.

Государственный контроль за использованием земель согласно Положению о государственном контроле за использованием земель 1970 года[35] осуществляется советами депутатов трудящихся, их исполнительными и распорядительными органами в соответствии с их компетенцией, а также землеустроительной службой системы Министерства сельского хозяйства СССР. Начальник главного управления землепользования и землеустройства этого министерства являлся по должности одновременно главным государственным инспектором по использованию и охране земель СССР.

Землеустроительная служба, в частности, осуществляла контроль за:

соблюдением законодательства по вопросам правильного использования и охраны земель;

использованием земельных участков землепользователями в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены;

правильным использованием земель и проведением мероприятий по охране почв сельскохозяйственными предприятиями, организациями и учреждениями;

проведением несельскохозяйственными предприятиями, организациями и учреждениями мероприятий по предотвращению эрозии почв, засоления, заболачивания земель, загрязнения их отходами промышленных предприятий, сточными водами и иной порчи земель при строительстве, разработке полезных ископаемых, проведении изыскательских и других работ;

снятием и хранением плодородного слоя почвы предприятиями, организациями и учреждениями, проводящими работы, связанные с нарушением почвенного покрова, а также за своевременной и полноценной рекультивацией и приведением в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, земельных участков, отведенных во временное пользование для добычи полезных ископаемых и других целей;

соблюдением установленных правил по ведению земельного кадастра.

---

[35] Утв. постановлением Совмина СССР от 14 мая 1970 года № 325. СП СССР. 1970. № 9. Ст. 71.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель были наделены довольно широкими полномочиями. Так, кроме права давать обязательные для исполнения указания по вопросам охраны земель и целевого использования земельных участков и ставить вопрос о привлечении в установленном порядке к ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства (что и в настоящее время является прерогативой инспекторов земельного надзора), им были предоставлены права, которые в современном понимании выходят за пределы надзора за соблюдением земельного законодательства, как то:

приостанавливать агротехнические и лесомелиоративные работы, вносить в соответствующие органы предложения о приостановлении дорожного, гидротехнического и иных видов строительства, разработке полезных ископаемых, проведении изыскательских и других работ, если продолжение этих работ может привести к развитию процессов, снижающих плодородие почв, повреждению плодородного слоя земли;

вносить в соответствующие органы предложения об изъятии у землепользователей земельных участков в случаях систематического нарушения ими правил пользования землей, неосвоения земельного участка в течение двух лет, использования участка не в соответствии с той целью, для которой он предоставлен, а также о запрещении использования земель, эксплуатация которых может привести к развитию процессов, ухудшающих состояние почв на этих или смежных с ними земельных участках, или о введении ограничений в использовании таких земель;

участвовать в экспертизе проектов гидротехнических сооружений, мелиорации земель, планировки и застройки населенных пунктов, схем (проектов) районной планировки, а также других проектов, в которых предусматривается исключение земель из сельскохозяйственного оборота;

принимать участие в приемке в эксплуатацию мелиорированных и рекультивированных земель, защитных лесонасаждений, противоэрозионных гидротехнических сооружений и других объектов, сооружаемых в целях повышения плодородия и охраны земель.

Постепенное сужение как понятия землеустройства в целом, так и функций землеустроительной службы началось уже в период после создания нового российского государства.

Однако первый Земельный кодекс РСФСР 1991 года пока еще практически воспроизводит большинство положений Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года и Земельного кодекса РСФСР 1970 года, касающихся землеустройства. Можно отметить лишь появление экологической составляющей в понятии и содержании

землеустройства – это обусловлено тем, что за прошедшие 20 лет возникла и сама идея правового регулирования охраны окружающей среды, и начало формироваться природоохранное законодательство. Так, землеустройство согласно статье 112 "включает систему мероприятий, направленных на осуществление земельного законодательства, решений Советов народных депутатов по организации использования и охраны земель, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов". В содержание землеустройства статья 113 включает наряду с направлениями деятельности, предусматривавшимися и прежде, "обоснование размещения и установление границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами".

И уже в 1992 году было принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 491 "О мониторинге земель", в соответствии с которым мониторинг земель признавался составной частью мониторинга за состоянием окружающей природной среды.

Отделение от землеустройства функций мониторинга земель, земельного контроля (надзора) и ведения земельного кадастра в послеперестроечный период окончательно сформировалось.

При этом все названные функции управления земельными ресурсами осуществлялись в то время одним специально созданным органом – Комитетом Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству. Основными его задачами являлись: осуществление государственной политики в области рационального использования и охраны земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды; организация и проведение работ, связанных с приватизацией земель, осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель (совместно с Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации, Государственным комитетом санитарно-эпидемиологического надзора, Министерством архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[36]); ведение государственного земельного кадастра, организация и проведение работ по землеустройству, осуществление мониторинга земель (совместно с Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации)[37].

---

[36] Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 1992 № 594.

[37] Положение о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1993 года № 91.

В принимавшихся в этот период нормативных правовых актах указанные направления, как правило, взаимоувязывались, что следует отметить как положительный пример в земельном законодательстве. Так, в названном выше постановлении "О мониторинге земель" одной из основных задач такого мониторинга является информационное обеспечение государственного земельного кадастра, рационального землепользования и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель. А в принятом в 2000 году Федеральном законе "О государственном земельном кадастре"[38] указывалось (статья 4), в частности, что государственный земельный кадастр создается и ведется в целях информационного обеспечения государственного и муниципального управления земельными ресурсами, государственного контроля за использованием и охраной земель, мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, землеустройства.

В 1998 году был принят первый Градостроительный кодекс Российской Федерации[39], урегулировавший деятельность в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости. В соответствии с ним многие вопросы использования земель и землеустройства на территории населенных пунктов регулировались градостроительным законодательством: определялся порядок установления черты городского и сельского поселений, порядок разработки и утверждения проектов межевания застроенных и подлежащих застройке территорий, устанавливались градостроительные требования к использованию земельных участков в городских и сельских поселениях и так далее.

Органы архитектуры и градостроительства осуществляли государственный контроль за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях; на уровне субъектов Российской Федерации – рассматривали предложения об установлении и изменении границ городских и сельских поселений, других муниципальных образований, участвовали в подготовке материалов по инвентаризации земель, находящихся в государственной собственности, передаче земельных участков в муниципальную, частную собственность, в пользование и аренду; на уровне муниципальных образований – согласовывали землеустроительную документацию в отношении территорий, используемых для нужд сельского хозяйства в городских и сельских поселениях, других муниципальных

[38] Федеральный закон от 2 января 2000 года № 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре".

[39] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ.

образованиях и пригородных зонах городов; участвовали в подготовке предложений о выборе земельных участков для строительства, а также об установлении границ указанных земельных участков.

В целом же к началу 2000-х годов сформировался круг отношений, регулируемых нормами о землеустройстве, что и было закреплено в принятых почти одновременно (2000–2001 годы) названном выше Федеральном законе "О земельном кадастре", Федеральном законе "О землеустройстве"[40] и затем Земельном кодексе Российской Федерации. Однако логика развития принципов, заложенных в новом российском законодательстве, и в том числе в Земельном кодексе Российской Федерации 2001 года (в частности, признание земли недвижимым имуществом) потребовала дальнейших, подчас кардинальных, шагов в его развитии. Одним из таких шагов стал переход к единому кадастру недвижимости и принятие федеральных законов от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" и от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости", который отменил в числе прочего Федеральный закон "О земельном кадастре" и внес существенные изменения в Федеральный закон "О землеустройстве". В частности, из него исключены понятия "территориальное землеустройство", "межевание объектов землеустройства", "карта (план) объекта землеустройства", а из числа объектов землеустройства исключены земельные участки. Наконец, Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" из числа объектов землеустройства исключены территории населенных пунктов и территориальные зоны (а также части указанных территорий и зон), в результате в качестве таких объектов выступают только территории субъектов Российской Федерации и территории муниципальных образований.

## 2. Современное состояние законодательства о землеустройстве

Федеральный закон "О землеустройстве" остается основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения, связанные с проведением землеустройства.

[40] Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве".

Данный нормативный правовой акт изначально носил несколько декларативный характер, что было характерно для многих федеральных законов периода 1990-х – начала 2000-х годов, и, как уже отмечалось выше, был существенно и не всегда корректно сокращен, поэтому в настоящее время его содержание нельзя признать отвечающим задачам, поставленным перед землеустройством.

Уже само определение землеустройства, содержащееся в статью 1 закона, выглядит нелогично: если прежде оно отражало разделение землеустройства на территориальное и внутрихозяйственное (что продолжало традицию Земельного кодекса РСФСР 1970 года, впервые закрепившего деление землеустройства на межхозяйственное и внутрихозяйственное), то с исключением в 2008 году упоминания территориального землеустройства из имеющегося определения остается неясным, к чему из перечисленного в определении относятся слова о внутрихозяйственном землеустройстве.

Одним из основных недостатков рассматриваемого федерального закона является неконкретный, отсылочный характер большинства его статей, недостаточное количество норм прямого действия, на что обращалось внимание в юридической литературе: в частности, отмечалось, что "даже в случаях формулирования целей тех или иных действий, например почвенных и других обследований, их содержание в соответствующих статьях не раскрывается, не формулируются требования к их осуществлению, процессуальные порядки и прочее, а следовательно, требуется поиск конкретизирующих эти предписания ведомственных актов"[41].

При этом внесенными в 2008 году изменениями в целом ряде статей понижен уровень органа государственной власти, принимающего нормативные правовые акты по тому или иному вопросу, связанному с проведением землеустройства: например, в отношении порядка проведения экспертизы землеустроительной документации, порядка осуществления контроля (надзора) за проведением землеустройства, порядка согласования и утверждения землеустроительной документации, которые стали определяться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а не Правительством Российской Федерации, как прежде.

При этом значительная часть подзаконных нормативных правовых актов, принятых в развитие Федерального закона "О землеустройстве", уже в той или иной степени устарела; часть из них была принята еще до внесения в 2008 году изменений в указанный закон; до сих пор действует, например, приказ Комитета Российской Федерации по земельным и землеустройству от 16 апреля

[41] Комментарий к Федеральному закону от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" (постатейный) под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012.

1996 года № 28 "О форме договора на выполнение проектных и изыскательских работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель и соблюдении договорной дисциплины".

Статья 3 рассматриваемого закона содержит важную норму, устанавливающую случаи обязательности проведения землеустройства, однако она не подкреплена указанием на какие-либо негативные последствия ее несоблюдения. Иные нормативные правовые акты также не содержат норм об ответственности за нарушение требований данной статьи. В результате обязательность проведения землеустройства ничем не обеспечена. По мнению президента Российской ассоциации частных землемеров В.В. Алакоза, "повсеместное невыполнение требований федерального законодательства об обязательном проведении землеустройства является одним из главных факторов неэффективности использования сельскохозяйственных земель, их деградации и утраты"[42].

Не ясна ситуация с федеральным надзором за проведением землеустройства, которым Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" был заменен контроль за проведением землеустройства, предусматривавшийся прежней редакцией статьи 7 Федерального закона "О землеустройстве". С точки зрения логики Федерального закона № 242-ФЗ приведение к единообразию терминологии разных нормативных правовых актов в отношении контроля и надзора имело смысл, однако именно в части надзора за проведением землеустройства этот смысл оказался потерян.

Судя по тому, что в Положении о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии[43] среди его полномочий разными пунктами (5.1.12 и 5.1.14) указаны "федеральный государственный надзор в области землеустройства" и "государственный земельный надзор", – это разные виды государственного надзора. Хотя землеустройство – один из видов деятельности, затрагивающих отношения по поводу земли и регулируемых земельным законодательством, тесно связанный с другими земельными отношениями (по поводу охраны земель, ведения мониторинга земель,

---

[42] *Алакоз В.В.* Землеустройство. От правовой теории до практической реализации. Журнал "Земельный вестник Московской области", 2012, выпуск № 7 // <http://zemvest.ru/jurnal/arhiv-jurnala/7-2012/15/>.

[43] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 457 (в ред. от 15 февраля 2017 года).

кадастрового учета земель и так далее), и выделение его в отдельный вид надзора не выглядит обоснованным.

Однако и действующее ныне Положение о государственном земельном надзоре[44], которым подробно расписаны направления такого надзора и распределение компетенции трех уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по каждому из этих направлений, не упоминает о надзоре за проведением землеустройства.

Но при этом проверка исполнения ряда требований в области землеустройства все-таки составляет предмет государственного надзора. Такой вывод можно сделать, например, из текста приказа Росприроднадзора от 18 октября 2016 года № 670 (в редакции от 17 апреля 2018 года) "О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)", в котором перечислены статьи 3, 11 и абзац 4 статьи 24 Федерального закона "О землеустройстве", как содержащие требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по земельному надзору.

Осуществляет ли и в каком объеме аналогичный надзор Россельхознадзор, остается не известным, при том что данное ведомство осуществляет земельный надзор по тем же направлениям, что и Росприроднадзор, но только в отношении земель, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в частности, за соблюдением требований о запрете 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 производства и потребления; требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель; требований в области мелиорации земель, обязанностей по рекультивации земель и тому подобное).

Однако до сих пор действует и Положение о контроле за проведением землеустройства[45], которое, кстати, по-иному подходит к осуществлению такого контроля, чем Положение о государственном земельном надзоре. Указывается, что такой контроль осуществляется не только за соблюдением

---

[44] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 года № 1 (в ред. от 8 сентября 2017 года).

[45] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1061. СП РФ.2009. № 2. Ст. 246.

законодательства при проведении землеустройства, но и за соблюдением технических условий проведения землеустройства. Причем он осуществляется до окончания работ по проведению землеустройства и сдачи таких работ заказчику (после сдачи работ заказчику проверка соответствия законодательству и до соблюдения техническим условиям осуществляется при проведении государственной экспертизы землеустроительной документации). И в случае выявления нарушений составляется акт, в котором описываются эти нарушения и рекомендации по их устранению. В случае же "выявления в ходе контроля нарушения земельного законодательства и требований охраны и использования земель полученные копии документов и материалов, а также копия акта передаются соответствующему государственному инспектору по использованию и охране земель" (пункт 13 Положения о контроле за проведением землеустройства). Таким образом, рассматриваемый контроль в свое время представлял собой стадию проведения проверок до осуществления мероприятий земельного надзора или наряду с ними, не располагал полномочиями, предоставленными государственным инспекторам, и не пересекался с государственным земельным надзором. Поэтому рассматриваемое положение не может полноценно регулировать порядок осуществления федерального государственного надзора в области землеустройства, однако, судя по всему, с данной целью используется, так как специальное положение до сих пор отсутствует, а Росреестр, уполномоченный осуществлять данный вид надзора, является правопреемником Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, на который согласно названному положению было возложено осуществление такого контроля.

Следует отметить также, что административным законодательством не предусмотрена ответственность за нарушение установленных требований в области землеустройства; в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях термин "землеустройство" вообще отсутствует. В этой ситуации эффективность государственного надзора в области землеустройства представляется сомнительной.

Как уже отмечалось, названный выше контроль был направлен на проверку соблюдения технических условий и требований проведения землеустройства. Федеральный закон "О землеустройстве" содержит специальную статью 8, которая называется "Технические условия и требования проведения землеустройства". При этом содержание статьи абсолютно не позволяет выявить, какие же именно должны устанавливаться условия и требования, какими органами и какими нормативными актами. Дословно статья звучит так: "Технические условия и требования проведения землеустройства разрабатываются на основании соответствующих нормативных правовых актов

и являются обязательными для исполнения при проведении землеустройства и осуществлении государственной экспертизы землеустроительной документации".

Обычно в качестве актов, устанавливающих названные в статье технические условия и требования, называются[46] изданные в разные годы инструкции и методические рекомендации – такие как утвержденная Роскомземом 8 сентября 1996 года. Инструкция по межеванию земель и принятые Росземкадастром 17 февраля 2003 года. Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства.

Не говоря о том, что эти акты сами по себе довольно давние, они посвящены, как видно из названия, порядку межевания земель. Однако в действующей редакции Федерального закона "О землеустройстве" даже сам термин "межевание" больше не употребляется.

Названная выше инструкция определяет межевание земель как комплекс работ по установлению, восстановлению и закреплению на местности границ земельного участка, определению его местоположения и площади. Данные виды деятельности в настоящее время входят в понятие кадастровой деятельности, регулируемой Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О кадастровой деятельности". В частности, согласно статье 1 этого федерального закона при выполнении кадастровых работ кадастровыми инженерами определяются координаты характерных точек границ земельного участка (части земельного участка), осуществляется обработка результатов определения таких координат, в ходе которой определяется площадь земельного участка и осуществляется описание его местоположения, проводится согласование местоположения границ земельного участка. Учитывая, что земельные участки к настоящему времени, как уже отмечалось, исключены из числа объектов землеустройства, перечисленные действия по определению местоположения, площади и границ земельного участка не являются, строго говоря, землеустроительной деятельностью. Поэтому названные выше инструкция и методические рекомендации, хотя и применяются при осуществлении кадастровой деятельности (в той части, в

[46] Комментарий к статье 8 // Комментарий к Федеральному закону от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" (постатейный) под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012; Комментарий к статье 8 // Кудинова О.П. Комментарий к Федеральному закону от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010, и др.

которой они не противоречат действующему законодательству[47]), не могут рассматриваться как технические условия и требования проведения землеустройства. Что же в таком случае относится к последним, остается не ясным.

Закрепленное в Федеральном законе "О землеустройстве" (статьи 9–13) в качестве одного из направлений проведения землеустройства изучение состояния земель во многом пересекается с нормативными положениями о мониторинге земель, при этом в данном законе они никаким образом не увязаны.

Изучение состояния земель (включающее почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, оценку качества земель и инвентаризацию земель) согласно статье 9 проводится в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии.

Однако аналогичные цели имеет и мониторинг земель.

Порядок осуществления мониторинга земель урегулирован приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 года № 852 "Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения" и приказом Минсельхоза России от 24 декабря 2015 года № 664 "Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения". Эти нормативные правовые акты во многом схожи.

В соответствии с первым из них в рамках государственного мониторинга земель осуществляются систематические наблюдения за фактическим состоянием и использованием земель, выявление изменений состояния земель, оценка качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов, оценка и прогнозирование развития негативных процессов, обусловленных природными и антропогенными воздействиями, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

[47] Согласно пункту 8 статьи 47 Федерального закона "О кадастровой деятельности" впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с настоящим федеральным законом указанные законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат данному федеральному закону или издаваемым в соответствии с ним иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 68 Земельного кодекса Российской Федерации документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при осуществлении мониторинга земель.

Согласно обоим приведенным выше порядкам при осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получаются с использованием, в том числе землеустроительной документации.

А материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель согласно статье 19 Федерального закона "О землеустройстве" относятся к видам землеустроительной документации. Но собираются ли эти данные только для мониторинга земель или также в каких-то иных конкретных целях, из текста закона остается неизвестным.

Статья 10 в отношении порядка выполнения геодезических и картографических работ отсылает к Федеральному закону от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ "О геодезии и картографии". Однако данный закон утратил силу; в настоящее время действует Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 431-ФЗ "О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Данным федеральным законом согласно пункту 3 статьи 5 регулируется выполнение геодезических и картографических работ при осуществлении градостроительной и кадастровой деятельности, землеустройства, недропользования, иной деятельности, в том числе при установлении, изменении и уточнении прохождения государственной границы Российской Федерации (включая ее делимитацию, демаркацию), установлении, изменении границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований. Требования к таким работам в соответствии с пунктом 4 статьи 5 этого федерального закона должны устанавливаться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере геодезии и картографии, а также по согласованию с ним другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Однако к настоящему времени указанными ведомствами не приняты нормативные акты, которые утверждали бы подобные требования.

Столь же неинформативными являются статьи 12 и 13 об оценке качества земель и об инвентаризации земель.

В статье 12 указано, что оценка качества земель проводится в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве, однако не закреплено, кем и в каком порядке она осуществляется; подзаконных актов на данную тему не издано.

Кроме того, как известно, основным свойством земли как средства производства в сельском хозяйстве является плодородие. Государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Минсельхоз России. В соответствии с утвержденным им[48] порядком такого учета, он включает в себя сбор и обобщение результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения, осуществляемых федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Минсельхозу России (в том числе центрами и станциями агрохимической службы, центрами химизации и сельскохозяйственной радиологии).

Таким образом, в данном случае возможно дублирование и пересечение функций по оценке качества земель.

Статья 13 Федерального закона "О землеустройстве" потеряла значительную часть своего содержания после исключения в 2008 году указания на уточнение или установление местоположения объектов землеустройства, их границ как цели инвентаризации земель. Оставшееся к настоящему времени указание на то, что она проводится "для выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель" пересекается с целями государственного земельного надзора.

Точно так же статья 14, посвященная планированию и организации рационального использования земель и их охраны, оказалась бессодержательной после исключения из перечня приводимых в ней работ определения земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки, которые могут быть включены в специальные земельные фонды, и отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством Российской Федерации. В этой ситуации не понятно, почему в первом абзаце данной статьи осталось упоминание о распределении земель и улучшении организации территории как цели планирования и организации рационального использования земель и их охраны.

Необходимо отметить также, что, хотя в данной статье, как и в рассматриваемом федеральном законе в целом, говорится об охране земель, в Земельном кодексе Российской Федерации, который определяет цели и содержание охраны земель, не упоминается о землеустройстве,

[48] Приказ Минсельхоза России от 4 мая 2010 года № 150.

землеустроительной документации как об основании проведения мероприятий по охране земель. В соответствии со статьей 13 (пункт 3) Земельного кодекса Российской Федерации мероприятия по охране земель проводятся в соответствии с данным кодексом, Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Более того, в названных двух федеральных законах, также как в Федеральном законе от 10 января 1996 года № 4-ФЗ "О мелиорации земель", то есть нормативных правовых актах, регулирующих основные вопросы, связанные с охраной земель и обеспечением их рационального использования, повышения качества плодородных земель, ни землеустройство, ни землеустроительная документация также не упоминаются. Следует сделать вывод, что их роль в решении названных вопросов законодательством не определена.

Из федеральных законов только Земельный кодекс Российской Федерации касается отношений, связанных с землеустройством. В статьях 68–69 он в основном повторяет отдельные положения Федерального закона "О землеустройстве" либо отсылает к нему. В то же время в Земельном кодексе Российской Федерации имеется и несколько важных положений об организации и порядке проведения землеустройства, которые в данном законе отсутствуют: это нормы пунктов 3 и 6 статьи 69 о том, что сведения о землеустройстве носят открытый характер (за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков), что юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами. В последнем случае, однако, не совсем ясно, имеется ли в виду разрешение на право заниматься определенной деятельностью (которое необходимо, например, кадастровым инженерам) или разрешение на производство тех или иных землеустроительных работ (необходимое, например, для начала землеустроительным работ на территории объекта культурного наследия[49]).

В остальных случаях Земельный кодекс Российской Федерации упоминает о землеустроительной документации, используемой:

при осуществлении мониторинга земель (пункт 2 статьи 68);

[49] Статья 31 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

при подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (пункт 2 статьи 11.10);

при заключении соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности (статья 39.29);

в качестве основания для проведения административного обследования объектов земельных отношений (статья 71.2).

В последнем случае более полно отрегулирован порядок осуществления информационного взаимодействия органов государственной власти: в соответствии с Правилами проведения административного обследования объектов земельных отношений[50] должностные лица органов государственного земельного надзора имеют право запрашивать необходимые сведения у органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, являющихся операторами государственных и муниципальных информационных систем, владельцами архивных фондов, правообладателями полученной дистанционными методами информации. Указанные органы представляют запрашиваемые сведения посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия в течение 15 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса; при этом Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее подведомственными организациями подлежат представлению среди прочего сведения, полученные в результате проведения землеустройства (пункт 5 названных выше правил).

К сожалению, в других случаях использования землеустроительной документации и информации порядок ее предоставления четко не урегулирован.

Градостроительный кодекс Российской Федерации в отличие от земельного законодательства говорит не об использовании сведений, полученных в результате землеустройства, а наоборот, рассматривает обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, в том числе для проведения землеустройства, как цель ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности. Данная норма содержится в пункте 3 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и является единственным упоминанием о землеустройстве в этом кодексе.

[50] Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 года № 251.

В целом можно сделать вывод, что регулирование отношений, связанных с землеустройством, на федеральном уровне очень неполно, во многом даже фрагментарно, изобилует нечеткими и отсылочными, иногда устаревшими нормами.

Обратимся к имеющемуся опыту регулирования на уровне субъектов Российской Федерации.

В двух из них имеются специальные законы о землеустройстве, принятые в разное время: более новый Закон Республики Ингушетия от 30 марта 2015 года № 11-РЗ "О землеустройстве в Республике Ингушетия"[51] и более ранний Закон Приморского края от 18 марта 2004 года № 106-КЗ "О землеустройстве в Приморском крае"[52] (который, однако, претерпел несколько обновлений, последние изменения внесены в 2018 году).

Названные законы во многом однотипны; ряд их положений воспроизводит нормы Федерального закона "О землеустройстве" или отсылает к ним, но имеется и ряд оригинальных предписаний. Так, оба закона в специальных статьях перечисляют участников, заказчиков и разработчиков землеустроительной документации; предусматривают создание республиканских, городских, районных, поселковых и сельских земельных комиссий с целью подготовки ими предложений по организации, проведению и финансированию работ по землеустройству. Оба закона одинаково определяют источники финансирования землеустройства, установив, что землеустроительные работы, выполняемые по решениям исполнительных органов государственной власти региона, органов местного самоуправления, финансируются за счет средств соответствующих бюджетов, в том числе за счет средств от налоговых, арендных и иных платежей за землю, а иные землеустроительные работы, проводимые по инициативе заказчиков, осуществляются за счет их собственных средств; в соответствии с бюджетным законодательством осуществляется финансирование работ по землеустройству для целей ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного надзора, государственного мониторинга земель, государственной кадастровой оценки земель, выполняемых в рамках федеральных и региональных государственных программ (статья 10 Закона Республики Ингушетия, статья 10 Закона Приморского края).

В Ленинградской области недавно был принят интересный закон[53], который направлен на развитие положений статьи 19 Федерального закона

[51] Ингушетия, № 41–42, 2 апреля 2015 года.

[52] Ведомости Законодательного Собрания Приморского края, 19 марта 2004 года, № 55.

[53] Закон Ленинградской области от 16 января 2018 года № 12-оз "О видах землеустроительной документации на территории Ленинградской области" // Вести, № 44, 15 июня 2018 года.

"О землеустройстве". Этот областной закон устанавливает, что на территории Ленинградской области к видам землеустроительной документации, помимо видов землеустроительной документации, определенных федеральным законом, также относятся:

проект вертикальной планировки территории – форма описания, обоснования, расчетов, чертежей, раскрывающих сущность и возможность практической реализации намечаемого комплекса мероприятий по преобразованию и улучшению существующего рельефа местности в целях создания спланированных поверхностей, удовлетворяющих требованиям застройки и инженерного благоустройства территории;

проект инженерной подготовки территории – форма описания, обоснования, расчетов, чертежей, комплекса мероприятий, направленных на создание благоприятных условий окружающей среды.

Установлено также, что согласование указанных проектов осуществляется уполномоченным Правительством Ленинградской области органом исполнительной власти при условии утверждения собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка соответствующего проекта землеустроительной документации в случае планируемого использования сырья и материалов после утраты ими потребительских свойств, относящихся к отходам V класса опасности, за исключением твердых коммунальных отходов.

К сожалению, другие нормативные акты законодательного уровня, специально посвященные вопросам землеустройства, в субъектах Российской Федерации отсутствуют.

В то же время во многих региональных законах о земле имеются упоминания о землеустройстве, однако чаще всего в таких законах воспроизводятся устаревшие нормы Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", который в статье 4 (в редакции 2003 года, измененной в 2008 году) ссылался на необходимость соответствия требованиям законодательства о землеустройстве при установлении законами субъектов Российской Федерации минимальных размеров образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения минимального размера земельного участка для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель.

Представляется, что субъекты Российской Федерации в данном случае не просто не привели формулировки своих законов в соответствие с текстом федерального закона: судя по всему, существует необходимость в объективных критериях, научных и фактологических данных, на которые в регионах можно

было бы опираться при решении вопроса о нормативном закреплении указанных выше размеров земельных участков, и нынешняя формулировка статьи 4 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" – "в соответствии с земельным законодательством" не предоставляет никаких ориентиров для принятия такого решения. Именно поэтому многие субъекты Российской Федерации скорректировали тексты соответствующих норм своих законов, включив тем не менее ссылку на землеустроительные требования и материалы землеустройства.

Так, например, в Законе Республики Башкортостан от 5 января 2004 года № 59-з (в редакции от 22 июня 2018 года) "О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан"[54] указано, что определение размера выделяемого в счет земельной доли земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы производится на основе содержащих сведения о состоянии и свойствах почв материалов почвенного обследования земель, материалов внутрихозяйственной оценки земель, материалов формирования землепользований государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства (пункт 2 статьи 21.3.1). Схожая норма содержится в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 10 октября 2003 года № 52-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" (пункт 2 статьи 3.1 в редакции от 16 апреля 2015 года).

В соответствии со статьей 22 (пункт 2) названного выше закона Республики Башкортостан при формировании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения должно быть обеспечено соблюдение таких требований законодательства Российской Федерации о землеустройстве, как пригодность земель для предполагаемого (разрешенного) использования и недопущение создания недостатков в землепользовании (вклинивание, чересполосица, дальноземелье). Аналогичную норму содержит Закон Республики Северная Осетия – Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ (в редакции от 3 июля 2018 года) "Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия – Алания" (статья 14); в законах других субъектов Российской Федерации среди землеустроительных требований к формированию вновь образуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения называют также, например, соблюдение

[54] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 2004, № 4 (178). Ст. 164.

условий выхода на дороги общего пользования для формируемых и существующих земельных участков[55].

Другие субъекты Российской Федерации устанавливают такие параметры минимального размера осушаемых и орошаемых земельных участков: "в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о землеустройстве в размере, соответствующем площади мелиоративной системы, зафиксированной государственным актом приемки мелиоративной системы в эксплуатацию"[56].

Не так много в субъектах Российской Федерации и действующих подзаконных актов о землеустройстве. Во многих из них, например, до сих пор действуют фактически утратившие силу акты об установлении цен на проведение территориального землеустройства. Тем не менее имеются и отдельные интересные нормативные положения.

Например, Правительство Хабаровского края установило[57], что проведение землеустроительных работ по описанию местоположения границ края, границ муниципальных образований края, а также части таких границ обеспечивает министерство инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края.

Можно назвать также Положение о проекте внутрихозяйственного землеустройства и паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий на территории Белгородской области[58], которым установлено, что землепользователи, использующие земли сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственном производстве, осуществляют мероприятия по воспроизводству плодородия почв на территории области в соответствии с требованиями и правилами, изложенными в указанных в названии положения документах, а также в проекте адаптивно-ландшафтного земледелия и охраны почв, положение о котором утверждается Губернатором области. Большинство норм этого положения к настоящему

---

[55] Статья 20 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 9 декабря 2003 года № 61-РЗ (в ред. от 16 марта 2018 года) "Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике", статья 7 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2003 года № 46 (в ред. от 14 мая 2018 года) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан".

[56] Статья 3 Закона Ярославской области от 23 октября 2003 октября № 55-з (в ред. от 28 декабря 2015 года) "Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Ярославской области". Схожая норма имеется в ст. 5 Закона Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ (в ред. от 9 июля 2018 года) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края".

[57] Постановление Правительства Хабаровского края от 7 декабря 2017 года № 481-пр "О проведении землеустроительных работ на территории Хабаровского края".

[58] Утв. постановлением Губернатора Белгородской области от 27 февраля 2004 года № 57 (в ред. от 28 ноября 2017 года) // Белгородские известия, № 45, 17 марта 2004 года.

времени отменено, но при этом действует норма о привлечении к административной ответственности лиц, виновных в его нарушении. А Закон Белгородской области от 4 июля 2002 года № 35 "Об административных правонарушениях на территории Белгородской области" в статье 2.10 устанавливает ответственность за нарушение положения о проекте внутрихозяйственного землеустройства и паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий на территории Белгородской области, а равно отсутствие указанных проекта и (или) паспорта, в виде штрафа, налагаемого на должностных лиц в размере 20 тыс. рублей, на юридических лиц – 100 тыс. рублей (в случае повторного совершения тех же деяний в течение года размер штрафа удваивается).

Судя по тексту приложений к рассматриваемому положению, при разработке проекта внутрихозяйственного землеустройства предлагается руководствоваться Инструкцией по внутрихозяйственному землеустройству колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий 1981 года, Методическими рекомендациями по проектированию агролесомелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения Российской Федерации 1992 года и Методическими рекомендациями по составлению проектов внутрихозяйственного землеустройства с комплексом противоэрозионных мероприятий на расчетной основе 1987 года с зональным подходом ведения системы земледелия.

## Выводы

В советском праве землеустройство понималось достаточно широко как инструмент управления земельными ресурсами страны, в том числе их распределения и перераспределения, территориального планирования, учета земель, мониторинга их состояния, обеспечения рационального использования и охраны плодородных земель. Преимущественное внимание уделялось землеустройству сельскохозяйственных земель, особенно детально регламентирован порядок осуществления внутрихозяйственного землеустройства.

Современное законодательство о землеустройстве во многом фрагментарно. Федеральный закон "О землеустройстве" утратил значительную часть норм после приведения в соответствие с законодательством о кадастре недвижимости; в своей оставшейся части он содержит статьи, значительная часть которых которые носит неконкретный либо отсылочный характер. При этом значительная часть подзаконных нормативных правовых актов, принятых в развитие Федерального закона "О землеустройстве", уже в той или иной степени устарела.

В частности, изучение текста указанного федерального закона вызывает следующие вопросы, которые не решены в законодательстве:

что представляют собой технические условия и требования проведения землеустройства, какими органами и какими нормативными актами они устанавливаются;

в каких конкретно целях проводятся изучение состояния земель и инвентаризация земель;

как разграничиваются федеральный государственный надзор в области землеустройства и государственный земельный надзор, оценка качества земель сельскохозяйственного назначения и государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

какие негативные последствия может повлечь несоблюдение требования об обязательном проведении землеустройства и так далее.

В других федеральных законах вопросы землеустройства отражены недостаточно.

Так, административным законодательством не предусмотрена ответственность за нарушение установленных требований в области землеустройства; в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях термин "землеустройство" вообще отсутствует.

Земельный кодекс Российской Федерации не связывает проведение землеустройства с мероприятиями по охране земель, и не упоминает его в главе, посвященной охране земель; федеральные законы "Об охране окружающей среды", "О мелиорации земель", "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", регулирующие отношения, связанные с охраной земель и обеспечением их рационального использования, повышения качества плодородных земель, также не содержат упоминаний о землеустройстве.

На уровне субъектов Российской Федерации выявлена потребность в наличии землеустроительной документации, которая устанавливала бы требования к расположению выделяемых земельных участков, минимальным размерам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе из орошаемых и осушаемых земель.

В целом законодательство о землеустройстве нуждается в существенном обновлении и переработке.

**Н.Г. Нарышева**,
*доцент юридического факультета*
*ФГБУ ВО "Московский государственный*
*университет имени М.В. Ломоносова",*
*кандидат юридических наук*

# ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Землеустройство следует рассматривать как важный элемент организационно-правового механизма вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, совершенствование которого должно включать комплексное внесение изменений в земельное законодательство, в том числе в Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве".

Начальным этапом вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения должно стать выявление таких земель. Для целей дальнейшей дифференциации порядка вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот такие земли должны подразделяться на земельные участки, предоставленные гражданам и юридическим лицам, в отношении которых не выполняются обязанности в части надлежащего использования, обеспечения повышения плодородия и охраны земель, а также земли и земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не предоставленные гражданам и юридическим лицам, пригодные для использования в сельском хозяйстве, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения или к иным категориям.

Учитывая, что в силу статьи 1 Федерального закона "О землеустройстве" последнее включает в себя мероприятия по изучению земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, то выявление земель, предназначенных для вовлечения в сельскохозяйственный оборот, следует отнести к полномочиям землеустроительных организаций[59]. В ходе этого этапа источником сведений о неиспользуемых землях должны стать как результаты непосредственного изучения состояния земель на основе специальных методов землеустройства, так и информация, которая

[59] О возможных организационно-правовых формах деятельности землеустроительных организаций см. ниже.

аккумулируется в результате государственного мониторинга земель, в том числе мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения; осуществления федерального земельного надзора и муниципального контроля; учетных мероприятий, проводимых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части составления перечней сельскохозяйственных товаропроизводителей.

При выявлении ненадлежаще используемых земельных участков сельскохозяйственного назначения, предоставленных гражданам и юридическим лицам, землеустроительные организации обязаны уведомить об этом органы земельного надзора, причем такое уведомление следует включить в перечень оснований для проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий. Одновременно следует отметить необходимость дальнейшего совершенствования механизмов принудительного прекращения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения вследствие их неиспользования и (или) снижения плодородия земель. В частности, следует дополнительного рассмотреть вопрос о допустимости квалификации принудительного прекращения права собственности как санкции за земельное правонарушение (конфискация), что значительно снизит как сроки указанной процедуры, так и сложность ее организации.

При выявлении земель, пригодных для использования в сельском хозяйстве, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, землеустроительные организации должны уведомить о наличии таких земель, их состоянии и природно-экономических характеристиках орган публичной власти. Представляется, что наиболее оптимальный уровень публичной власти, на который следует возложить полномочия по координации мероприятий по вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, – субъект Российской Федерации. В свою очередь, уполномоченный орган публичной власти должен определить перечень земель, подлежащих первоочередному вовлечению в сельскохозяйственный оборот, а также поручить землеустроительной организации обеспечить проведение комплекса мероприятий: подготовку ходатайства о переводе земель в земли сельскохозяйственного назначения (при необходимости); образование земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (при необходимости); подготовку проектов мелиоративных работ, необходимых для вовлечения земельных участков в сельскохозяйственный оборот и их согласование в уполномоченных органах; подготовку минимально необходимого перечня мероприятий по повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения и дополнительных

мероприятий в отношении соответствующих земельных участков; подготовку перечня сельскохозяйственных культур, приоритетных к выращиванию на соответствующих земельных участках.

Подготовку комплекса вышеуказанных документов за счет бюджетных средств до предоставления земельного участка следует рассматривать как форму экономического стимулирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, которые в дальнейшем приобретут права на соответствующие земельные участки.

Дальнейшее совершенствование организационно-правового механизма вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот должно включать в себя изменения в положения Земельного кодекса Российской Федерации о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В частности, представляется целесообразным расширить перечень случаев предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения в аренду без торгов. Например, в таком порядке могут предоставлять земельные участки сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим свою деятельность в соответствующем субъекте Российской Федерации, при отсутствии сведений о привлечении их к административной ответственности за земельные правонарушения. Кроме того, в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых превышает 50% и более от средней кадастровой стоимости в муниципальном образовании, могут проводиться конкурсы, предметом которых будет, например, объем мероприятий по повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения; принятие обязанности по выращиванию сельскохозяйственных культур, определенных к приоритетному культивированию на соответствующем земельном участке; сроки освоения земельного участка и так далее.

На этапе использования земельных участков, предоставленных в рамках вовлечения земельных участков в сельскохозяйственный оборот, на землеустроительные организации следует возложить обязанности по оказанию содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в части организации проведения мелиоративных работ, корректировки проектов мелиоративных работ, консультирования по вопросам обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Что касается организационно-правовых форм деятельности землеустроительных организаций в рамках вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, то целесообразно рассмотреть два варианта. Первый вариант заключается в расширении

компетенции кадастрового инженера, в том числе в части установления специальных требований к его познаниям. В случае подтверждения соответствия установленным квалификационным требованиям кадастровый инженер может приобрести право осуществлять землеустроительные мероприятия в рамках вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Поскольку предлагается бюджетное финансирование таких мероприятий, то привлечение органами публичной власти кадастровых инженеров-землеустроителей (или юридических лиц, в штате которых имеются такие лица) должно осуществляться по правилам Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Второй вариант предполагает создание органами публичной власти бюджетного учреждения, на которое должно быть возложено обеспечение всего комплекса землеустройства в рамках вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

**М.О. Орлов**,
*руководитель аппарата*
*Комитета Совета Федерации*
*по аграрно-продовольственной политике*
*и природопользованию;*
**Н.Г. Кузьмина**,
*ведущий советник аппарата*
*Комитета Совета Федерации*
*по аграрно-продовольственной политике*
*и природопользованию,*
*кандидат юридических наук*

# О НЕКОТОРЫХ МЕРАХ ПО ВОВЛЕЧЕНИЮ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ И СОХРАНЕНИЮ ИХ ПЛОДОРОДИЯ

В Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию особое внимание уделяется совершенствованию законодательства об использовании и охране земель сельскохозяйственного назначения. В новейших федеральных законах, принятых в данной сфере, важнейшее значение придается вопросам повышения эффективности государственного управления и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим следует отметить такие федеральные законы, как Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 477-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О мелиорации земель" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиорации", Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 308-ФЗ "О внесении изменений в статью 22 Федерального закона "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 475-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731 утверждена Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации.

Отмеченными выше документами созданы правовые основы ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения и

государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, предусмотрена процедура паспортизации земельных участков, конкретизированы права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов в части государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, систематизированы отдельные мелиоративные мероприятия. Эти положения уже начинают реализовываться на практике.

Однако не все действующие законодательные механизмы в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения показывают свою эффективность. В частности, вовлечение в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения требует комплекса законодательных, организационных и экономических мер. Все эти проблемы активно обсуждаются на мероприятиях Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию с привлечением членов экспертного совета при комитете из числа ведущих российских ученых.

Сейчас одними из самых актуальных являются вопросы совершенствования землеустройства, изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства, вовлечения в оборот невостребованных земельных долей, сохранения и повышения плодородия почв сельскохозяйственных угодий, усиления гарантий безопасности используемых в агропромышленном производстве пестицидов и агрохимикатов, а также повышения роли земельного налога в экономическом стимулировании эффективного землепользования.

Так, положения Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" уже не вписываются в полной мере в систему действующего земельного и градостроительного законодательства, а также законодательства о государственной регистрации недвижимости. Затруднена его реализация в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Необходима скорейшая доработка и внесение в Государственную Думу соответствующего законопроекта.

Реализация положений Федерального закона 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" в отдельных субъектах Российской Федерации также вызывает проблемы правоприменительной практики.

В настоящее время в Минсельхозе России находятся на доработке проекты федеральных законов, направленные на совершенствование процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, а также совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и определения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения.

Положения этих законопроектов в том числе должны быть направлены на устранение недостатков действующего законодательства, регулирующего вопросы сохранения и восстановления плодородия почв, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Для качественной доработки законодательства в данной сфере необходим анализ актуальной информации о количестве изъятых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации.

В целях устранения рисков усугубления ситуации с нецелевым использованием земель сельскохозяйственного назначения экспертным сообществом отмечается необходимость актуализации постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации".

Состояние почв в нашей стране требует принятия дополнительного комплекса мер, направленных на их сохранение, охрану и воспроизводство плодородия. Необходимо законодательно определить понятие "почвы" и "плодородие почв" как компонента природной среды, состоящего из минеральных и органических частей, характеризующегося почвенным слоем, плодородием, структурой и свойствами, обеспечивающими жизнедеятельность растений, животных и микроорганизмов. Это повысит правовую охрану данного ресурса.

Отмечаются проблемы использования в сельскохозяйственном производстве незарегистрированных в Российской Федерации, а также фальсифицированных пестицидов и агрохимикатов и тем самым, варварского (истощительного) использования сельскохозяйственных угодий. Так, по информации Россельхознадзора, в настоящее время существуют отлаженные схемы поставок контрафактных пестицидов из Китая и Юго-Восточной Азии в обход таможенных, контрольно-надзорных и правоохранительных органов с последующей расфасовкой и переупаковкой. Применяется метод раздельной доставки составных частей упаковки и поддельного продукта. Тара, этикетки

и поддельный продукт доставляются отдельно друг от друга разными контейнерами с разной сопроводительной документацией и являются неподконтрольными. В связи с этим возникает острая необходимость решения данного вопроса.

Кроме того, необходимы дополнительные законодательные гарантии применения в сельскохозяйственном производстве не только минеральных, но и органических удобрений, что выступает одним из важнейших факторов сохранения и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Сейчас на рассмотрении Государственной Думы находится соответствующий проект федерального закона.

В Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию проведена работа по мониторингу правоприменительной практики в части реализации положений Федерального закона от 29 сентября 2019 года № 325-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации", которыми установлена обязанность органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, представлять в налоговые органы сведения о неиспользовании по целевому назначению земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения. Такая система информационного обмена действует с 1 июля 2020 года.

Данные изменения позволили применять в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не используемых для сельскохозяйственного производства, ставку налога в размере 1,5% кадастровой стоимости земельного участка.

Была проанализирована информация, представленная исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, большинство из которых заявляют об отсутствии проблем практической реализации механизма дифференцированного подхода к взиманию земельного налога в своем регионе. Вместе с тем отдельные регионы отмечают, что в связи с невысокой кадастровой стоимостью земельных участков сельскохозяйственного назначения мера в виде пятикратного увеличения ставки земельного налога (с 0,3% до 1,5%) не окажет ожидаемого эффекта и не послужит стимулом для незамедлительного принятия мер по надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения.

С учетом региональных особенностей земельных отношений возрастает роль законодательства субъектов Российской Федерации в вопросах вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Особенно это актуально с вступления в силу 4 июля 2020 года Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта

2020 года № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", который затронул самые различные сферы общественных отношений и положил начало масштабной работе по актуализации значительного числа действующих федеральных законов, принятию целого ряда новых законодательных актов федерального уровня, а также приведению региональных нормативных правовых актов в соответствие с обновленной Конституцией Российской Федерации и меняющимся федеральным законодательством.

По информации о планируемых (подготавливаемых) проектах законов субъектов Российской Федерации в развитие положений обновленной редакции Конституции Российской Федерации по вопросам сельского хозяйства, экологии и природопользования, представленной в Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию более чем 70 регионами, большинство из них отмечали, что в регионе ведется работа по приведению регионального законодательства в соответствие с обновленной Конституцией Российской Федерации, уже приняты соответствующие региональные законы или же созданы рабочие группы по их доработке. Однако порядка 30 регионов представили информацию о том, что актуализация регионального законодательства не требуется.

Вместе с тем именно региональное законодательство должно учитывать интересы жителей и специфику региона.

Так, по вопросам сохранения почвенного плодородия органы государственной власти более чем 60 субъектов Российской Федерации представили в Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию информацию о реализации в регионах мероприятий по внедрению и соблюдению разработанных научно обоснованных адаптивно-ландшафтных региональных систем земледелия и технологий возделывания сельскохозяйственных культур; информацию по определению особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий с установлением их границ для включения таких угодий в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, и учету в государственных программах субъектов Российской Федерации мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

**Е.С. Демушкина**,
*юрист*

# ЗЕМЕЛЬНЫЙ ВОПРОС В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ: О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Для России, исторически являющейся аграрной державой, земельный вопрос был вопросом поземельного устройства и определения форм собственности в каждой из земельных реформ, проведенных в России за последние 150 лет. В настоящей статье определена актуальная гражданско-правовая проблематика земельного вопроса и даны предложения по доктринальным подходам к его решению.

В современной доктрине гражданского права позицию по вопросу о земле как недвижимом имуществе и объекте вещных прав можно признать вполне определенной. Объектом гражданского права является обладающая свойствами индивидуально-определенной вещи часть поверхности земли в правовой форме земельного участка, образуемого путем межевания и (или) кадастровых работ, обеспечивающих определение индивидуальных пространственных характеристик такого объекта, учитываемых в кадастре недвижимости, составляющем неотъемлемую часть публичной системы регистрации прав на недвижимое имущество, которая закрепляет принадлежность прав на такой объект. Земельный участок как объект права, в частности, указан в статьях 260, 261 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статье 15 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

В качестве объекта гражданского права в гражданском законодательстве, помимо земельного участка, названа земля (п. 3 ст. 129, п. 2 ст. 214 ГК РФ). Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) рассмотрел ст. 260, 261 ГК РФ и ст. 15 ЗК РФ как конкретизирующие положения ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи со ст. 214 ГК РФ, а также со ст. 129 ГК РФ, указав, что "объектом права собственности на землю являются земельные участки, представляющие собой часть поверхности земли в границах территории Российской Федерации" (постановление КС РФ от 23 апреля 2004 года № 8-П). Учитывая эту позицию, землю, указанную в качестве объекта в ст. 214 ГК РФ, не следует, видимо, рассматривать как самостоятельный объект гражданского права, так как ст. 214 ГК РФ, по сути, признается не имеющей материального содержания нормой, которая лишь обеспечивает реализацию и взаимосвязь двух конституционных принципов,

предусмотренных ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации, и основана на них.

Первый из этих конституционных принципов направлен на защиту публичного интереса и состоит в признании земли основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9) (далее – конституционная характеристика земли). Второй принцип состоит в признании права частной собственности на землю и возможности осуществления свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами их собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36), и связан со ст. 35 Конституции Российской Федерации, закрепившей принцип судебной защиты права собственности. Этот принцип направлен на признание примата частных интересов и абсолютного характера защиты права частной собственности (далее – конституционная характеристика частной собственности и ее защиты).

Также признанным в доктрине гражданского права, очевидно, следует считать подход, согласно которому существуют только частная и публичная (государственная, муниципальная) формы собственности. Ввиду определенности субъекта частной собственности (граждане или юридические лица) "попытки выделения на этой основе каких-то особых форм "коллективной", "общинной" или "смешанной собственности" и соответствующих им "особых прав собственности" не могут иметь ни юридического (гражданско-правового), ни просто логического смысла" [1, с. 25–26]. В вопросе о соотношении частного гражданского и публичных отраслей права, прежде всего земельного, предлагается "представление о земле (земельных участках) как о недвижимом имуществе и объекте вещных прав оставить гражданскому праву" [2; 3, с. 63].

Не подвергая в целом сомнению упомянутые базовые доктринальные положения, следует отметить, что многоаспектность такого понятия, как земля, заслуживает дополнительного изучения в контексте обеспечения взаимосвязи и взаимной непротиворечивости частноправового регулирования земли как объекта гражданского права по общим нормам гражданского законодательства, основанного на конституционной характеристике права частной собственности и ее защиты, и публичного элемента в гражданских отношениях, проистекающего из конституционной характеристики земли (ст. 9 Конституции Российской Федерации). Эта статья включена в главу 1 раздела первого Конституции Российской Федерации "Основы конституционного строя" и допускает ограничение гражданских прав на основании федерального закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного

строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц (п. 2 ст. 1 ГК РФ), то есть создает возможность ограничения частных прав.

Статьи 129, 260, 261 ГК РФ и ст. 15 ЗК РФ во взаимосвязи содержат указание на ограничение оборота земельных участков (ст. 209 ГК РФ). Между тем специфика определения гражданско-правового режима земельных участков, проистекающая из необходимости реализации обоих конституционных принципов, касается далеко не только вопросов ограничения их оборота. В рамках настоящей статьи в контексте взаимосвязи указанных конституционных принципов и их реализации в гражданском и иных отраслях законодательства с учетом исторического аспекта будут рассмотрены вопросы о гражданско-правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения:

о целевом назначении как основании установления индивидуально-определенных характеристик земельного участка как объекта гражданского права с учетом качественных характеристик земли;

о влиянии целевого назначения земель на содержание права собственности и на его ограничения при установлении и/или изменении правового режима земельного участка;

об обеспечении публичного интереса в формах собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

## Целевое назначение как основание установления индивидуально-определенных характеристик земельного участка как объекта гражданского права с учетом качественных характеристик земли

Следует согласиться с Е.А. Галиновской, обратившей внимание на то, что "вопрос о правовой форме объекта земельных отношений и его соотношении с сущностью земли как объекта природы и ресурса остается разрешенным в праве не до конца" [4, с. 202].

Основными нормами ГК РФ, в которых нашла отражение конституционная характеристика земли как объекта гражданского права, следует считать п. 2 ст. 260 ГК РФ, в котором в качестве элемента правового режима для земель сельскохозяйственного назначения указано целевое назначение, определяющее ограничения или запрет на использование их для других целей и пределы осуществления права пользования земельным участком. Статья 260 ГК РФ корреспондирует с нормой ст. 1 ЗК РФ о принципе деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к соответствующей категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий.

Основания и порядок установления целевого назначения составляют суть вопроса о том, должны ли не только пространственные, но и качественные характеристики земли включаться в индивидуально-определенные признаки земельного участка как недвижимого имущества и определять содержание права собственности и его ограничение.

Земля как объект регулирования в разных отраслях законодательства рассматривается в нескольких ключевых аспектах: природный и производственный ресурс; земельный участок; территория.

Земля как природный и производственный ресурс составляет объект земельных правоотношений, определенных в п. 1 ст. 3 ЗК РФ как отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации[60]. При этом содержанию предмета земельных отношений в ЗК РФ, по сути, посвящено всего несколько статей в двух главах, одна из которых регламентирует вопросы охраны земель (ст. 12, 13), а вторая – использованию земель в том числе в соответствии с целевым назначением (ст. 40–43). Важнейшими публично-правовыми нормами ЗК РФ, которые должны были бы относиться, но в настоящее время не относятся к особенностям квалификации индивидуально-определенных характеристик земельных участков, следует считать нормы глав XI, XIV–XIX о государственном мониторинге земель и землеустройстве и о категориях земель, в том числе их целевом назначении.

Земельный участок как объект права собственности[61] регулируется нормами ГК РФ и других законодательных[62] и иных актов. Значительное количество норм ЗК РФ устанавливает либо корреспондирующие с нормами ГК РФ гражданско-правовые механизмы защиты публичного интереса (изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, изъятие земельных участков в связи с их неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства), либо связанные с осуществлением публичными образованиями права собственности и, как следствие, имеет гражданско-правовое содержание. Принадлежность прав на этот объект в сфере гражданского права обеспечивается публичной системой

[60] А также – для отдельных категорий земель – является объектом регулирования в Водном кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, отдельных отраслевых федеральных законах, в частности, Федеральном законе от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" (далее – Закон о плодородии), в Федеральном законе от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" (далее – Закон о переводе земель).

[61] Иные вещные права отдельно в настоящей статье не рассматриваются.

[62] Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (далее – Закон об обороте земель).

государственной регистрации недвижимости (далее – государственная регистрация прав на недвижимое имущество).

Земля как территория административно-территориального образования, регулируется нормами публичного права, главным образом, в сфере градостроительной деятельности, заместившей институт землеустройства. Именно в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ) реализованы системообразующие механизмы управления территориями в границах административно-территориальных образований: территориальное планирование, планировка территории, градостроительное зонирование, инструментом которого являются правила землепользования и застройки. Его нормы распространяются на все категории земель, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения.

Е.А. Галиновская, характеризуя действующие подходы к определению правового режима земель, отмечает, что "для гражданского законодательства – это индивидуально определенная вещь и объект оборота, природные свойства которого если и имеют значение, то вторичное и более близкое к свойствам природного ресурса" [4, с. 207]. Вместе с тем для отдельных категорий земель, прежде всего земель лесного фонда, особо охраняемых территорий нормы публичного права, определяющие характеристики земли как природного ресурса, влияют на установление правового режима земельных участков, относящихся к указанным категориям земель, как объектов гражданского права и приводят к его изменению, например, вследствие образования особо охраняемой территории. Возможность изменения правового режима в этом случае не зависит от формы собственности. Так, в п. 2 ст. 95 ЗК РФ установлено, что "в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности". Этой статьей предусмотрены ограничение и запрет использования включенных в состав особо охраняемых природных территорий земель с учетом экологического фактора. Данный подход также реализован в Федеральном законе от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", в частности в п. 2 ст. 22. Правовая связь между созданием особо охраняемой природной территории и гражданско-правовым режимом земельного участка, включенного в такую территорию, установлена в законодательстве посредством включения в публичную систему государственной регистрации прав на недвижимое имущество сведений о местоположении границ территорий (зон), а, по сути, земель, не являющихся объектами гражданского права, но характеристики которых определяют гражданско-правовой режим входящих в их состав земельных участков

согласно целевому назначению соответствующей категории земель. Так, в силу ст. 10 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (далее – Закон о госрегистрации недвижимости) в реестр границ вносятся сведения, в частности, о территориях объектов культурного наследия, о лесничествах, об особо охраняемых природных территориях, включающие в том числе перечень всех видов разрешенного использования земельных участков. Таким образом, границы земли как объекта публичного права, как территории, статус которой обусловлен характеристиками земли как природного ресурса либо характеристиками расположенных на ней объектов, определяют гражданско-правовой режим земельных участков, входящих в такую территорию, как правило, с предварительным изменением целевого назначения земель путем перевода в земли иных категорий[63].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что целевое назначение отдельных категорий земель определяется на основании решений публично-правового характера и включает не только пространственные характеристики земельного участка, но свойства земли как природного ресурса (либо расположенных на нем объектов) и обусловливает установление и (или) изменение гражданско-правового режима земельного участка, расположенного на таких землях, вне зависимости от формы собственности. Такие решения, безусловно, следует рассматривать как элементы фактического состава, определяющие правовой режим земельного участка как объекта гражданского права путем соотнесения его местоположения с границами земель с определенным целевым назначением. Поэтому нельзя согласиться с позицией тех авторов, которые полагают, что в нынешнем виде конституционная характеристика, в отличие от ранее действовавшего конституционного положения об отнесении земли к всенародному достоянию, "не создает для данных объектов никакого специального гражданско-правового режима" [3, с. 94–95].

Указанный подход не распространяется на земли сельскохозяйственного назначения, хотя именно их качественные характеристики принципиально важны для использования земель этой категории в качестве основного средства производства в сельском хозяйстве. В законодательстве и доктринальных воззрениях на определение земли как объекта гражданского права только на основании ее пространственных характеристик, формируемых в результате межевания и (или) кадастровых работ и постановки земельного участка на кадастровый учет, эти характеристики вовсе отсутствуют. Между тем только пространственные характеристики не позволяют установить соответствие

[63] Закон о переводе земель.

земель их целевому назначению. Определение границ земель сельскохозяйственного назначения, включая границы сельскохозяйственных зон, по видам угодий и в рамках одного вида угодья на основе качественных характеристик земли и пригодности для использования ее в различных отраслях сельского хозяйства (сельскохозяйственное зонирование) является принципиально важным для формирования гражданско-правового режима земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, включая определение видов разрешенного использования земельного участка. При отсутствии учета качественных характеристик земель невозможно установить их границы в целом и обеспечить их сельскохозяйственное зонирование. В связи с этим необходимо определить тот публично-правовой механизм, который позволит обеспечивать соответствие правового режима земельного участка из категории этих земель их целевому назначению. Таким механизмом должно стать, как и ранее, наряду с добровольным обязательное государственное (муниципальное) землеустройство как основной инструмент организации планирования рационального использования и охраны земель. Например, В.В. Алакоз наряду с системой кадастрового учета и государственной регистрации недвижимости считает, что "единой и единообразной по необходимому минимуму перечню показателей полной и актуальной информации о количестве и качестве сельскохозяйственных угодий и земельных угодий сельскохозяйственного назначения, их оценки, важнейшим инструментом цивилизованного управления использованием продуктивных земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения и их сохранением является регулируемое землеустроительное планирование, которое начиная с 2000 года исчезло как институт из практики государственного регулирования" [5].

Гражданско-правовая категория "целевое назначение" должна обусловливать установление гражданско-правового режима земельного участка на основе публично-правового режима земли (территории), а не наоборот, что позволяет обеспечить реализацию конституционного принципа, определившего конституционную характеристику земли, и не ограничивать гражданско-правовой режим земельного участка только сферой частного интереса и частного права. Так, КС РФ в постановлении от 23 апреля 2004 года № 8-П указал, в частности, что конституционная характеристика земли предопределяет требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, обусловливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей.

Необходимость обеспечения публичного интереса в регулировании этого объекта гражданского права можно считать исторической закономерностью. Описание земель всегда являлось государственной задачей и не находилось в сфере частного интереса независимо от форм собственности и выделялось в публично-правовую функцию вместе с развитием института собственности и разделением функций государства в сфере управления землями на публично-правовую, в рамках которой осуществлялось поземельное устройство и описание земель, и частноправовую, при осуществлении которой государство выступало как собственник.

Инструментом описания земель, которое первоначально служило в основном фискальным целям, исторически являлись межевание и кадастр. Данное описание включало качественные характеристики земли, которые выступали ключевым фактором при проведении земельных реформ и осуществлении землераспределительной функции на основе этих характеристик.

К.П. Победоносцев, рассматривая вопрос об историческом развитии форм передачи поземельной собственности в России, отмечал, что "с усложнением быта, с раздроблением владения должно было усилиться экономическое значение как пашни, так и угодьев, сенокосов, вод, пастбищ и лесов… правительство стало делать хозяйственные описания земель и вместе с тем хозяйственные измерения земель" [6, с. 213–214]. И. Е. Герман приводит пример древних памятников, в частности, вкладной грамоты преподобного Варлаама Хутынскому монастырю 1142 года, в которой "даруемая земля описана по месту ее расположения и по угодьям, входящим в ее состав" [7, с. 4].

В.В. Чубаров, ссылаясь на позицию Г.Ф. Шершеневича о необходимости придать земле как сплошной массе территории характер вещи путем ее обособления от соседних земель, а также на мнение С. В. Пахмана о том, что "государственное межевание установлено не только для приведения в известность количества земель и угодий, но и для того, чтобы утвердить спокойствие владельцев постановлением правильных и несомненных границ поземельного владения, а эта последняя цель, очевидно, ближайшим образом относится к области гражданского права" [8, с. 395], полагает, что ч. 2 т. X редактором Свода законов Российской империи (далее – Свод законов) к разряду общих гражданских законов отнесена не была формально. Вместе с тем представляется, что причина кроется не в формальном подходе редактора Свода законов, а в том, что проведение межевания зависело не от желания собственника, а от установленного государством требования для устройства поземельной собственности. До появления института землеустройства вопрос

о межевании был вопросом не только о границах, но и об описании качественных характеристик, имевших ключевое значение при переделах и распределении земель, в том числе определении единиц разверстки, особенно при проведении земельных реформ в XIX веке и начале XX века.

Приведенные, в частности, И.Е. Германом данные свидетельствуют о том, что в истории России генеральное или валовое межевание, обязательное для всех землевладельцев, проводилось неоднократно. Межевание, как полагал И.Е. Герман возникло из государственной надобности общего устройства поземельных владений, начиная с правления Ивана III и зарождения поместной системы, что "не могло не влиять на усиление межевых работ в России, а вместе с тем и на изменение характера этих работ, постепенно перерождавшихся из вида кадастровых описаний в вид юридического межевания, имеющего целью приведение в известность границ, пространства, состава и принадлежности поземельных владений" [7, с. 15]. Упорядочение межевого дела и производство повсеместного или валового межевания земель с целью устройства поземельных отношений И.Е. Герман относит к 1681 году в период царствования Федора Алексеевича, при проведении которого также определялось качество земель, в частности, отмечались "по сторонам межи и на меже живые урочища, качества угодий и старые признаки", [7, с. 136]. Интерес представляет валовое межевание земель, проведенное в период правления Елизаветы Петровны. Как отмечал И.Е. Герман, "как можно видеть из совокупного рассмотрения правил Межевой инструкции 1754 года… межевание признавалось делом государственным, не зависящим от желания или просьб частных лиц; межевание должно заключаться не в простом только укреплении существующих меж поземельных владений, с целью сделать их бесспорными на будущее время, но еще и в переделе действительного состояния поземельных владений соответственно законным правам владельца на размер, границы, состав и местоположение принадлежащих ему земель" [7, с. 358]. Неуспех этого межевания И.Е. Герман видел в изменениях, произошедших за период с момента предыдущего валового межевания, отмечая, что к этому периоду "в умах русских землевладельцев успели уже народиться иные принципы законности владения, в том числе и принцип законности давностного владения" [7, с. 378]. Названные им причины созвучны с современным этапом господства частного права. Тем не менее впоследствии, при уже возникшем в российском праве понятия права собственности, генеральные межевания были обязательными для всех собственников. В рамках генерального межевания, проведенного в период царствования Екатерины II, "на каждый участок и уезд составлялись планы с указанием землевладельцев, местоположения участка, общего количества земель, их распределения по

угодьям, составлялся перечень угодий по губерниям. К планам прилагались алфавитные реестры с характеристикой землевладений и отражением проведенных измерений. Составлялись экономические описания, содержащие сведения о качестве пахотных земель" [9, с. 94]. Впоследствии и в Уставе о производстве межевания (Свод законов межевых, том X, часть вторая, книга вторая Свода законов) также было регламентировано производство генерального или обязательного межевания. В п. 3 приложения к ст. 492 Устава предусматривалось указание в межевых планах "сколько внутри того владения пашенной земли и всяких угодий по мере десятин, показывая каждый род земель порознь", а в ст. 505 Устава, по сути, определялись уже элементы планирования территории. Предусматривалось по окончании межевания "сочинить особые межевые книги, с показанием в оных, а также и на генеральном плане, сколько в целом уезде десятин пашенных земель, лесов, сенных покосов и прочих угодий, и те книги и планы со всем производством представлять в Межевую контору". При этом в Уставе закреплялась обязанность владельцев участвовать при межевании, иметь в готовности крепости на их земли, запрет на сопротивление межеванию земель, возможность обжалования действий землемера (ст. 258–262).

Особую значимость учет качества земли приобрел в период земельной реформы 1906–1911 годов. Законодательным актом, завершающим изменения в законодательстве этого периода земельной реформы, следует считать Закон о землеустройстве от 29 мая 1911 года и принятый на его основании Наказ землеустроительным комиссиям, утвержденный Комитетом по землеустроительным делам от 19 июня 1911 года [10]. В процессе землеустройства на этом историческом этапе вопрос о переделах земель был особенно важен, так как одна из целей земельной реформы состояла в обеспечении возможности свободного выхода крестьян из общины с укреплением в собственность отдельных домохозяев надельных земель, то есть в развитии института частной собственности на землю на основе мелкого землевладения. Несмотря на это, цель землеустройства была определена прежде всего как государственная задача первостепеннейшего значения: в ст. 8 указанного закона было предусмотрено при недостижении добровольного принудительное разверстание с определением порядка зачета угодий с учетом их качества. Именно этот закон следует считать началом создания системы землеустройства как системы мероприятий, направленных на обеспечение планирования рационального использования и охраны земли, в которую еще в начале XIX века входило и межевание. Как отмечает С.Н. Волков, "правительство П.А. Столыпина в целях ускорения решения земельных вопросов, улучшения организации их проведения и усиления контроля

за землеустройством… определило, что любые изменения в организации территории, перераспределении земель, а также колонизации, освоения новых земель и переселений должны решаться на основе проектов землеустройства (ст. 50–86 Наказа землеустроительным комиссиям по применению Положения о землеустройстве)."[10].

Таким образом, наличие частной собственности на землю в рассматриваемый исторический период существования Российской империи не являлось препятствием для проведения обязательного межевания, а затем и землеустройства, имеющего правовые последствия для определения прав на землю в соответствии с ее качеством. В данном случае представляется принципиально важным, что уже на этом этапе не смешивались и не отождествлялись публично-правовые функции государства и его правомочия как собственника, поскольку межевание проводилось в отношении всех земель.

Советский период из-за отказа от возможности нахождения земли в частной собственности, национализации земли и признания исключительного права государственной собственности на землю рассматривается как период объединения в руках государства и публично-правовой функции управления землями, и его функции собственника. Тем самым были созданы условия для формирования централизованной системы землеустроительных мероприятий, которые могли затрагивать права пользователей, но ввиду наличия у них лишь ограниченных прав на землю изменение условий землепользования и (или) изменение правового режима, а также возложение обязанностей на землепользователей вполне укладывалось в функцию государства как собственника земли. Это позволило формировать земельные участки, объекты гражданских прав, пусть и ограниченных, на основе качественной оценки земли. То внимание, которое советское государство уделяло землеустройству, можно проиллюстрировать значительным количеством актов в этой сфере[64]. Система землеустроительных мероприятий позволила создать государственный земельный кадастр (в связи с отсутствием понятия земли как объекта недвижимости не существовал государственный кадастр недвижимости), который в соответствии со ст. 118 Земельного кодекса РСФСР от 1 июля 1970

[64] Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию, утвержденное ВЦИК 14 февраля 1919 года; Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве, утвержденная Народным комиссариатом земледелия от 11 марта 1919 года; Земельный кодекс РСФСР, утвержденный ВЦИК 30 октября 1922 года (далее – Земельный кодекс 1922 года); Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 9 октября 1925 года "О мерах по улучшению землеустройства"; Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 года; постановление Совета Министров СССР от 23 марта 1966 года "О мерах по улучшению землеустройства, введения и освоения правильных севооборотов в колхозах и совхозах"; Основные положения о землеустройстве, утвержденные Министерством сельского хозяйства СССР 27 мая 1968 года.

был предназначен для обеспечения рационального использования земельных ресурсов и содержал совокупность достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель. Согласно ст. 119 Кодекса государственный земельный кадастр включал данные регистрации землепользований, учета количества и качества земель, бонитировки почв и экономической оценки земель. С введением в Российской Федерации публичной системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество регистрация прав осуществляется только в этой системе, однако ответ на вопрос, почему при создании кадастра недвижимости земельный кадастр в принципе не стал его составной частью, очевидно, следует искать не в том, что в России появилось право частной собственности, а в проблемах иного характера, связанных с земельной политикой, а не с правом, которое может лишь служить инструментом ее реализации.

База для появления в современном гражданском праве права собственности на землю была создана после принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 31 мая 1991 года № 2211-I, в которых появилось понятие недвижимого имущества, к которому согласно п. 2 ст. 4 был отнесен земельный участок, а ст. 49 было установлено, что законодательными актами республик может быть предусмотрена передача гражданам земельных участков в собственность. С появлением в современном российском праве частной собственности на землю с принятием Закона РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-I "О земельной реформе" (далее – Закон о земельной реформе) институт землеустройства просуществовал некоторое время. В ст. 114 Земельного кодекса РСФСР, утвержденного Верховным Советом РСФСР от 25 апреля 1991 года № 1103-I (далее – Земельный кодекс 1991 года), определялось, что установленная в порядке землеустройства организация территории является обязательной для собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Положения указанной статьи можно считать нормой, соединяющей начала гражданского и земельного законодательства: в ней устанавливалось, что землеустроительные проекты составляются при участии заинтересованных собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и после утверждения переносятся в натуру (на местность) с обозначением границ земельных участков и полей севооборотов межевыми знаками установленного образца.

Парадокс в том, что эта норма была принята в самом начале земельной реформы, результаты которой привели к отрицанию учета качественных характеристик земли в определении их правового режима. К исключению учета качественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения привели в том числе существенные изменения законодательства о

землеустройстве и градостроительного законодательства за период 2005–2017 годов, повлекшие за собой замещение землеустройства механизмами градостроительной деятельности – территориального планирования и планировки территории, так как в сферу регулирования градостроительного законодательства учет качественных характеристик земли для определения соответствия земель их целевому назначению не входит. Межевание, относившееся в системе землеустройства к одному из его видов – территориальному землеустройству, то есть работам по установлению на местности границ землевладений, землепользований, земельных участков, муниципальных и других административно-территориальных образований, было исключено из землеустроительных работ в 2008 году[65], логично став инструментом формирования в установленных законом случаях земельных участков как объектов гражданского права, только на основании их пространственных характеристик.

ГрК РФ был распространен на всю территорию административно-территориальных образований. Исключение в отношении земель сельскохозяйственного назначения сделано для сельскохозяйственных угодий в части нераспространения на них требований градостроительного регламента (ч. 6 ст. 36), однако это не исключает их из общего процесса территориального планирования и планировки территорий. Ч. 5 ст. 37 предусмотрено, что решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами. Таких законов до сих пор нет, что создает правовой вакуум в определении правового режима земель сельскохозяйственного назначения и видов разрешенного использования. Если до 2011 года ГрК РФ (ч. 6 ст. 14)[66] было предусмотрено отражение на картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, то в настоящее время в действующей редакции ГрК РФ указание на это отсутствует. Данное обстоятельство стало логичным завершением процесса урбанизации публичных

[65] Федеральный закон от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости".

[66] Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования".

отраслей права в сфере управления землями сельскохозяйственного назначения.

Для гражданского права это привело к невозможности соотнесения гражданско-правового понятия "целевое назначение" земель сельскохозяйственного назначения с теми их качественными характеристиками, которые позволяют квалифицировать их как средство производства в сельском хозяйстве – основном их целевом назначении, хотя термин "сельскохозяйственное назначение" как юридическое понятие был включен в Земельный кодекс 1922 года, в Земельном кодексе 1970 года уже содержался термин "целевое назначение", который вошел в земельное и гражданское законодательство.

В действующей системе регулирования, таким образом, отсутствуют публично правовые механизмы для включения в индивидуально-определенные характеристики земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения качественных характеристик земель, на территории которых он расположен. Это приводит к невозможности обоснованного определения границ земель сельскохозяйственного назначения, в том числе особо ценных земель, и, как следствие, к невозможности определения юридически значимых критериев для отнесения таких земель к землям, целевым назначением которых (и категорией) является сельскохозяйственное назначение. Между тем необходимость этой правовой связи следует из использования тождественного гражданско-правовому термина "целевое назначение" в ст. 1 ЗК РФ, которое составляет основу правового режима земель и земельных участков как объектов гражданского права в их составе и определения для них видов разрешенного использования.

В связи с этим представляется, что дискуссию о соотношении публичного и частного элементов в вопросе о таком объекте гражданского права, как земельный участок, целесообразно строить не на их противопоставлении, а на рассмотрении вопроса об установлении между ними правовой связи. Это позволит устранить коллизию, на которую обратил внимание Е.А. Суханов, в отношении того, что п. 3 ст. 3 ЗК РФ "прямо вторгается в закрепленный статьей 2 ГК РФ предмет гражданско-правового регулирования и пытается регулировать частноправовые (гражданские) отношения нормами публичного (земельного) права" [11, с. 196–204]. Е.А. Галиновская справедливо отметила, что земельный участок оказывается "включенным практически во все земельные отношения, связанные с возникновением и реализацией вещных прав на землю и охраной земель в качестве природного объекта" [4, с. 201].

Таким образом, межевание и затем землеустройство, неотъемлемым элементом которых было в том числе определение качественных характеристик земель, на протяжении нескольких веков являлось государственной задачей

и осуществлялось как государственная функция независимо от развития института частной собственности на землю. В настоящее время учет качеств земли как природного ресурса при установлении или изменении правового режима реализован в законодательстве фрагментарно для земель отдельных категорий (лесного фонда, особо охраняемых территорий), но отсутствует правовая связь между понятием "целевое назначение" в гражданском праве и этим понятием в земельном праве, связанным с учетом качественных характеристик земли или расположенных на них объектов. Требуется устранить отмеченный пробел в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель указанных категорий.

Для этого целесообразно установить взаимные отсылочные нормы в ГК РФ и ЗК РФ в отношении понятия "целевое назначение" и в ГК РФ раскрыть понятие целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения (и возможно, отдельных иных категорий), определив его как совокупность предусмотренных федеральными законами качественных характеристик, возникающих из свойств земли как природного ресурса и (или) средства производства в сельском хозяйстве, устанавливаемых по результатам обязательного государственного и муниципального землеустройства с определением границ земель, включая сельскохозяйственное территориальное зонирование в пределах таких границ, и являющихся основанием для отнесения земельных участков, расположенных в пределах таких границ, к землям с установленным целевым назначением, на основании которого определяются индивидуально-определенные характеристики земельного участка, виды разрешенного использования земельных участков и их частей в составе таких земель, в том числе по видам угодий, в соответствии с федеральными законами определяются обязательства собственников и иных правообладателей по их использованию и охране, устанавливаются ограничения права собственности и иных вещных прав, в том числе ограничения их оборота. Такие качественные характеристики и границы земель подлежат отражению в публичной системе регистрации прав на недвижимое имущество в соответствии с федеральными законами. Порядок, сроки и основания обязательного государственного и муниципального землеустройства определяются федеральными законами и в порядке, ими установленном. Корреспондирующие изменения потребуется внести также в Закон о госрегистрации недвижимости и ГрК РФ, а также в Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве", в который, в частности, целесообразно ввести понятие землеустроительного межевания земель для определения их границ на местности и (или) с помощью современных цифровых технологий.

## Влияние целевого назначения земель на содержание права собственности и его ограничения при установлении и (или) изменении правового режима земельного участка

Основа ограничения гражданских прав в отношении земельных участков, как отмечено ранее, создана конституционной характеристикой земли, направленной на обеспечение публичного интереса, а целевое назначение земель является гражданско-правовым механизмом его реализации. Из взаимосвязи п. 2 ст. 260 ГК РФ и подп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ следует, что целевое назначение, составляющее основу правового режима, как гражданско-правовая категория предусматривает возможность установления требований и ограничений по использованию земель, то есть требований к содержанию права собственности и его ограничению. Эта точка зрения находит поддержку в юридической литературе. Так, в учебнике гражданского права содержится тезис о том, что "установление целевого назначения для соответствующих объектов и связанное с этим ограничение возможностей их собственников служит обеспечению важного публичного интереса… речь идет об установлении законом определенных границ содержания самого права собственности, которое в любом случае не может быть беспредельным" [12, с. 29–30]. В земельном законодательстве с целевым назначением связаны понятие видов разрешенного использования, а также обязанности по охране и использованию земель, которые установлены для собственников и иных правообладателей. То есть земельные отношения возникают вследствие возникновения правоотношений гражданских в отношении объектов земельного права – земельных участков.

В правовой литературе обсуждается вопрос о том, могут ли все особенности гражданско-правового режима признаваться только ограничениями права собственности либо должны рассматриваться как бремя собственника по содержанию вещи, либо квалифицироваться как публично-правовые обязанности. Публично-правовую природу, очевидно, имеют обязанности, которые обусловлены действием публичного порядка, например, в части обеспечения режима противопожарной безопасности и другие, которые составляют самостоятельное публичное правоотношение в соответствующей сфере, где они обеспечены принудительными мерами исполнения административно-правового и иного характера. Предлагается рассмотреть вопрос о возможности признания двойственной природы обусловленных конституционной характеристикой земли обязанностей собственников и ограничений права собственности, имеющих непосредственную правовую связь с осуществлением триады правомочий собственника.

В п. 3.6.2 Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации отмечено, что глава о праве собственности на землю нуждается в серьезной переработке: "право собственности на земельный участок должно быть ограничено его целевым назначением, а также предъявляемыми к собственнику экологическими и природоохранными требованиями" [13, с. 83]. Обоснованной представляется точка зрения С.И. Сусловой, полагающей необходимым отделять правовое ограничение от обязанности и поддержавшей В.А. Белова в том, что способом выражения правовых ограничений могут быть только запреты [14, с. 169].

Представляется, что к ограничениям права собственности, обусловленным целевым назначением, помимо ограничений на оборот, относятся следующие виды ограничений.

Во-первых, ограничения права пользования имуществом – извлечение из его свойств экономических благ посредством установления обязанности использовать земельный участок в соответствии с видами разрешенного использования, то есть запрет использовать иным образом. Федеральными законами в настоящее время не урегулирован не только порядок изменения, но и порядок определения видов разрешенного использования для земель сельскохозяйственного назначения в целом и для сельскохозяйственных угодий в частности. Хотя связь видов разрешенного использования и целевого назначения следует из ст. 1 ЗК РФ, в настоящее время этот ключевой вопрос регулируется ведомственным нормативным актом[67]. Виды разрешенного использования определяются в основном по видам экономической деятельности и никак не связаны с видами земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего угодий, поскольку определение качества земель и их границ, а также сельскохозяйственное зонирование по видам угодий и их качеству не включены в правовой режим земельных участков. Поэтому проблема трансформации (изменения) видов угодий, зависимости вида разрешенного использования в сфере сельского хозяйства от вида угодья, например, запрет на выпас скота на высокопродуктивной пашне, требует разрешения и квалификации, в том числе гражданско-правовой, так как определяет объем ограничений, налагаемых на собственника. В качестве запретов следует рассмотреть обязанности, которые сопряжены с ограничениями не только видов, но и способов использования, несоблюдение которых влечет возникновение правонарушения. С этой точки зрения под ограничения права собственности подпадают предусмотренные ст. 42 ЗК РФ обязанности, в том числе обязанность использовать земельные участки

[67] Приказ Россреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков".

в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы. В ст. 56 ЗК РФ также содержится специальная норма, устанавливающая ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий.

Во-вторых, к числу ограничений следует отнести те обязательные меры публичного характера, которые связаны с выполнением публичной функции государства и выражаются в правомерном вмешательстве государства в осуществление правомочий владения. Помимо публично-правовых норм, связанных с осуществлением функции государственного надзора и контроля и не связанных исключительно со спецификой земли как объекта гражданского права, ряд мер публичного характера должны входить в число юридических фактов, определяющих характеристику и правовой режим земельного участка как объекта гражданского права. В действующем законодательстве примером такого "законного вмешательства" во владение является ст. 8 Закона о плодородии, в которой есть обязанность собственников обеспечить доступ к земельным участкам представителям федерального бюджетного государственного учреждения при проведении ими почвенных, геоботанических и других обследований земель сельскохозяйственного назначения. Такие работы относятся к изучению земель в составе землеустроительных работ, однако, к сожалению, пока их результаты не влияют на установление гражданско-правового режима земельных участков, обязательный допуск уполномоченных органов на участок либо его обследованием иными методами потребуется и в случае проведения обязательного государственного или муниципального землеустройства, что необходимо будет закрепить законодательно. К ограничениям данного типа можно отнести и консервацию земель. По сути, консервация, предусмотренная п. 7 ст. 13 ЗК РФ, – это изменение правового режима земельного участка, которое делает невозможным осуществление гражданского права в отношении соответствующего объекта[68].

В-третьих, к ограничениям права собственности возможно также отнести возможность принудительного прекращения права собственности вне связи с каким-либо несоблюдением установленных запретов или ограничений со стороны собственника (изъятие земельных участков для государственных и общественных нужд) либо при наличии такой связи (изъятие на основании

[68] Вопрос возмещения убытков правообладателям и специальные меры в виде рекультивации, которая, по сути, является мерой восстановления качественных характеристик земли в соответствии с их целевым назначением, в настоящей статье не рассматриваются.

ст. 284–286 ГК РФ). Изъятие земельных участков в соответствии с указанными статьями целесообразно отнести именно к ограничениям права собственности, поскольку даже в случае возникновения оснований для изъятия вследствие неисполнения установленных обязанностей собственника по использованию участка, эту меру необоснованно рассматривать в качестве санкции, так как в отличие от конфискации в нее заложен компенсаторный механизм возмещения стоимости реализованного земельного участка в связи с его изъятием за вычетом расходов на его реализацию.

Таким образом, под ограничениями права собственности, помимо ограничений на оборот земельных участков, можно понимать любой запрет либо ограничение видов и способов использования, принудительное ограничение владения путем допуска уполномоченных лиц либо принудительное прекращение права собственности.

По общему правилу обязанности предполагают совершение активных действий правообладателем, что в целом свойственно относительным правам, а не абсолютным. В классической триаде правомочий права собственности собственник не обязан, но имеет право использовать принадлежащее ему имущество, то есть извлекать из него какие-либо блага. Возложение на собственника активных обязанностей по использованию земли в соответствии с целевым назначением составляет особенность содержания права собственности на земельный участок, невыполнение которых является основанием для прекращения права собственности вследствие применения механизма изъятия земельного участка (ст. 284–286 ГК РФ). К бремени содержания традиционно относят обязанности по содержанию, ремонту и охране имущества, поэтому как бремя содержания могут быть квалифицированы аналогичные, по сути, обязанности собственников, предусмотренные ст. 13 ЗК РФ, в частности обязанность проводить мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В доктрине следует признать преобладающей точку зрения на характер рассматриваемых обязанностей собственников земельных участков как публично-правовой, а не гражданско-правовой. Так, С.И. Суслова на примере обязанности собственника поддерживать помещение в надлежащем состоянии, закрепленной гражданским и жилищным законодательством, делает вывод о ее публично-правовом характере ввиду отсутствия правоотношения, в рамках которого собственник выступал бы как обязанное лицо перед третьими лицами, получившими право требовать исполнения данной обязанности [14, с. 169]. Такой подход согласуется с одной из теорий разделения права на частное и публичное на основании формального критерия – разграничения по положению субъекта (субъектов) в правоотношении активного и пассивного, то есть

субъекта права и субъекта обязанности [15, с. 104]. В связи с этим С.И. Суслова полагает, что ст. 293 ГК РФ "пронизана публичными элементами" [14, с. 170]. В учебнике гражданского права содержится вывод о том, что земельное законодательство регламентирует публично правовые аспекты использования земельных участков, тогда как гражданское право определяет режим земельных участков как недвижимости – объекта гражданских прав и "то обстоятельство, что земельное законодательство отнесено Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, дает возможность учесть в нем все необходимые региональные особенности" [12, с. 66–67].

Ограничения права собственности и его содержание как права гражданского могут устанавливаться только гражданским законодательством. Подход, базирующийся на возможности ограничения права собственности нормами земельного законодательства, означал бы возможность установления ограничений права собственности в том числе законодательными актами субъектов Российской Федерации, что не согласуется ни со ст. 209, ни с п. 2 ст. 1 ГК РФ, определяющими основания ограничения гражданских прав. Гражданское законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, в отличие от земельного законодательства, которое находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Таким образом, рассмотренные обязанности и ограничения, налагаемые законом на собственников земельных участков, очевидно, имеют гражданско-правовой характер, осложненный публичным элементом. Как следствие двойственной природы, в качестве негативных последствий к собственникам применяются как меры административного характера (штрафы), так и гражданско-правовые меры (изъятие земельного участка) – в случае неустранения административного правонарушения (ст. 54 ЗК РФ). Судебный порядок прекращения права собственности в случае изъятия земельного участка проистекает из действия конституционного принципа защиты права собственности (ст. 35 Конституции Российской Федерации).

## Обеспечение публичного интереса в формах собственности на земли сельскохозяйственного назначения

Конституционная характеристика земли имеет глубокие исторические корни и обусловливает наличие особенностей обеих признаваемых российской цивилистической наукой форм собственности, регулируемых единым

гражданско-правовым институтом права собственности: государственной (муниципальной) и частной.

В литературе встречается точка зрения о том, что "правовой режим земли (земельного участка) определялся в России главным образом законами гражданскими, то есть нормами частного права, закрепленными в ч. 1 т. X Свода" [8, с. 392]. Между тем значительная часть норм, определявших правовой режим крестьянского землевладения, имевших гражданско-правовой характер, в том числе вопросы пользования и распоряжения землей, находящейся в общем владении сельских обывателей, регулировались Положениями о сельском состоянии, включенными в том IX Свода законов Российской империи как Особое приложение к Законам о Состояниях. Помимо того, что этот акт содержал отсылочные нормы к законам гражданским, в нем непосредственно определялся правовой режим земли (земельного участка), в том числе положения о пользовании земельными наделами и выкупе наделов в собственность были включены в Положения и правила о поземельном устройстве крестьян и поселян разных наименований, водворенных на владельческих землях (книга IV указанных Положений о сельском состоянии). Ряд вопросов наследственного права также регулировался этим актом, в том числе вопросы перехода к сельскому обществу выморочного имущества (ст. 14 Общего положения о крестьянах (Книга I указанных Положений о сельском состоянии) (далее – Общее положение о крестьянах).

Община исторически являлась формой коллективного управления сельскохозяйственными землями в России, изучению ее в литературе посвящено значительное количество трудов. Г.Ф. Шершеневич, в частности, полагал, что "нигде община не дала таких глубоких корней, как в России" [16, с. 217]. Практически до конца XIX века ее деятельность относилась к области обычного права. В ее природе был заложен принцип справедливого распределения земель, используемых для сельскохозяйственного производства, а именно сельскохозяйственных угодий, а также комплексного управления мирской землей, неизбежно утративший свое значение с исчезновением общины как правового и социально-политического явления в результате столыпинской земельной реформы, начало которой принято относить к изданию Указа от 9 ноября 1906 года "О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования"[69] (далее – Указ 1906 года).

С точки зрения современной цивилистики понятия общественных имуществ не существует, тем не менее в законодательстве Российской

[69] Принят "в порядке ст. 87 осн. закона в период времени между роспуском первой и созывом второй Государственной Думы", комментарий приводится по: [17, с. 20].

империи, как отмечено К. П. Победоносцевым, в классификации имуществ, наряду с государственными, удельными, дворцовыми и частными, выделялись "имущества общественные, принадлежащие дворянским обществам, городским обществам, земству и обществам сельских обывателей (Зак. Гр., ст. 414)" [6, с. 180]. На это же обращает внимание и О.А. Хауке [17, с. 36–37]. Такой статус не случаен, поскольку земельные общества, по сути, осуществляли местное самоуправление, соединяя публичные и частные функции. Примечательно, что этот термин был закреплен в Своде законов гражданских (Том X, часть первая Свода законов).

Община в российском праве рассматривается в настоящей статье в контексте оценки последствий реформ 1991 года в отношении земель сельскохозяйственного назначения и оценки участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях с участием земель сельскохозяйственного назначения в современном праве. До начала столыпинских реформ, в том числе земельной реформы 1906–1911 годов, в Российской империи в подавляющем большинстве местностей осуществлялось общественное управление землей с выполнением общиной – юридическим лицом (земельным (сельским) обществом, союзом сельских обывателей) основной землераспределительной функции. А.В. Венедиктов отмечал, что общинная собственность была характерна для великороссийских частей России, подворное и его разновидность – отрубное землевладение (нахождение и усадьбы и полевого участка в пределах одного участка) были характерны для западных областей [18, с. 87–88]. Вместе с тем и в западных регионах община обладала рядом имущественных прав. Как указывал О.А. Хауке, при подворном владении наделение землей и ее выкуп совершались, "за малыми исключениями, на имя не отдельных крестьян, а целого общества [17, с. 12]. Даже в юго-западном регионе, где "подворное владение организовано на несравненно более резком индивидуалистическом принципе… общество, как таковое, наделено рядом имущественных прав" [17, с. 131] (в распоряжение общества поступали упразднившиеся и выморочные части надела, вышедшие по тем или иным причинам из обладания отдельных дворов).

Община не обладала полномочиями в отношении усадебной земли крестьянских дворов. Как отмечал Г.Ф. Шершеневич, "общинное право распространяется на землю, называемую мирской (Пол. великоросс., ст. 65), а именно на пашни, леса, луга, выгоны, воды" [16, с. 219]. О.А. Хауке считал коренным свойством общины землераспределительную функцию в виде передела и выбора оснований разверстки, полагая, что эта функция основана была на справедливом распределении земли: "в уравнительной власти общины, имеющей возможность приводить земельное владение дворов в соответствие

с их потребностями или их производительными силами, усматривалось коренное свойство общины, порожденное народным правосознанием и его стремлением к устройству землевладения на началах равенства, справедливости и целесообразности" [17, с. 42–49]. Аналогичной точки зрения придерживается И.Н. Васев, указывая, что этот "почти забытый институт дал истории России образцы сбалансированного, устойчивого мироустройства" [19].

В трудах отечественных цивилистов, изучавших формы собственности в общине, не ставится знак равенства между общинной собственностью и общей собственностью. Существенное значение при рассмотрении этого вопроса имеет статус субъекта – общины. Представляется, что комплексно эта проблема проанализирована Г.Ф. Шершеневичем, который придерживался, как и О.А. Хауке, точки зрения о том, что субъектом права на землю является юридическое лицо – союз сельских обывателей (сельское общество), который имеет двойственную природу, являясь, с одной стороны, союзом административным, а с другой – союзом земельным, в котором "члены сельского общества связываются известного рода имущественными отношениями, в частности отношениями земельными, и объединяются земельной общностью" [17, с. 35]. О.А. Хауке, ссылаясь на Общее положение о крестьянах, считал сельское общество юридическим лицом – "самостоятельным субъектом права, обладающим особой, самостоятельной правоспособностью" [17, с. 36]. Таким образом, при рассмотрении вопроса о субъекте права собственности Г.Ф. Шершеневич, О.А. Хауке определяли право общины на землю как право юридического лица, то есть ни о какой "коллективно-долевой" или общей собственности речь не велась. Оба автора использовали доктринальный термин "общинная собственность".

Г.Ф. Шершеневичем в рамках дискуссии по этому вопросу были проанализированы и иные точки зрения: К.П. Победоносцева (субъектами права являются члены общины, а не община как юридическое лицо), А.С. Изгоева (верховным собственником крестьянских земель является государство ввиду отсутствия у крестьян права собственности, сход является временным юридическим лицом, создаваемым крестьянами-домохозяевами одного района), С.В. Пахмана (субъектами права являются одновременно и община, и крестьяне), В.Н. Лешкова (субъектом права является не юридическое лицо, а отвлеченная идея) [16, с. 220–221]. Учитывая аргументацию и ссылки на позитивное право, обоснованной представляется точка зрения Г.Ф. Шершеневича и О.А. Хауке.

Полагаю, что дискуссия была обусловлена именно спецификой статуса земли как общественного имущества в терминологии ст. 414 Свода Законов

Гражданских и статусом общины как юридического лица, наделенного административными (публичными) и имущественными (гражданскими) полномочиями в отношении земли как общественного имущества. Даже принадлежность земли юридическому лицу – земельному (сельскому) обществу не позволяла регулировать правоотношения с его участием на основании только норм частного права, община не была юридическим лицом частного права, учитывая ее полномочия. В терминах современного права ее статус, равно как и городских обществ, в период, предшествовавший столыпинским реформам, пожалуй, наиболее близок к муниципальному образованию, одновременно являющемуся публичным образованием и субъектом гражданского права. В современных терминах, видимо, и сельский сход, принимавший ключевые решения по вопросам владения, пользования и распоряжения общинной землей, прежде всего разверстки общинной земли, следует считать не органом управления юридического лица, а, по сути, представительным органом местного самоуправления.

В период столыпинской земельной реформы 1906–1911 годов законодательно решался вопрос свободного перехода от общинного землевладения и землепользования к индивидуальному в крестьянском землевладении по усмотрению членов общины. Ключевым вопросом, созвучным с первым этапом современной земельной реформы (1990–1993 годы), стал вопрос о приобретении права собственности крестьян на угодья, составлявшие мирскую полевую землю, находившуюся в собственности общины как юридического лица, при выходе крестьян из общины. С принятием Указа 1906 года было установлено право члена общины требовать укрепления за собой в личную собственность причитающейся ему части из общинной земли. Г.Ф. Шершеневич полагал, что законодатель, очевидно, исходил из представления об общине как общей собственности [16, с. 225]. Вместе с тем в последовавшей затем дискуссии, связанной с принятием Закона от 14 июня 1910 года "Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении", точка зрения на общинную собственность как общую не нашла, вероятно, поддержки. Такой вывод делает О.А. Хауке, приводя аргументацию противников общей собственности: "укрепление долей участия в общинной земле заменило бы только право пользования в ней правом общей собственности и совершенно не подвинуло бы вперед выход из общины… укрепивший за собой отвлеченное право участия по-прежнему не имел бы в личной собственности ни одного определенного клочка земли, он лишен главного содержания права собственности – господства лица над вещью… приобретение же долей в общей собственности может скорее

привлекать лиц, желающих проникнуть в общество с спекулятивными целями, чем действительных хозяев" [17, с. 142–143].

Помимо угодий, переделяемых на общих основаниях, к которым относилась прежде всего пашня, и в отношении которых в качестве временной меры была принята фиксация отдельных полос, также отдельно решался вопрос об угодьях, переделяемых на особых основаниях, например, по произведениям почвы (сенокосные, лесные и другие угодья) и не переделяемых (мирская усадебная земля, выгоны, пастбища и другие), под которыми находилась значительная часть земли общин. В отношении этих видов угодий в указанном законе от 14 июня 1910 года также не возникало никой идеальной доли в праве. Как, в частности, отмечал О.А. Хауке, "буквальное выражение закона – право пользования в неизменной доле – дает основание предполагать, что и по новым законам угодья, переделяемые на особых основаниях, остаются в собственности и в распоряжении общества, участникам которого принадлежит лишь право пользования в общественном имуществе, причем общество не вправе изменить доли участия отдельных своих членов" [17, с. 145]. Важно обратить внимание на то, что земельная реформа преследовала цель наделения крестьян землей, не создавался никакой производный самостоятельный объект – доля в праве общей собственности в отличие от реформы конца XX века. Более того, представляется, что в ходе столыпинской земельной реформы одной из задач было обеспечение справедливого распределения земель, то есть, по сути, защита земли как общественного блага, что нашло отражение в уравнительном принципе перераспределения земли, заключавшемся в применении ко всем домохозяевам единых оснований разверстки (ст. 53, 54 проекта положения о крестьянском землевладении) [20, с. 601–602].

Основания и условия перехода от общинной собственности к частной следует, видимо, искать не только в земельной реформе, которая все же позволила сохранить определенные имущественные права на землю сельских обществ, то есть права гражданские, но и в реформе местного самоуправления, которая привела к уничтожению публично-правовых функций сельских обществ. В ходе реформы местного самоуправления предполагалось создать бессословную, самоуправляющуюся волость в качестве самой мелкой земской единицы. П.А. Столыпин отмечал, что "в ведение волости должны входить все земли, имущества и лица, находящиеся в ее пределах… при этом лица, владеющие землею совместно, миром, то есть главным образом владельцы надельных земель, образуют из себя исключительно для решения своих имущественных дел особые земельные общества, сохраняющие некоторые

преимущества, а именно неотчуждаемость надельных земель и применение к наследованию ими местных обычаев" [20, с. 71–72].

Таким образом, в результате столыпинских реформ публично-правовые вопросы управления территорией отошли к местному самоуправлению, а гражданско-правовые вопросы управления мирской полевой землей (угодьями) были существенно ограничены. По сути же произошел не только переход в частную собственность земель, ранее находившихся в собственности общины, но и превращение общины из лица, управлявшего общественным имуществом, в частное юридическое лицо, поскольку она не имела гражданско-правового статуса, аналогичного современному имущественному статусу муниципального публичного образования. Роль столыпинских реформ, не завершенных в начале XX века, состоит, таким образом, не просто в отказе от принудительного членства надельных крестьян в общине, а в уничтожении комплексного управления мирской сельскохозяйственной землей ввиду разделения публичных и частных функций общины и невозможности придания ей того гражданско-правового статуса, который имеют в настоящее время муниципальные публичные образования.

Несмотря на то, что "в советское время из-за национализации земли, последовавшей в 1919 году, произошел и отказ от категории "недвижимость" (примечание к ст. 21 ГК РСФСР 1922 года)" [21, с. 46] и, как следствие, отказ от права частной собственности на землю, ограниченные исключительным правом государственной собственности на землю права участников гражданского оборота на первых этапах развития советского государства характеризовались многообразием форм землепользования с вхождением либо без вхождения в состав земельного общества (ст. 10 ЗК РСФСР 1922 года) и преемственностью положения общины, регулируемого нормами ЗК РСФСР 1922 года, с положением общины до столыпинской земельной реформы в части принципов управления землей, а также с положением общины в законодательстве периода столыпинской земельной реформы в вопросах способов организации землепользования, в том числе определения долей в пользовании угодьями. Так, ст. 90 ЗК 1922 года и примечанием к ней определялось, что способ землепользования в земельном обществе может быть: а) общинным (с уравнительными переделами земли между дворами); б) участковым (с неизменным размером права двора на землю в виде чересполосных, отрубных или хуторских участков) и в) товарищеским (с совместным пользованием землею членами общества, составляющими сельскохозяйственную коммуну, артель или товарищество по общественной обработке земли). Ввиду отсутствия частной собственности не возникал вопрос о классификации права на долю земли в качестве идеального объекта права – доли в праве

собственности. Введенный в Земельный кодекс 1922 года товарищеский способ землепользования составил основу колхозного строя (в соответствии со ст. 103 за каждым состоящим в обществе землепользователем признавалось право на совместное участие в пользовании общих земельных наделов товарищества без отвода отдельным членам товарищества участков в главных угодьях).

Земельным кодексом 1922 года право распределения и переделов земель, закреплялось за земельными обществами – юридическими лицами. К земельным обществам при этом относились не только ранее существовавшие общества, таковыми признавались и сельскохозяйственные коммуны и артели, а также добровольные объединения отдельных дворов или совокупность дворов, выделившихся из прежних обществ (ст. 42). Эти земельные общества выполняли, по сути, ту же землераспределительную функцию общины периода Российской империи с той лишь разницей, что объем прав на полевые наделы был более ограничен, в частности без потомственного владения, то есть выполняли функцию общественного управления землей. Хотя понятия "общественное имущество" ввиду исключительного права государственной собственности на землю не существовало, понятие "общественный" получило закрепление в законодательстве применительно к юридическому лицу – артели (колхозу). Правовое положение колхозов определялось уставами, разработанными на основе Примерного устава сельскохозяйственной артели, принятого Колхозцентром, одобренного Наркомземом СССР и утвержденного СНК СССР и Президиумом ЦИК СССР 1 марта 1930 года. В Уставе были зафиксированы принцип единства и консервации земельного массива колхоза, порядок организации и оплаты труда, распределения доходов, управления делами и другие важнейшие положения колхозного строительства [22]. По Конституции СССР 1936 года А.В. Венедиктов именовал колхозы общественными юридическими лицами на том основании, "что кооперативно-колхозные организации также относятся к числу общественных организаций трудящихся (ст. 126 Конституции СССР)" [18, § 96], а в ст. 8 Конституции СССР 1936 года было закреплено, что земля, занимаемая колхозами, закреплена за ними в бесплатное и бессрочное пользование, то есть навечно. Таким образом, именно колхозы стали аналогом общин в части имущественных вопросов комплексного управления землями на местном уровне. В последовавший в 1946–1952 годах период укрепления колхозного строя, когда, по оценке Д.В. Сафонова, было принято более 40 постановлений по аграрным вопросам, их общая направленность заключалась в разрешении проблем сельского хозяйства путем административных, внеэкономических мер [23].

Таким образом, с развитием колхозного строя произошел отход от попыток адаптировать опыт Российской империи, в том числе

столыпинских реформ, в вопросах организации форм землепользования на началах справедливости и равенства и коллективного управления землей к управлению землями сельскохозяйственного назначения, и причина этого крылась в большей степени не в сфере права (исключительная государственная собственность на землю), а в проводимой земельной политике.

Ввиду изложенного именно в общине следует искать корни советских форм коллективного управления хозяйством, а также первого этапа современной земельной реформы 1990–1993 годов. Однако до этой реформы ни в советский период, ни в период Российской империи управление землей не переходило полностью в плоскость частного права. Вследствие реформы не только земельного, но и гражданского права начала 90-х годов прошлого века термин "общественный" применительно к имуществу либо к лицу в том смысле, который вкладывался в этот термин ранее, был отвергнут доктриной и законодательством, что не оставило места понятию общинной собственности на земли сельскохозяйственного назначения и привело к его подмене понятием общей собственности, составляющей сферу частного права, что для земель сельскохозяйственного назначения обернулось "прокрустовым ложем".

Законом о земельной реформе (ст. 2) отменялась монополия государства на землю и устанавливалось равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности), а ст. 5 предусматривалась возможность передачи земельных участков в собственность юридическим лицам, включая колхозы, акционерные общества, в том числе созданные на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, а также гражданам для ведения коллективного садоводства и огородничества в коллективную (совместную или долевую) собственность). В ст. 3 Земельного кодекса 1991 года устанавливалась государственная собственность на землю и собственность граждан и (или) их коллективов (совместная или долевая). Устанавливалось, что собственниками земли выступают: государство в лице РСФСР и республик, входящих в ее состав, коллективы кооперативных сельскохозяйственных предприятий и акционерных обществ, а также колхозы, являвшиеся юридическими лицами. В соответствии с ч. 1 ст. 8 и ч. 1 ст. 9 этого кодекса субъектами коллективной совместной и коллективно-долевой собственности являлись граждане (хотя в ст. 5 Закона о земельной реформе в качестве субъекта права коллективной (совместной или долевой) собственности – юридические лица). При этом ст. 9 предусматривалось, что часть земель сельскохозяйственного предприятия, не закрепленная в коллективно-долевую собственность, оставалась в государственной собственности и передавалась этому предприятию на праве

бессрочного (постоянного) пользования[70]. Несмотря на упоминание совместной или коллективно-долевой собственности, эти понятия еще не были соотнесены с институтом общей собственности. Указание на получение долей в виде земельного участка (ст.5 Закона о земельной реформе) еще не позволяло отнести их к идеальным объектам права. Более того, в приведенных нормах Земельного кодекса 1991 года оставался открытым вопрос о субъекте права этой формы собственности, поскольку в числе субъектов указывались "коллективы" граждан – работников юридических лиц, а также колхозы (юридические лица)[71]. Если определение субъекта собственности через квалифицирующий признак, в данном случае принадлежности к коллективу работников, можно соотнести с институтом общей собственности, то регулирование имущественных прав на такие доли вряд ли может быть с таким институтом соотнесено. Оборот земельных долей не предусматривался вообще. В соответствии со ст. 8–11 реализация прав на земельную долю (а при совместной собственности и определение конкретной земельной доли) путем выдела земельного участка было увязано с выходом гражданина из сельскохозяйственного предприятия с целью ведения сельского хозяйства (при совместной собственности – с целью ведения крестьянского (фермерского) хозяйства) либо с целью продажи местному Совету народных депутатов. Также земельная доля могла быть передана по наследству. В оборот, таким образом, могли попасть не земельные доли, а уже выделенные в счет них земельные участки; в иных случаях предусматривалось непосредственное использование участка на праве общей совместной или долевой собственности.

Важно, что в частную собственность передавался почти весь массив сельскохозяйственных угодий Российской Федерации, то есть весь основной производственный ресурс для отрасли сельского хозяйства. Исключение составляли земельные участки: включенные в фонд перераспределения земель; используемые сортоучастками для испытания новых сортов сельскохозяйственных культур; переданные данному хозяйству в аренду,

[70] Ст. 9 Земельного кодекса 1991 года также закреплялось, что государственный акт на право собственности, бессрочного (постоянного) пользования выдается соответствующему сельскохозяйственному предприятию с указанием в нем размера земель, находящихся в государственной и коллективно-долевой собственности, списка собственников и земельной доли каждого из них. Право сособственников на земельную долю удостоверяется специальными документами, выдаваемыми местными Советами народных депутатов, в которых указывается размер земельной доли. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 года № 86 "О порядке реорганизации колхозов и совхозов" устанавливало порядок приватизации колхозов и совхозов, порядок расчета размеров долей и имущественных паев.

[71] Только постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1992 года № 138 "О ходе и развитии аграрной реформы в Российской Федерации" была допущена перерегистрация колхозов и совхозов с закреплением за ними земли в соответствии с действующим законодательством.

а также переданные в ведение сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов, в том числе земель приусадебного фонда, участков, занятых сенокосами и пастбищами общественного пользования[72]. Впоследствии эти земли выбыли из состава земель сельскохозяйственного назначения[73].

Решение вопросов собственности на землю в период столыпинских реформ следует признать более последовательным, поскольку была создана правовая определенность субъекта права: до выдела земли в натуре земли являлись собственностью общины как юридического лица. А нахождение их в собственности коллектива работников в результате реформы гражданского законодательства обусловило так или иначе отнесение этой формы к институту общей собственности, тем более что с разрешением оборота земельной доли как самостоятельного объекта права для такого изменения ее правовой природы уже были созданы условия. Актами, на основании которых был разрешен оборот земельных долей, следует считать указы Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 323 "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР", п. 9 которого было установлено право граждан, выходящих из колхозов и совхозов, на обмен, в терминологии указа, земельных паев, а также сдачу их в аренду, и от 27 октября 1993 года № 1767 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России", которым собственникам земельных долей предоставлялось право продавать земельные доли (паи), сдавать в залог, передавать по наследству, обменивать на имущественный пай, сдавать в аренду, дарить, передавать в качестве взноса в уставной фонд сельскохозяйственных предприятий.

В отличие от земельной реформы 1861 года и последующих реформ, когда стояла задача обеспечить реальными наделами крестьян, в земельной реформе в период 1990–1993 годов произошла подмена ее цели справедливого землераспределения монетизацией такого ресурса, как земля, посредством разрешения оборота земельных долей. С принятием Закона об обороте земель не только был закреплен статус доли в праве для земельных долей, права на

---

[72] Положение о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1992 года № 708.

[73] В Земельном кодексе 1991 года и Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых Законом СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-VII, землями сельскохозяйственного назначения признавались земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства и предназначенные для этих целей. В 2001 году с принятием нового Земельного кодекса Российской Федерации произошло принципиальное изменение определения земель сельскохозяйственного назначения, приведшее к изменению их правового режима в связи с изменением целевого назначения (категории). Землями сельскохозяйственного назначения стали признаваться земли за пределами населенных пунктов, то есть все приусадебные участки были подведены под режим населенных пунктов, который полностью регулируется ГрК РФ.

которые возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу этого закона, но и произошла утрата связи между этим правом и конкретными угодьями, которые могли быть получены в счет такой доли, что в земельных реформах периода Российской империи, как отмечено ранее, являлось одним из ключевых вопросов. С закреплением в современном гражданском праве статуса публичных образований, включая муниципальные, как полноправного участника гражданских правоотношений и субъекта государственной (муниципальной) собственности была создана возможность для учета в гражданских правоотношениях публичного интереса посредством отнесения наиболее значимых объектов к государственной (муниципальной) собственности. Этот статус мог бы, возможно, обеспечить возврат к аналогу общинной собственности, существовавшей до периода столыпинских реформ, с выполнением органами местного самоуправления функции земельного общества, то есть и публично-правовых функций в отношении территории сельских муниципальных образований, и частноправовых функций по управлению землями сельскохозяйственного назначения как объектом гражданского права. Но, к сожалению, с принятием Закона об обороте земель и в связи с последующими его изменениями такая возможность была практически утрачена.

В Законе об обороте земель установлен ряд особенностей для долей в праве собственности на земельный участок, к которым отнесены и земельные доли, права на которые возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления данного закона в силу (ст. 15). К таким особенностям, в частности, относится коллегиальный порядок принятия решений собранием собственников по вопросам владения, пользования и распоряжения земельным участком, если их число более пяти (п. 1 ст. 14). Только в отличие от сельского (селенного) схода в общине, который, как указано ранее, по сути, являлся местным представительным органом, обеспечивавшим защиту общественного блага, в современном праве это элемент частноправового института. Кроме того, несмотря на значительный объем полномочий, в ключевом землераспределительном вопросе общее собрание фактически лишено власти, так как в силу п. 4 ст. 13 допускается выдел земельного участка при отсутствии решения общего собрания сособственников на основании договора с кадастровым инженером. Более того, в настоящее время пп. 2–6 ст. 13 даже дано толкование КС РФ (постановление от 22 апреля 2014 года № 12-П). КС РФ отметил, что законодатель скорректировал подход к обеспечению оборота земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с ранее действовавшей редакцией этой статьи, которая принимала во внимание только коллективный интерес, в том числе с учетом того, что лишь незначительное количество

собственников земельных долей выделили свои земельные доли в натуре для создания фермерских и личных подсобных хозяйств или передали их в уставные капиталы (фонды) сельскохозяйственных организаций. К сожалению, в этой правовой позиции КС РФ изложенный им подход, основанный на защите частного интереса, не увязан с конституционной характеристикой земли. Учитывая, что к моменту формирования этой правовой позиции права, удостоверенные земельными долями, уже не предусматривали справедливое распределение земли с указанием количества угодий разных типов, которые можно было получить в счет этой доли, данный правовой подход открыл возможность перехода в собственность юридических лиц крупных земельных массивов лучшего качества. Вместе с тем представляется, что к такому положению вещей привела именно подмена цели наделения граждан землей частноправовым механизмом управления общей долевой собственностью. Долевые сособственники земельных участков не связаны какой-либо юридической обязанностью совместного использования ими земельного участка как средства производства в сельском хозяйстве, несмотря на презумпцию осуществления владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в собственности, по согласию сособственников. Осуществление этих полномочий может выражаться либо в непосредственном использовании участка сособственниками, либо в распоряжении земельным участком (например, путем сдачи в аренду), поскольку право частной собственности позволило оторвать трудовую функцию от триады правомочий собственника.

С учетом изложенного возникает вопрос, с помощью каких гражданско-правовых механизмов может быть обеспечен публичный интерес в правоотношениях, объектом которых являются земельные участки, прежде всего из земель сельскохозяйственного назначения. В настоящее время муниципальные образования наделены рядом полномочий в гражданских правоотношениях, объектом которых являются земельные участки, находящиеся как в государственной собственности, так и в частной. В отношении земельных участков, находящихся в частной собственности, органы местного самоуправления обладают в том числе следующими полномочиями: по обращению на основании решения суда в собственность муниципального образования невостребованных земельных долей (ст. $12^1$ Закона об обороте земель); право муниципальных образований (не только сельских) на наследование выморочного имущества в виде земельного участка, а также расположенных на нем зданий, сооружений, иных объектов недвижимого имущества (ст. 1151 ГК РФ) как след "общинного" права (аналогичная норма предусмотрена для невостребованных земельных долей, хотя есть все

основания для включения их в общегражданский порядок наследования); переход права собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, от права собственности на который собственник отказался путем внесения записи в ЕГРН (ст. 12 Закона об обороте земель); полномочия, связанные с организацией проведения общих собраний собственников земельного участка, находящегося в общей долевой собственности; права муниципальных образований по приобретению в муниципальную собственность бесхозяйного недвижимого имущества (ст. 225 ГК РФ) на основании судебного решения в рамках особого производства.

Указанные и иные предусмотренные законодательством полномочия муниципальных образований зачастую рассматривают в контексте соответствия ст. 214 ГК РФ, где провозглашена презумпция государственной собственности и из содержания которой также делается вывод о невозможности возникновения бесхозяйной земли – проблеме остро актуальной для приватизированных ранее сельскохозяйственных угодий, в том числе в контексте созданной в Законе об обороте земель специальной правовой конструкции невостребованных земельных долей, не вписанной в общегражданские институты.

Провозглашение презумпции государственной собственности, очевидно, преследовало именно цель обеспечения публичного интереса для реализации конституционной характеристики земли. Однако, во-первых, в отношении основной массы сельскохозяйственных угодий – ключевого для экономики производственного ресурса норма, по сути, оказалась неработающей, так как в результате приватизации земли они перешли в частную собственность, то есть имели собственника. Во-вторых, толкование нормы ст. 214 ГК РФ (и ст. 16 ЗК РФ) не как отвлеченного принципа, а как нормы, имеющей материально-правовое содержание, безусловно, ставит вопрос о субъекте права, равно как и об объекте. Поскольку ст. 214 ГК РФ предусмотрено право государственной собственности без разграничения субъекта права – Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, речь явно идет о землях, государственная собственность на которые не разграничена. Специфика реализации права государственной собственности в этом случае состоит в том, что не применяется правило п. 1 ст. 125 ГК РФ, то есть представляет государство не какой-либо орган государственной власти соответствующего уровня, а, как правило[74], муниципальное публичное образование, наделенное правом распоряжения земельными участками из земель, государственная

[74] В настоящее время объем полномочий муниципальных образований и в отдельных случаях иных органов власти определен п. 2 ст. $3^3$ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

собственность на которые не разграничена. То есть государство в лице публичных образований двух верхних уровней право собственности не осуществляет, к казне соответствующего федерального или регионального уровня эти земли не относятся. Доходы от продажи, сдачи в аренду, а также земельный налог поступают в казну муниципального образования, то есть фактическим собственником являются муниципальные образования. Обоснованность возложения Федеральным законом "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" полномочий по распоряжению землями, государственная собственность на которые не разграничена, на муниципальные образования была исследована КС РФ. В определении от 11 февраля 2021 года № 186-О указано, что такое правовое регулирование осуществлено законодателем исходя из исторически сложившихся обстоятельств, а также с учетом того, что в Российской Федерации на значительной доле земель земельные участки не сформированы и не поставлены на кадастровый учет. Таким образом, этим определением именно за муниципальными образованиями признана функция обеспечения публичного интереса.

В ст. 214 ГК РФ не определено и из ее содержания не следует порядок реализации презумпции государственной собственности на землю. Возможно ли и в каком порядке приобретение находящихся в частной собственности земельных участков и (или) долей в праве на них государством, возможен ли внесудебный порядок такого перехода, например, в силу прямого указания закона, учитывая необходимость соблюдения конституционного принципа судебной защиты права собственности (ст. 35 Конституции Российской Федерации), применим ли механизм приобретения в собственность бесхозяйных вещей?

Поэтому представляется, что концепция невозможности существования бесхозяйной земли, в качестве которой иногда рассматривают эту норму, применима к землям, государственная собственность на которые не разграничена, но не имеет под собой достаточных оснований, когда речь идет о земельных участках, находящихся в частной собственности, в том числе ранее учтенных, прежде всего о сельскохозяйственных угодьях. Тем более ст. 214 неприменима в отношении долей в праве общей собственности на земельный участок, являющихся движимым имуществом. Бездействие сособственников земельного участка в вопросе осуществления полномочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком, по сути, приводит к невыполнению обязанностей, возложенных на собственников земельных участков по использованию и охране земель, в том числе к блокированию возможности принятия решений общим собранием собственников.

Для такого объекта, как земля, тем более земля сельскохозяйственного назначения, данный вопрос не может оставаться в сфере частного интереса сособственников и должен решаться на основании гражданско-правовых механизмов, которые позволили бы обеспечить публичный интерес исходя из конституционной характеристики земли. Развитие муниципальной формы собственности посредством применения к земельным участкам и долям в праве собственности (а не только к земельным долям) общегражданских институтов, создающих правовые основания для перехода права собственности на земельные участки или доли в праве, в счет которых может быть выделен земельный участок, к муниципальным образованиям наряду с установлением их преимущества как сособственников – публичных образований при принятии решений общим собранием собственников может позволить обеспечить публичный интерес в гражданских правоотношениях. Одна из проблем состоит в том, чтобы, двигаясь в русле доктрины о регулировании земельных участков как объектов недвижимости нормами ГК РФ, соотнести специальные правовые конструкции, предусмотренные Законом об обороте земель, с общегражданскими институтами и в доктрине, и в законодательстве.

Такой правовой конструкцией для земельных долей является механизм признания их невостребованными (ст. $12^1$ Закона об обороте земель). В действующей правовой конструкции невостребованные земельные доли обращаются в собственность муниципальных образований на основании решения суда в общеисковом порядке после соблюдения определенной процедуры, связанной с извещением собственников и формированием списка невостребованных земельных долей и утверждением этого списка общим собранием собственников. Этот порядок распространяется только на земельные доли, а кроме того, общеисковой порядок предусматривает участие в процессе собственника доли, который фактически отсутствует.

При этом такие вопросы, как статус объекта гражданского права – доли в праве собственности, права сособственников в случае невозможности обнаружения собственника, недостаточно изучены в рамках самого института общей собственности. Иногда ставится под сомнение возможность рассматривать долю в праве как объект права собственности. Представляется, что отсутствуют основания для признания природы долей в праве обязательственной, а не вещно-правовой, поскольку доля в праве собственности неразделима с титулом собственности. Если в общинной собственности в Российской империи наделение земельной долей, предоставлявшей право пользования общинной полевой землей, еще можно считать обязательственными отношениями между юридическим лицом – общиной и членом общины, членство в которой обусловливалось местом

проживания последнего на территории общины, то в отношении долей в праве таких оснований нет.

Правоотношения по осуществлению владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в общей собственности, возникают между сособственниками, которые в терминологии действующего ГК РФ могут рассматриваться как "гражданско-правовое сообщество" (ст. 188[1]) в виде множественности лиц на стороне единого собственника. Если отношения между ними и признавать обязательственным многосторонним правоотношением, то его возникновение не является обязательным и не порождает долю в праве, а может лишь влиять на установление ее размера. Кроме того, правопорождающим фактом для возникновения доли в праве является возникновение собственности на объект у нескольких лиц, а не порождающее право собственности на такой объект правоотношение (в данном случае не рассматривается частный случай сообществ без образования юридического лица, в которых обязательственные правоотношения имеют самостоятельное содержание, например в простом товариществе). Передача доли в праве общей собственности в собственность какого-либо третьего лица приводит к утрате титула собственности на объект права, в данном случае – земельный участок, вне зависимости от действий других сособственников, которые лишь имеют преимущественное право приобретения доли. Подход, основанный на признании долей в праве собственности объектом права собственности, следует и из ГК РФ. В ст. 251 ГК РФ в части определения момента перехода прав на долю содержится ссылка на п. 2 ст. 223, где указано на переход права собственности к приобретателю. Приведенный вывод подтверждается и постановлением КС РФ от 22 апреля 2014 года № 12-П, в котором при определении конституционно-правового смысла пп. 2–6 ст. 13 Закона об обороте земель применяется термин "собственник земельной доли". Учитывая изложенное, к долям в праве собственности применим и конституционный принцип защиты права собственности (ст. 35 Конституции Российской Федерации).

Следующий вопрос касается правовой квалификации невозможности определения собственника доли в праве собственности. Для долей в праве собственности пробелы теоретической квалификации и регулирования лежат в плоскости как самого института общей собственности, не содержащего подходов к определению судьбы долей в праве общей собственности в случае, если собственника по каким-либо причинам невозможно определить, так и института бесхозяйных вещей, для которого не установлены какие-либо критерии соотношения юридической и фактической неизвестности лица

сособственникам или третьим лицам. Для земельных долей специальные критерии установлены ст. $12^1$ Закона об обороте земель.

Между тем данный вопрос необходимо рассматривать более широко применительно ко всем земельным участкам в общедолевой собственности. В институте бесхозяйных вещей существует понятие брошенной вещи для движимых вещей. В отношении вещей, не поименованных прямо в первом абзаце п. 2 ст. 226 ГК РФ, предусмотрено правило о том, что другие брошенные вещи поступают в собственность лица, вступившего во владение ими, если по заявлению этого лица они признаны судом бесхозяйными. Критерием брошенности является оставление вещи с целью отказа от права собственности (тем самым по критерию пассивности действий собственника это понятие может быть отграничено от понятия отказа от права собственности). Понятие брошенной вещи целесообразно распространить на земельные участки и доли в праве собственности на земельные участки. В Законе об обороте земель невостребованные земельные доли устанавливаются через процедуру составления и раскрытия органом местного самоуправления списка невостребованных земельных долей, предусматривающую возможность для собственников заявить о необоснованном включении их земельных долей в такой список, что является основанием для исключения таких лиц и (или) земельных долей из списка невостребованных перед утверждением указанного списка общим собранием собственников земельного участка.

Между тем такой подход в условиях действия публичной системы регистрации прав на недвижимое имущество представляется необоснованным, поскольку право заявить о ранее учтенном объекте права реализуется собственником посредством обращения в ЕГРН. С точки зрения функционирования публичной системы регистрации прав на недвижимость земельные участки – сельскохозяйственные угодья, поступившие в так называемую коллективную, а с точки зрения цивилистики – в общую долевую частную собственность, являются ранее учтенными. Принцип признания ранее учтенных прав предусмотрен ст. 69 Закона о госрегистрации недвижимости. Вместе с тем для определения отсутствия (невозможности установления) собственника как критерия бесхозяйности может быть установлен срок для внесения сведений о сособственнике земельного участка в реестр прав на недвижимость (в качестве дополнительных сведений). Невыполнение такого требования можно рассматривать как оставление доли в праве с целью отказа от нее (но не как отказ от права собственности на нее ввиду пассивности сособственника). Представляется, что для земельных долей возможно ограничить действие указанного принципа признания ранее учтенных прав на основании п. 2 ст. 1 ГК РФ и ст. 9 и 55 Конституции Российской Федерации, а

для всех долей в праве внесение записи о сособственнике в ЕГРН (объектом регистрации права в ЕГРН является недвижимое имущество, а не доля в праве) установить как обязательное требование с возложением на собственника риска последствий его неисполнения в виде признания доли бесхозяйной.

В качестве альтернативы предлагаемому механизму признания долей в праве собственности на земельные участки бесхозяйными иногда высказывается предложение об установлении правила приращения долей, которое известно наследственному праву, то есть увеличения размера долей оставшихся сособственников, которое даже для института общей собственности в доктрине не является достаточно проработанным. Данный механизм в случае его включения в нормы института общей собственности в отношении земельных участков в общей собственности будет направлен на защиту интереса частного и не будет корреспондировать с необходимостью обеспечения публичного интереса, обусловленного конституционной характеристикой земли, выразителем которого должны являться публичные образования местного уровня, как отмечено ранее. Приоритет частного интереса сособственников, можно считать обоснованным исходя из критерия общности ведения ими сельского хозяйства, а поскольку таковыми, по сути, являются только крестьянские фермерские хозяйства (КФХ), презумпция совместной собственности КФХ не вызывает такой проблемы, причем квалифицирующий признак КФХ может быть установлен в виде исключения, поскольку правовой режим КФХ допускает и режим общей долевой собственности на земельный участок.

Таким образом, институт частной собственности не содержит адекватных правовых механизмов решения проблемы отсутствующего собственника. Поэтому представляется целесообразным рассмотрение вопроса о распространении на доли в праве правил о бесхозяйных вещах как юридической фикции с целью замены механизма признания земельных долей невостребованными на общегражданский правовой механизм. Гражданскому праву известны случаи распространения вещно-правового режима на бестелесное имущество (документарные ценные бумаги, в частности, установление для них вещно-правового режима защиты прав – ст. $147^1$ ГК РФ). При этом фикция должна предусматривать распространение на доли в праве правил именно о недвижимых бесхозяйных вещах, так как для движимых бесхозяйных вещей применяется институт приобретательной давности. В судебной практике имеются примеры позиций высших судебных инстанций, допускающих признание прав на долю в праве общей собственности на земельный участок в силу приобретательной давности (определение Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) от 28 декабря 1998

года № 25-вп98-27, определение (Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 22 октября 2019 года № 4-КГ19-55, 2-598/2018). Однако приобретательная давность нацелена на удовлетворение частного интереса, поэтому не должна быть применима к долям в праве общей собственности на земельный участок. Только для недвижимого бесхозяйного имущества предусмотрено признание права собственности на бесхозяйное имущество за публичным образованием, а не за фактическим владельцем. Кроме того, именно этот механизм позволяет обеспечить соблюдение конституционного принципа судебной защиты права собственности по упрощенной процедуре особого производства в отличие от общеискового порядка, применяемого в механизме признания земельных долей невостребованными.

Отдельного решения требует и проблема бездействия сособственников земельных участков, в том числе юридических лиц, которые известны, сведения о которых внесены в ЕГРН и к которым доли перешли от первоначального собственника земельных долей. Без согласованного решения о совместном использовании земельного участка фактическое использование его части кем-либо из долевых сособственников не отвечает интересам иных собственников и создает правовую неопределенность, так как идеальный объект прав не соотнесен в институте общей собственности с реальным земельным участком (его частью). Поэтому для цели индивидуального использования предусмотрен механизм выдела земельного участка в счет доли в праве. Собственники могут принять согласованное решение о сдаче земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, в аренду другому лицу. В этих случаях может считаться выполненной их обязанность как единого субъекта права по использованию земель (ст. 42 ЗК РФ).

Возникает вопрос о гражданско-правовых последствиях в случае неисполнения такой обязанности для собственников долей в праве собственности, в том числе земельных долей. Представляется, что в данном случае не может быть применена процедура изъятия земельного участка, установленная ст. 284–286 ГК РФ. Указанный механизм неприменим к идеальным объектам прав. Прежде всего механизм изъятия предусматривает установление признаков неиспользования земельного участка по целевому назначению либо признаков использования его с нарушением законодательства. Признаки неиспользования не могут быть установлены для идеального объекта права, не соотносимого с конкретной частью земельного участка. Кроме того, неиспользование земельной доли одним или несколькими сособственниками не означает неиспользования земельного участка в случае, если участок сдан ими в аренду, что не отменяет невыполнения одним из

сособственников триады правомочий с целью обеспечения использования участка в соответствии с целевым назначением.

Цель принудительного прекращения права собственности на долю в праве собственности состоит в обеспечении возможности осуществления иным лицом правомочий собственника и выполнения возложенных на собственников земельных участков обязательств или реализации права на выдел земельного участка. В связи с этим из механизмов принудительного прекращения права собственности, предусмотренных гражданским законодательством, применимым представляется механизм, основанный на норме ст. 238 ГК РФ. Согласно ст. 129 ГК РФ законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам гражданского оборота.

Установленный ст. 238 ГК РФ порядок отчуждения имущества касается только случаев, когда это имущество оказалось у лица на законных основаниях. Тем самым нормы указанной статьи охватывают случаи изменения правового режима вещи (переход ее в разряд ограниченно оборотоспособных), а также изменения статуса лица (прекращение у лица права владеть ограниченно оборотоспособными вещами). При этом критерии установления ограничений оборотоспособности как по объектам гражданских прав, так и по субъектному составу не детерминированы ГК РФ. Более того, согласно ст. 5 Закона об обороте земель, по сути, этот механизм применяется для земельных долей, однако он не увязан со ст. 238 ГК РФ, что вызывает вопрос о гражданско-правовой квалификации этого механизма.

В связи с изложенным ограничение оборотоспособности долей в праве собственности на земельный участок, прежде всего земельных долей, посредством установления критериев невозможности их нахождения в собственности в силу возникновения определенных законом обстоятельств представляется наиболее приемлемым механизмом для прекращения права собственности лиц на земельные доли, земельные участки которых не участвуют в сельскохозяйственном производстве. К обстоятельствам, вызывающим ограничение оборотоспособности долей в праве собственности на земельный участок путем отнесения их к объектам, которые не могут принадлежать их собственникам, могут быть причислены отсутствие факта сдачи земельного участка в аренду в течение определенного установленного законом срока либо отсутствие соглашения сособственников об использовании ими этого земельного участка. Отсутствие этих решений свидетельствует о ненадлежащем исполнении всеми сособственнниками их обязательств по

использованию земельного участка в соответствии с целевым назначением. Данный механизм предусматривает возможность реализации имущества на торгах, что для долей в праве потребует указания на это в законе, а также если продажа на торгах не будет осуществлена по установленным законом обстоятельствам, возможность приобретения доли в праве в собственность муниципального образования.

Таким образом, целесообразно на доктринальном уровне переосмыслить правовое значение предусмотренной ст. 214 ГК РФ презумпции государственной собственности на землю с точки зрения признания не противоречащими этой презумпции полномочий и преимуществ муниципальных публичных образований не только в вопросах распоряжения землями, государственная собственность на которые не разграничена, но и в вопросах приобретения права собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения (и производные объекты в виде долей в праве собственности на земельные участки), частный собственник которых пассивно устранился от осуществления правомочий собственника и возложенных на собственника земли дополнительных обязанностей, определяющих особенности содержания права собственности и его ограничения. Это влечет и необходимость признания возможности возникновения бесхозяйной земли в форме бесхозяйных земельных участков и, в виде юридической фикции, в форме долей в праве собственности на них, ранее находившихся в частной собственности, не противоречащим содержанию ст. 214 ГК РФ и включения в законодательство соответствующих норм с целью применения к земельным участкам и производным объектам (долям в праве) как объектам гражданского права общегражданских институтов, так как сепарация их регулирования через специальные конструкции затрудняет их гражданско-правовую квалификацию и не позволяет регулировать их как объекты гражданского права нормами ГК РФ.

**Заключение**

Вовлечение гражданского права на доктринальном и законодательном уровне в решение земельного вопроса гражданского права будет способствовать сбалансированному пути развития земельных отношений, учитывающему потребности всех отраслей экономики, основанному на обеспечении непротиворечивой реализации конституционных принципов, заложенных в конституционной характеристике земли и конституционной характеристике частной собственности. Вопрос о выборе пути развития находится уже не в сфере права, а в сфере земельной политики.

## Список литературы


1. Гражданское право: учебник: в 4 т. Т. III: (Обязательственное право). 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Суханов Е.А. М., Волтерс Клувер, 2006.

2. *Суханов Е.А.* Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003, № 1.

3. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права: учебное пособие / Отв. ред. О.А. Зиновьева, Н.О. Ведышева. М., Проспект, 2021.

4. *Галиновская Е.А.* Подходы к эффективному регулированию земельных отношений и определению земли как объекта права // Новое в гражданском законодательстве. Баланс публичных и частных интересов: Материалы для VII ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся. М., Юриспруденция, 2012.

5. *Алакоз В.В.* Управление системой владения и пользования земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 4.

6. *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права: часть первая. М.: Статут, 2002.

7. *Герман И.Е.* История межевого законодательства от Уложения до генерального межевания (1649–1765). М., типография И. Я. Полякова, 1893.

8. *Чубаров В.В.* Кодификация российского земельного законодательства (взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / Под ред. Д.А. Медведева. М., Статут, 2019.

9. *Федотова М.А.* Развитие земельного кадастра в Российской империи от Петра I до П.А. Столыпина // История финансовой мысли. Ч. 2. М., КноРус, 2018.

10. *Волков С.Н.* Содержание и значение закона о землеустройстве от 29 мая 1911 года в осуществлении земельных преобразований в России (к 100-летию со дня утверждения) / С.Н. Волков // Правовое регулирование проведения землеустройства: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию закона "О землеустройстве". М., ГУЗ, 2011.

11. *Суханов Е.А.* Совершенствование Гражданского кодекса и развитие гражданского законодательства в современной России // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: сб. науч. статей. Вып. 1 / Отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М., Статут, 2006.

12. Гражданское право: учебник: в 4 т. Т. II: (Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные

права) 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Суханов Е.А. М., Волтерс Клувер, 2006.

13. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М., Статут, 2009.

14. *Суслова С.И.* Публичный интерес установления бремени и обязанности собственника по содержанию вещи // Новое в гражданском законодательстве. Баланс публичных и частных интересов. Материалы для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся. М., Юриспруденция, 2012.

15. *Черепахин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М., Статут, 2001.

16. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М., Спарк, 1995.

17. *Хауке О.А.* Крестьянское земельное право. М., склад издания книжного магазина "Правоведение" И.К. Голубева, 1914.

18. *Венедиктов А.В.* Избранные труды по гражданскому праву: в 2 т. Т. II. М., Статут, 2004 <https://library.brstu.ru/static/ bd/klassika_ros_civilizac /Elib/content_vene02.htm>.

19. *Васев И.Н.* Русская крестьянская община как альтернатива концепции гражданского общества // СПС "КонсультантПлюс".

20. *Столыпин П.* Нам нужна великая Россия // Избранные статьи и речи. М., РИПОЛ классик, 2021.

21. *Суханов Е.А.* О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2006, № 12.

22. *Белявский Л.Г., Бондарев В.А.* Колхозное право в СССР в 30-е годы XX века // СПС "КонсультантПлюс".

23. *Сафонов Д.А.* Политика советской власти по ограничению развития личных приусадебных хозяйств колхозников в свете партийно-государственных постановлений: сельскохозяйственная кампания 1946 года // СПС "КонсультантПлюс".

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**"круглого стола" на тему**
**"Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль: проблемы реализации"**

*г. Москва* *27 октября 2017 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль: проблемы реализации", участники "круглого стола" отмечают.

Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" государственный земельный контроль был преобразован в земельный надзор.

С 2015 года вступили в силу новая редакция главы XII Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) и Положение о государственном земельном надзоре от 2 января 2015 года № 1 (далее – Положение о надзоре), которыми урегулирована большая часть правовых проблем в сфере государственного земельного надзора. В настоящее время государственный земельный надзор осуществляется Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором в соответствии с Положением о надзоре.

Осуществление государственного земельного надзора федеральными органами исполнительной власти позволяет реализовать единые принципы правоприменения законодательства Российской Федерации, а за счет исполнения иных функций – оперативно внедрять новые формы осуществления надзорных полномочий, тем самым повышая эффективность контроля и надзора.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2017 года № 943 внесены изменения в Положение о надзоре, предусматривающие применение с 2018 года риск-ориентированного подхода при организации и проведении проверок соблюдения требований земельного законодательства, а также определены критерии отнесения земельных участков к определенной категории риска.

В 2017 году несколькими территориальными органами Росреестра реализуется пилотный проект по использованию беспилотных летательных

аппаратов при осуществлении государственного земельного надзора. Аэрофотоснимки, получаемые с беспилотных летательных аппаратов, используются инспекторами для дистанционного выявления нарушений требований законодательства, что позволяет до минимума уменьшить число проводимых проверок, в ходе которых не выявляются нарушения, тем самым снизить административную нагрузку на граждан и организации, не нарушающие требований законодательства при использовании земельных участков.

Вместе с тем, как показывает практика, проблемы в надзорно-контрольной сфере остаются, в том числе наблюдается некоторая рассогласованность решений органов государственного земельного надзора.

Так, установление порядка осуществления муниципального земельного контроля в соответствии с Земельным кодексом отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 10.1 Земельного кодекса, статьей 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений могут быть перераспределены законами субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем органами местного самоуправления предоставленные полномочия по муниципальному земельному контролю реализуются не на должном уровне. По информации Росреестра, в 17 субъектах Российской Федерации органами муниципального земельного контроля в территориальные органы Росреестра за первое полугодие 2017 года было направлено менее 30 материалов проверок, в ходе которых выявлены нарушения. Общее число выявленных в первом полугодии органами местного самоуправления нарушений составило 7,3 тыс. нарушений, в то же время должностными лицами Росреестра выявлено более 47 тыс. нарушений земельного законодательства. При этом более половины всех выявленных нарушений органами муниципального земельного контроля выявлено в 7 субъектах Российской Федерации. Наибольшее число нарушений органами местного самоуправления выявлено в Самарской области – 1039 нарушений, Московской области – 511 и Республике Башкортостан – 446, в то же время на территории Москвы – 5 нарушений, Санкт-Петербурга – 9 нарушений.

В соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации было разработано и принято два особо значимых федеральных закона в сфере земельного надзора: от 21 июля 2014 года № 234-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерацию" и от 8 марта 2015 года № 46-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", которыми установлен новый порядок государственного земельного надзора и государственного мониторинга земель, введен новый механизм надзора – процедура административного обследования, упрощены процедуры проведения проверок. Указанными законами был изменен порядок организации муниципального земельного контроля, в соответствии с которым субъекты Российской Федерации наделены полномочием устанавливать порядок осуществления муниципального земельного контроля.

Статьей 72 Земельного кодекса определено, что муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Однако в большинстве регионов не разработаны и не утверждены законы о муниципальном земельном контроле. Более того, в развитие регионального законодательства на уровне муниципалитетов должны быть разработаны соответствующие порядки и правила проведения муниципального земельного контроля. По данным Россельхознадзора, в настоящее время из общего количества городских и сельских поселений в стране (20 185) соответствующие документы имеются только у 8,5% (или у 1703).

При этом анализ практики организации муниципального земельного контроля показывает различные подходы к нормативно-правовому регулированию осуществления муниципального земельного контроля.

В связи с этим целесообразно законодательно закрепить полномочие федерального органа исполнительной власти разработать типовые правила разработки субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления муниципального земельного контроля. Такие правила позволят определить основные положения, которые должны содержать нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

На практике вызывает проблемы и отсутствие четкой предметной сферы контрольной деятельности. Так, статья 72 Земельного кодекса содержит общие формулировки, относя к предмету контроля любые нарушения на земельном участке, в отношении которых предусмотрена административная и иная ответственность и, как следствие, в органы муниципального контроля поступает огромное количество жалоб, не связанных с нарушением требований земельного законодательства (санитарный, эпидемиологический контроль). Необходима детализация соответствующих статей Земельного кодекса о

порядке осуществления муниципального земельного контроля в части установления четкого перечня видов муниципального контроля.

Проблемой для осуществления муниципального земельного контроля, как и других видов муниципального контроля, является, во-первых, отсутствие четко установленных федеральными законами полномочий должностных лиц муниципального контроля, приняты соответствующим законодательством, во-вторых, органы местного самоуправления не наделены полномочиями по привлечению нарушителей к административной ответственности и должны обращаться в уполномоченные федеральные органы государственной власти.

При этом с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – Федеральный закон о защите прав) на муниципальный контроль распространяются ограничения сроков и периодичности проверок. Порядок проведения и оформления результатов проверок также регламентирован указанным федеральным законом.

Полагаем необходимым во избежание нарушения прав предпринимателей и граждан на законодательном уровне предусмотреть порядок действий органов муниципального земельного контроля по выдаче предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, контролю за их исполнением и отмене в случае необоснованной выдачи.

Несовершенна и система внеплановых проверок.

Основанием для проведения проверок по муниципальному земельному контролю могут выступать исключительно случаи, указанные в пункте 2 части 2 статьи 10 Федерального закона о защите прав, связанные с возникновением угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан либо с причинением такого вреда. Орган муниципального контроля не вправе осуществлять внеплановые проверки по специальным основаниям, указанным в пункте 6.1 статьи 71.1 Земельного кодекса, что фактически исключает возможность проведения внеплановых проверок.

Существует необходимость совершенствования взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор с правоохранительными органами Российской Федерации и органами прокуратуры, что обусловлено проблемой установления лиц, допустивших нарушения требований земельного законодательства. Вследствие отсутствия у государственных инспекторов по использованию и охране земель достаточных данных о лице, допустившем нарушение требований земельного законодательства, затруднено принятие своевременных мер, направленных на устранение нарушений.

Например, имеются проблемы в части организации взаимодействия с органами внутренних дел при установлении места жительства (регистрации) субъектов правонарушений в целях составления необходимых документов в ходе проверочных мероприятий по выявленным нарушениям.

Отсутствует исчерпывающий перечень документов, которые вправе запросить территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора от органа муниципального контроля, в случае направления последним акта проверки с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1515 "Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль" не содержит исчерпывающий перечень таких документов.

Отсутствие полномочий должностных лиц органов муниципального контроля по составлению протоколов об административном правонарушении увеличивает длительность процедуры от момента выявления нарушений земельного законодательства органом муниципального контроля до момента привлечения ответственного лица, свершившего нарушение, органом государственного земельного надзора.

Участники "круглого стола" отметили и проблемы, связанные с излишней длительностью сроков доставки почтовых отправлений органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, содержащих предписания об устранении земельных правонарушений. В данном вопросе необходима оптимизация.

Целый комплекс проблем вызывает осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения.

Требуют уточнения некоторые вопросы, связанные с принудительным изъятием земельных участков сельскохозяйственного назначения в связи с их неиспользованием.

Так, действующая редакция части 3 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (далее – Федеральный закон об обороте земель) предусматривает возможность принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения 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.

Следует внести изменения, предусматривающие возможность применения к процедуре изъятия земельного участка в случае его неиспользования или использования с нарушением законодательства до истечения трех лет по материалам контрольных мероприятий, муниципального земельного контроля, что упростит сбор материалов, необходимых для начала процедуры изъятия участков.

По данным Россельхознадзора, привлечение нарушителей к административной ответственности за нарушения, связанные с неиспользованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, сократилось более чем на 30%.

Некоторые субъекты Российской Федерации (Республика Чувашия, Курская, Рязанская, Тамбовская области и другие) представили информацию о проблемах реализации законодательства об изъятии неиспользуемых сельскохозяйственных земель.

Так, регионы отмечают длительный срок для начала процедуры изъятия земель сельскохозяйственного назначения, проблемы, связанные с подготовкой органами муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора документов для изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Отмечается также, что на сегодняшний день реализация статьи 6 Федерального об обороте земель в части определения фактора снижения плодородия либо размеров причиненного вреда при порче почв сельскохозяйственного назначения Россельхознадзором и его территориальными органами не представляется возможной, в том числе и в отсутствие полноценного подзаконного нормативного правового акта, конкретизирующего признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушение законодательства Российской Федерации.

Необходимо нормативно-правовое закрепление критериев добросовестности землепользователей: использование сельскохозяйственных угодий по целевому назначению и в соответствии с их разрешенным использованием; ведение агрономической документации, характеризующей уровень использования пашни; наличие системы внутрихозяйственного земледелия; соблюдение системы севооборотов в соответствии с

внутрихозяйственной специализацией; осуществление посева семенами высоких репродукций; соблюдение научно обоснованных сроков сортосмены и сортообновления семян; проведение агрохимического обследования почвы согласно установленным циклам, но не менее одного раза в пять лет; проведение защитных мероприятий по результатам фитосанитарного обследования; использование минеральных и органических удобрений в рекомендуемых дозах; использование пестицидов и агрохимикатов, не превышающих предельно допустимых концентраций в соответствии с установленным регламентом; сохранение уровня почвенного плодородия; проведение мероприятий по охране почв от эрозии и других деградационных процессов.

Необходимо обеспечить организацию ведения агрохимического мониторинга сельскохозяйственных угодий.

Считаем возможным предусмотреть обязательство органов, осуществляющих земельный контроль и надзор, осуществить проверку целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности, не реже одного раза в два года, а также разработать порядок безвозмездной передачи земельных участков сельскохозяйственного назначения в муниципальную собственность в случае его неиспользования по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации в течение двух и более лет.

Статьей 10.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) установлена ответственность за нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками. Учитывая, что в указанной статье отсутствуют требования к субъекту правонарушения, на практике имеют место случаи, когда при выявлении на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, очагов произрастания карантинных растений органы государственного земельного надзора привлекают к административной ответственности землевладельца или землепользователя либо исполнительный орган власти, уполномоченный на распоряжение земельным участком, если такой участок свободен от прав третьих лиц. Необходимо конкретизировать данную норму по аналогии со статьей 10.5 КоАП, определив субъектами ответственности землевладельцев и землепользователей.

В рамках совершенствования механизма контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения считаем также необходимым распространить действие статьи 19.5 КоАП на отношения, возникающие при

неисполнении предписаний органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный земельный контроль.

Исходя из вышеизложенного, участники "круглого стола" **предлагают**:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

ускорить принятие распоряжения Правительства Российской Федерации, предусматривающего утверждение плана мероприятий по реализации Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, которым предусмотрены мероприятия по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, направленные на уточнение полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также по утверждению типовых правил разработки субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления муниципального земельного контроля;

ускорить принятие постановления Правительства Российской Федерации "О признаках неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушение законодательства Российской Федерации с учетом особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации", разработанного Минсельхозом России;

рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1515 "Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль", предусматривающих исчерпывающий перечень документов (сведений), представляемых в территориальный орган государственного земельного надзора органом муниципального земельного контроля вместе с актом проверки;

рассмотреть вопрос о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного земельного надзора, и региональных органов и организаций, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере землепользования в соответствии с законодательными актами субъектов Российской Федерации;

рассмотреть вопрос о необходимости разработки проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений:

в Земельный кодекс в части отнесения к полномочиям Российской Федерации утверждения типовых правил разработки субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления муниципального земельного контроля;

в Земельный кодекс в части наделения органов местного самоуправления полномочиями по выдаче предписаний об устранений выявленных нарушений земельного законодательства;

в статью 6 Федерального закона об обороте земель в части применения к процедуре изъятия земельного участка материалов, полученных в рамках муниципального земельного контроля;

в статью 10 Федерального закона о защите прав в части расширения перечня оснований для проведения внеплановых проверок;

в статью 10.1 КоАП, определив субъектами ответственности землевладельцев и землепользователей;

в части 25 и 26 статьи 19.5 КоАП в части распространения сферы их действия на отношения, возникающие при неисполнении предписаний органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный земельный контроль;

в статью 28.3 КоАП в части наделения должностных лиц органов муниципального земельного контроля полномочиями возбуждать дела об административных правонарушениях;

рассмотреть целесообразность внесения в федеральное законодательство изменений, направленных на упрощение порядка согласования внеплановых проверок органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

рассмотреть возможность и целесообразность принятия на федеральном уровне нормативного правового акта, устанавливающего сроки выдаваемых органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля предписаний на устранение выявленных земельных правонарушений;

рассмотреть необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части наделения полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль;

в целом положительно оценивая внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного земельного надзора, продолжить работу по совершенствованию и уточнению критериев отнесения земельных участков к определенной категории риска;

отметить результаты Росреестра по совершенствованию осуществления государственного земельного надзора, внедрению дистанционных форм

осуществления государственного земельного надзора, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов.

2. Рекомендовать Минэкономразвития России, Минсельхозу России, Минприроды России совместно с Минфином России разработать предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в части зачисления штрафов за нарушения земельного законодательства в бюджет муниципального образования, на территории которого совершено правонарушение.

3. Рекомендовать Минэкономразвития России, Минсельхозу России, Минприроды России:

рассмотреть возможность подготовки новых Единых методических рекомендаций по вопросам осуществления муниципального земельного контроля, обеспечивающих единообразное осуществление муниципального земельного контроля на всей территории Российской Федерации;

ускорить разработку индикаторов риска нарушения обязательных требований для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Росреестром и его территориальными органами государственного земельного надзора и методики оценки результативности и эффективности осуществления государственного земельного надзора.

4. Рекомендовать Минсельхозу России в целях сохранения и воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения рассмотреть возможность разработки проектов федеральных законов по вопросам:

внесения изменений в статью 8 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" в части закрепления обязанности собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков по проведению почвенного, агрохимического обследования земельных участков сельскохозяйственного назначения;

введения обязательной процедуры паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения, отражающей фактическое состояние земельного участка, его идентификационные характеристики, а также состояние почвенного плодородия;

закрепления обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению перечня особо ценных земель сельскохозяйственного назначения;

внесения изменений в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах" в части запрета добычи общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения;

разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, регулирующий организацию и порядок ведения агрохимического мониторинга сельскохозяйственных угодий.

5. Рекомендовать Росреестру, Россельхознадзору и Росприроднадзору:

обеспечить согласованность в принятии решений по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

рассмотреть возможность подготовки для органов местного самоуправления методических рекомендаций по вопросам проведения муниципального земельного контроля и правильности составления актов проверок с приложением образцов, а также ежеквартально проводить обучающие семинары со специалистами органов муниципального земельного контроля по проблемным вопросам.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации ускорить принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок осуществления муниципального земельного контроля.

7. Рекомендовать ФГУП "Почта России" ускорить сроки доставки почтовых отправлений органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля об устранении выявленных земельных правонарушений.

8. Направить рекомендации "круглого стола" в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и ФГУП "Почта России".

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**парламентских слушаний**
**"Тенденции и проблемы развития земельного законодательства"**

*г. Москва* *14 ноября 2017 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "Тенденции и проблемы развития земельного законодательства", участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Несмотря на то, что система регулирования земельных отношений в Российской Федерации, основанная на Конституции Российской Федерации, в целом сложилась, наиболее общие подходы к решению земельных проблем прошли проверку временем – многообразие форм собственности на землю, основные направления использования земли, государственное и муниципальное управление земельными ресурсами, защита прав на землю, необходимые механизмы и инструменты, способные учесть особенности использования столь многопланового и существенного для общества объекта, как земля, в современной России до конца не сформированы. Не в полной мере законодательно обеспечен баланс публичных и частных интересов, механизмы регулирования использования земли как основы устойчивого социально-экономического развития находятся в стадии формирования.

Региональные особенности, обострение демографических и экологических проблем, необходимость согласованного отраслевого и пространственного развития страны, предполагающего снижение доли добывающего в сравнении с высокотехнологичным, инновационным перерабатывающим производством, эффективное использование природных ресурсов в традиционных отраслях экономики (лесное, сельское хозяйство, другие), решение проблем охраны окружающей среды, обеспечение национальной безопасности и борьбы с коррупцией – эти и многие другие современные вызовы объективно требуют скорейшего решения земельных проблем.

В настоящее время законодательство в сфере земельных отношений все еще нуждается в совершенствовании, унификации, гармонизации, устранении коллизионных норм. При сохранении общих подходов к регулированию земельных отношений, заложенных еще в начале XXI века, в большинстве случаев принимаемые законы направлены на решение довольно узких проблем. Не все рассматриваемые законодательные инициативы отвечают задачам

развития страны и модернизации ее экономики. Часто они базируются на разных концептуальных правовых и экономических взглядах, не всегда согласованы между собой и не в полной мере отражают комплексный характер использования земли, ее социальное и экономическое значение.

Это создает препятствия в осуществлении земельным законодательством важной роли в систематизации регулирования использования земли в современных условиях, формировании справедливого земельного правопорядка.

Упомянутая комплексность в отсутствие такой же комплексной, модернизированной земельной политики порождает необходимость постоянного наращивания и согласования земельно-правовых норм, что, во-первых, обусловливает непрерывное внесение изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, а, во-вторых, делает этот документ крайне сложным для понимания неспециалистов. Земельный кодекс Российской Федерации, как и иные нормативные правовые акты земельного законодательства, за последние годы перенасыщен детализированными положениями, касающимися перераспределения земельных участков (предоставления и изъятия), процедурными и техническими нормами. Это утяжеляет земельно-правовую нормативную базу, что в целом негативно влияет на возможности законодательства как регулятора земельных отношений. В том числе и по этой причине нововведения при практическом применении вызывают неоднозначное толкование на уровне государственной и муниципальной власти, землевладельцев, что порождает многочисленные конфликты, которые ведут к внесению новых поправок. Процесс стал непрерывным и самодостаточным. В то же время целый ряд вопросов земельно-правового регулирования, таких как определение функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, землеустройство, охрана земель и другие, до сих пор ожидают модернизации и развития. Это создает заметный дисбаланс правовой базы государственного управления земельными ресурсами и отслеживания их надлежащего состояния.

Названные причины в совокупности снижают эффективность правового регулирования, что в земельной сфере является фактором постоянной социальной напряженности.

Многофункциональность земли как объекта правоотношений и государственного управления в отсутствие комплексной сбалансированной земельной политики и единой концепции земельного законодательства приводит к разнонаправленному и противоречивому взаимодействию законодательства о земле с другими отраслями, прежде всего с гражданским, градостроительным, лесным, водным законодательством, законодательством о

недрах. Одновременное концептуальное изменение гражданского, земельного и градостроительного законодательства при отсутствии последовательного анализа практики применения ранее вносимых изменений может отрицательно сказаться как на формировании земельного правопорядка, так и на экономическом и социальном климате страны. Имеются разногласия в подходах к регулированию и управлению землями, в том, какие – публичные или частные интересы должны быть в приоритете при введении нового инструмента регулирования. Таким образом, преодоление несогласованности подходов в регулировании земельных отношений остается одной из главнейших задач последнего времени.

Еще одним существенным вызовом оказывается необходимость сочетания в законодательной работе ликвидации недостатков прежних земельных реформ, затрагивающих как вопросы управления земельными ресурсами, так и права землевладельцев, с потребностями внедрения новых подходов государственного стратегического планирования и обеспечения социально-экономического развития общества. Земельное законодательство должно двигаться вперед и следовать общим направлениям социально-экономической политики государства, одновременно выполняя работу над ошибками прошлого.

Все сказанное служит обоснованием разработки новой концепции земельного законодательства в опоре на обновленную государственную земельную политику.

Государственная земельная политика должна соответствовать задачам и принципам устойчивого социально-экономического развития государства как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. В связи с этим, учитывая обширность территорий Российской Федерации, бесперспективно пытаться свести цели использования земель как основы жизни общества к целям развития отдельных городов. Также бесперспективно рассматривать землю исключительно как товар и объект оборота. Логика и смысл земельного законодательства заключается в создании непротиворечивой правовой основы использования земель в целях социально-экономического развития всего общества, что требует системного, комплексного подхода к регулированию землепользования во всех общественно значимых сферах. Приходится констатировать, что эта задача до сих пор не решена.

Оценивая ход проведения земельных преобразований в Российской Федерации, следует отметить целый ряд проблем в области государственного управления земельными ресурсами. И одна из них – это информационное обеспечение использования земель. До сих пор зачастую отсутствуют достоверные сведения о земельных участках и границах зон с особыми

условиями использования территорий, что серьезно затрудняет реализацию всех земельных отношений, управление землями, оборот земель. Пока еще недостаточно эффективна реализация норм федерального законодательства в сфере кадастровой деятельности, в частности, обеспечения проведения комплексных кадастровых работ, а также в сфере устранения противоречий в сведениях государственных реестров.

Остаются актуальными вопросы создания эффективной нормативно-правовой базы мониторинга земель, повышения эффективности государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, завершения разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и другой градостроительной документации в соответствии с требованиями действующего законодательства.

По-прежнему не урегулированы проблемы, связанные с установлением и изменением видов разрешенного использования земельных участков, вопросы системного формирования законодательства в области охраны земель и стимулирования рационального использования земельных участков. В связи с этим дополнительного изучения требует содержание и правовое обеспечение землеустройства как одной из важных функций организации земельных пространств.

Не менее актуальными являются вопросы формирования отвечающего потребностям социально-экономического развития рынка земли, консолидации земель у эффективно хозяйствующих субъектов, в том числе через изъятие неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков.

Требуют совершенствования вопросы оборота земель, предназначенных для наиболее важных видов хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды (земли сельскохозяйственного назначения, промышленности, транспорта, земли особо охраняемых территорий и другие). Так, для земель сельскохозяйственного назначения наиболее важным является вовлечение в аграрное производство неиспользуемых угодий, защита прав собственников сельскохозяйственных земель, в том числе собственников земельных долей, расширение возможностей по распоряжению земельными долями, совершенствование механизма предоставления земельных участков для отдельных направлений сельскохозяйственной деятельности (животноводство, промышленное садоводство и виноградарство и другие), охрана земель сельскохозяйственного назначения, в том числе особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, повышение почвенного плодородия.

Например, по информации, представленной Республикой Татарстан, сложилась практика заключения договоров аренды находящихся в общей долевой собственности земель сельскохозяйственного назначения сроком на 11 месяцев, так как имеется возможность не регистрировать данный договор в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав. При этом у арендатора отсутствует стимул рационального использования земель по целевому назначению, а также исключается возможность наложения штрафных санкций при проведении государственного земельного надзора. Так, при проведении работ, не связанных с сельскохозяйственной деятельностью (что актуально для республики с высоким уровнем нефтедобычи), используются земли сельскохозяйственного назначения. При сроке аренды менее года промышленные компании не имеют возможности оплачивать работы по рекультивации нарушенных земель, сумма которых оплачивается за три года.

Все это показывает необходимость актуализации федеральных законов, непосредственно обеспечивающих рациональное использование и охрану земель, – таких как "О землеустройстве" и "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

Не меньше вопросов вызывает и правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов. Так, необходимо более детально проработать вопрос об ограничении оборотоспособности земель особо охраняемых природных территорий, лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Требует уточнения правовой режим земельных участков, занятых объектами археологического наследия.

Так, по информации, полученной от Краснодарского края, в регионе существует проблема приобретения прав на земельные участки с расположенными на них объектами археологического наследия, чаще всего курганами. Объект археологического наследия и земельный участок, в пределах которого он располагается, находятся в гражданском обороте раздельно. Установлена необходимость включения в условия договора купли-продажи земельного участка условий охранного обязательства. Необходимы гарантии собственников земельных участков – добросовестных приобретателей, приобретших земельный участок для цели, которая не может быть реализована в связи с вновь выявленными ограничениями.

Многие субъекты Российской Федерации отмечают, что отсутствие единого органа управления всегда было и остается актуальным вопросом земельной политики.

Только активная позиция органов государственной власти, эффективное использование имеющихся административных и финансовых ресурсов

гарантируют успешное завершение земельной реформы и, как результат, появление эффективных собственников земельных участков, которые обеспечат соблюдение базовых принципов земельного законодательства Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, участники парламентских слушаний **предлагают:**

1. Государственной Думе, Правительству Российской Федерации:

исходя из значения земли как об одного из основных ресурсов устойчивого социально-экономического развития общества, главной составляющей биосферы, сложного и многопланового объекта общественных отношений рекомендовать разработать принципы и подходы к определению государственной земельной политики, а также концепции земельного законодательства;

при совершенствовании земельного законодательства исходить из обоснованности, непротиворечивости и рациональности правового регулирования, необходимости соблюдения баланса публичных и частных интересов в использовании земель, согласованного использования земель в различных целях, сохранения земельных ресурсов для устойчивого развития настоящих и будущих поколений;

обеспечить соблюдение последовательного и концептуально проработанного соотношения земельного, градостроительного, природоресурсного, гражданского законодательства и законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации;

разработать принципы развития законодательства о землеустройстве;

признать необходимость дальнейшего развития земельного законодательства субъектов Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и федерального земельного законодательства в целях обеспечения регионального социально-экономического развития.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

обеспечить совершенствование взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в части координации управления земельными ресурсами;

рассмотреть возможность создания специального федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами;

обеспечить реализацию положений земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации недвижимости в части совершенствования кадастрового учета и регистрации земельных участков и границ зон с особыми условиями использования территорий;

ускорить принятие постановления Правительства Российской Федерации "О признаках неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушение законодательства Российской Федерации с учетом особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации", разработанного Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

3. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

разработать комплекс мер по повышению эффективности механизма предоставления земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду, в том числе для ведения животноводства на торгах в форме конкурсов либо без проведения торгов;

обеспечить разработку нормативного правового акта, определяющего критерии отнесения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям, в том числе сельскохозяйственных угодий, используемых государственными племенными заводами, племенными репродукторами и организациями, занимающимися сохранением генофондных пород;

рассмотреть возможность законодательного решения вопроса о расширении круга лиц, имеющих право приобретать земельные доли без выделения земельного участка за счет включения в число таких лиц крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных организаций, участвующих в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации активизировать работу по разработке и принятию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию норм федерального земельного законодательства в части вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

5. Направить рекомендации парламентских слушаний в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Комитет Совета Федерации по экономической

политике, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**"круглого стола" на тему**
**"Проблемы эффективности государственного управления земельными ресурсами"**

*г. Москва* *5 апреля 2018 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "Проблемы эффективности государственного управления земельными ресурсами", участники "круглого стола" отмечают.

Распоряжением Правительства от 3 марта 2012 года № 297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы (далее – Основы), которые установили цели государственной политики по управлению земельным фондом: повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Часть мероприятий, перечисленных в Основах, в том числе таких важных, как установление размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение, была реализована. С другой стороны, Основы содержат такие положения, как исключение из земельного законодательства принципа деления земель на категории, которые неоднозначно встречены органами государственной власти, местного самоуправления, землепользователями и экспертным сообществом.

В целом Основы отмечают как незавершенность преобразований земельных отношений, в частности, незавершенность процесса выдела земельных участков в счет земельных долей и необходимость совершенствования порядка их оформления, так и проблемы, условия для решения которых созданы в настоящее время, например, для совершенствования взаимодействия органов государственной власти (переход к электронному документообороту с целью увеличения скорости обмена данными и удешевления документооборота); установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования и другие.

Основы отмечают проблемы в сферах изъятия земельных участков для государственных нужд (возможности привлечения частных средств для оплаты

выкупной цены и убытков, причиняемых изъятием земельных участков; уточнение порядка оценки изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов, установление порядка расчета убытков, причиняемых таким изъятием; предоставление дополнительных прав правообладателям изымаемых земельных участков (право пользования земельным участком в течение определенного времени после его изъятия, право на предоставление иного недвижимого имущества в зачет стоимости изъятого земельного участка и другие), а также в сфере установления сервитутов (прав ограниченного пользования чужим земельным участком для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с пользованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение, уточнения порядка внесения платы за сервитут, в том числе в части отказа от внесения платы за сервитут в виде единовременного платежа).

В целом же современное земельное законодательство представляет собой сложную систему, в которой земельные отношения, в том числе в сфере государственного управления земельными ресурсами, наряду с Земельным кодексом Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), новая редакция которого с 1 марта 2015 года изменила значительную часть земельно-правовых норм, регулируются также Лесным, Водным, Градостроительным кодексами Российской Федерации, федеральными законами "О государственной регистрации недвижимости", "О кадастровой деятельности", "О землеустройстве", "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель", подзаконными нормативными правовыми актами.

В настоящее время можно говорить о таких функциях государственного управления земельными ресурсами, как территориальное планирование использования и охраны земель; предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности; резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд; учет и регистрация объектов земельных отношений; перевод земель или земельных участков из одной категории в другую; градостроительное зонирование; землеустройство; государственный мониторинг земель; государственный (муниципальный) земельный надзор (контроль).

Информационное обеспечение использования и охраны земель представляет одну из наиболее значимых проблем ввиду неполноты, а в ряде случаев и полного отсутствия достоверных сведений о земельных участках и границах зон с особыми условиями использования территорий. Недостаточно эффективна реализация норм федерального законодательства в сфере кадастровой деятельности, в частности обеспечения проведения комплексных кадастровых работ, а также в сфере устранения противоречий в сведениях государственных реестров на основе приоритета государственного реестра прав на недвижимость перед данными государственного лесного реестра.

Остаются актуальными вопросы создания полноценной нормативно-правовой базы мониторинга земель, повышения эффективности государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, завершения разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и другой градостроительной документации в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Не урегулированы проблемы, связанные с установлением и изменением видов разрешенного использования земельных участков, вопросы системного формирования законодательства в области охраны земель и стимулирования рационального использования земельных участков. В связи с этим дополнительного изучения требует содержание и правовое обеспечение землеустройства как одной из важных функций организации земельных пространств. Необходима актуализация федеральных законов, непосредственно обеспечивающих рациональное использование и охрану земель, таких как "О землеустройстве" и "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

При этом в последние годы наметилась тенденция к детализации положений Земельного кодекса и других нормативных правовых актов земельного законодательства, включению процедурных и технических норм (например, касающихся перераспределения земельных участков). По данному поводу следует отметить, что излишняя детализация способствует возникновению противоречий вновь принятых нормативных актов с принятыми ранее, что негативно влияет на возможности законодательства как регулятора земельных отношений, что в свою очередь вызывает неоднозначное толкование на уровне государственной и муниципальной власти, землевладельцев, способствуя возникновению земельных споров.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" на комплексной и системной основе пересмотрен порядок предоставления земельных участков, находящихся

в государственной или муниципальной собственности. Однако его практическая реализация вызывает немало проблем, особенно в части вопросов предоставления земель и порядка установления сервитутов.

Немало вопросов вызывает и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, претерпевшее значительные изменения с принятием Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", который усовершенствовал порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В надзорно-контрольной сфере наблюдается недостаточное взаимодействие органов государственного и муниципального земельного надзора. Кроме того, наблюдается тенденция к исключению норм об особенностях земельного контроля, установленных Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" при доработке законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципального контроля. Анализ практики организации муниципального земельного контроля показывает различные подходы к нормативно-правовому регулированию осуществления муниципального земельного контроля.

Необходимо обеспечить организацию мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения.

Эффективное функционирование основных направлений государственного управления земельными ресурсами основывается на полноценном информационном, планово-картографическом, научно-методическом и кадровом обеспечении, качественной кадастровой оценке земельных участков, а также на полноценной защите прав на землю и разрешении земельных споров.

Требуется создать современную систему кадрового и научного обеспечения системы управления земельными ресурсами, принимать меры по повышению квалификации специалистов органов местного самоуправления, осуществляющих мероприятия по муниципальному земельному контролю; использовать инструменты межмуниципального сотрудничества в целях обмена информацией и опытом в рамках реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Отсутствие единого органа государственного управления земельными ресурсами всегда было и остается актуальным вопросом земельной политики.

Необходимо сформировать орган, обладающий всей полнотой функций и ответственности за рациональное использование и охрану земельных ресурсов.

Исходя из вышеизложенного, участники "круглого стола" **предлагают**:

1. Рекомендовать Государственной Думе:

при принятии в первом чтении проектов федеральных законов учитывать готовность подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих механизм реализации проектируемых норм;

при рассмотрении во втором чтении проекта федерального закона № 332053-7 "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" учитывать особенности, установленные Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля";

ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:

№ 187920-7 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов";

№ 355214-7 "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации";

№ 826412-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий).

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

ускорить рассмотрение и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)";

при разработке новой редакции Федерального закона "О землеустройстве" рассмотреть возможность привлечения к данной деятельности ученых и специалистов Государственного университета по землеустройству, Национального союза землеустроителей и других профессиональных объединений в области землеустроительной деятельности;

обеспечить совершенствование взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в части координации управления земельными ресурсами;

рассмотреть возможность создания единого специального федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами;

обеспечить реализацию положений земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации недвижимости в части совершенствования кадастрового учета и регистрации земельных участков и границ зон с особыми условиями использования территорий;

рассмотреть вопрос об уточнении ограничений оборотоспособности земельных участков в населенных пунктах, расположенных на территории Центральной экологической зоны озера Байкал.

3. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

ускорить доработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";

разработать комплекс мер по повышению эффективности механизма предоставления земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду для ведения животноводства на торгах в форме конкурсов либо без проведения торгов;

рассмотреть вопрос о целесообразности установления льготной арендной платы за земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, заросшие древесно-кустарниковой растительностью и в отношении которых арендаторами будет обеспечена подготовка проекта культуртехнической мелиорации с проведением соответствующих мероприятий;

рассмотреть возможность разработки мер, направленных на проведение комплексных мелиоративных мероприятий на невостребованных, необрабатываемых земельных участках сельскохозяйственного назначения, покрытых травостоем, древесно-кустарниковой растительностью, с целью вовлечения таких земель в сельскохозяйственное производство;

рассмотреть вопрос о необходимости разработки нормативного правового акта, регламентирующего порядок списания (в исключительных случаях) мелиоративных систем, а также перевода мелиорированных земель в немелиорированные в связи с невосстановимой утратой указанными землями приобретенных ими качеств;

рассмотреть вопрос о целесообразности введения обязательной процедуры паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения, отражающей фактическое состояние земельного участка, его

идентификационные характеристики, а также состояние почвенного плодородия;

разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, регулирующий организацию и порядок ведения агрохимического мониторинга сельскохозяйственных угодий.

4. Рекомендовать Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть вопрос об аккумуляции на единой государственной электронной платформе информации и сведений о земельных участках как объектах недвижимости, землях (почвах) и иных природных ресурсах, включая сведения об их видовых и стоимостных показателях на основе современных технологий и методов получения данных о земле.

5. Рекомендовать Министерству образования и науки Российской Федерации активизировать работу по подготовке специалистов и проведению научно-исследовательских разработок в области получения и использования пространственных сведений об объектах недвижимости для эффективного управления земельными ресурсами.

6. Рекомендовать Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службе по надзору в сфере природопользования обеспечить согласованность в принятии решений по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

7. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

ускорить проведение работ по внесению в Единый государственный реестр недвижимости сведений о местоположении границ муниципальных образований и границ между субъектами Российской Федерации;

активизировать работу по разработке и принятию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию норм федерального земельного законодательства в части обеспечения земельными участками отдельных категорий граждан (в том числе многодетных, малообеспеченных семей, лиц, проработавших в районах Крайнего Севера не менее 20 лет, и других).

8. Направить рекомендации "круглого стола" в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство сельского

хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Совета Федерации по экономической политике, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**парламентских слушаний**
**"Тенденции и проблемы развития земельного законодательства"**

*г. Москва* *19 апреля 2018 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "Тенденции и проблемы развития земельного законодательства", участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Совершенствование законодательства об использовании и охране земель продолжает оставаться крайне актуальным. Интенсивность изменения земельного законодательства в последние годы обусловлена прежде всего имеющимися проблемами в правоприменительной практике, необходимостью совершенствования правовых механизмов и в целом государственной политики в сфере земельных и смежных отношений.

В целях повышения эффективности правового регулирования земельных отношений внесены изменения в действующее законодательство, например в части порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, изъятия земельных участков для публичных нужд.

Приняты федеральные законы от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и от 31 декабря 2014 года № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которые составили нормативную основу для реформирования земельного законодательства.

Федеральный закон от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", установил особенности предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Основной целью данного закона стало привлечение

жителей России к освоению земельных участков, расположенных на Дальнем Востоке, в целях ускоренного социально-экономического развития региона.

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" направлен на совершенствование порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их ненадлежащем использовании. Кроме того, был принят Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель", которым установлен механизм устранения противоречий в сведениях Единого государственного реестра недвижимости и государственного лесного реестра. Однако до настоящего времени отсутствует системный подход к реализации данного федерального закона.

Проблемы в развитии земельного законодательства во многом обусловлены многофункциональностью и многоаспектностью земли как объекта правоотношений. Комплексный характер правоотношений, соответственно, приводит к разнонаправленным и противоречивым тенденциям развития земельного законодательства.

По-прежнему не урегулированы проблемы, связанные с установлением и изменением видов разрешенного использования земельных участков, вопросы системного формирования законодательства в области охраны земель и стимулирования рационального использования земельных участков.

Остаются актуальными вопросы создания эффективных механизмов вовлечения в оборот земель, предназначенных для наиболее важных видов хозяйственной деятельности (земли сельскохозяйственного назначения, промышленности, транспорта и другие). Так, для земель сельскохозяйственного назначения наиболее важным является: вовлечение в аграрное производство неиспользуемых угодий; защита прав собственников сельскохозяйственных земель, в том числе собственников земельных долей; расширение возможностей по распоряжению земельными долями; совершенствование механизма предоставления земельных участков для отдельных направлений сельскохозяйственной деятельности (животноводство, промышленное садоводство и виноградарство, другие); охрана земель сельскохозяйственного назначения, в том числе особо ценных и продуктивных сельскохозяйственных угодий; повышение почвенного плодородия.

Одним из наиболее острых вопросов при осуществлении государственного управления земельными ресурсами является учет земельных участков и обеспечение информационной доступности. В настоящее время в отношении половины всех земельных участков в стране отсутствует информация о точных границах. Эта проблема актуальна для земельных участков, относящихся к различным категориям земель. В связи с этим важнейшей задачей на сегодняшний день является обеспечение полноты государственного кадастрового учета земельных участков и внесение сведений о них в Единый государственный реестр недвижимости, а также обеспечение достоверности данных, содержащихся на официальном сайте федеральной информационной системы. Следует отметить, что в 2014 году был принят федеральный закон, регулирующий вопросы комплексных кадастровых работ[75]. Им определен необходимый инструментарий для оптимального территориального планирования, наполнения бюджетов и повышения инвестиционной привлекательности регионов. Проведение таких работ направлено на повышение качества данных реестра недвижимости за счет внесения в него сведений о границах земельных участков, находящихся на кадастровом учете. Это позволяет уменьшить количество земельных споров, упростить оборот недвижимости, защитить земельные участки общего пользования от незаконного использования и застройки.

Не менее актуальными являются вопросы формирования отвечающего потребностям социально-экономического развития рынка земли, консолидации земель у эффективных хозяйствующих субъектов, в том числе через изъятие неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков. Отмечаются сложности механизма признания прав на земельные доли, в том числе проблемы выделения земельных участков в счет земельных долей, невозможность признания права субъекта Российской Федерации и муниципального образования на невостребованные земельные доли. Отдельными субъектами Российской Федерации отмечается необходимость проведения инвентаризации использования земельных долей, исключения необоснованного приостановления процесса их выдела, регламентации процедуры использования невостребованных земель до установления их собственника.

Требует дальнейшего совершенствования механизм обеспечения доступа к государственным и муниципальным земельным ресурсам. Перечень случаев предоставления земельных участков без торгов постоянно расширяется, что не

[75] Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 447-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

способствует обеспечению стабильности земельного законодательства и единству государственной политики в сфере использования земельных ресурсов. Представляется целесообразным дальнейшее совершенствование института аренды как механизма предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Субъектами Российской Федерации отмечаются проблемы с исполнением судебных решений о понуждении иностранных лиц отчуждать земельные участки из состава земель сельскохозяйственного значения, которые не могут принадлежать иностранным лицам в силу закона: не определен субъект, который должен организовать торги, а также затруднена реализация преимущественного права покупки таких участков со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо также усилить контроль за деятельностью посредников по передаче на праве субаренды земель сельскохозяйственного назначения.

Также целесообразно рассмотреть возможность софинансирования из федерального бюджета мероприятий по внесению в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон и населенных пунктов, а также устранение пересечений границ территориальных зон с границами земельных участков и возможность изменения отдельных положений приказа Минприроды и Роскомзема от 22 декабря 1995 года № 525/67 "Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы" в части согласования проекта рекультивации земель.

Только активная позиция органов государственной власти, эффективное использование имеющихся административных и финансовых ресурсов гарантируют успешное завершение земельной реформы и, как результат, появление эффективных собственников земельных участков, которые обеспечат соблюдение базовых принципов земельного законодательства Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, участники парламентских слушаний **предлагают**:

1. Рекомендовать Государственной Думе:

при принятии в первом чтении проектов федеральных законов учитывать готовность подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих механизм реализации проектируемых норм;

при рассмотрении во втором чтении проекта федерального закона № 332053-7 "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" учитывать особенности, установленные Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля";

ускорить рассмотрение проектов федеральных законов:

№ 187920-7 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов";

№ 190634-6 "О внесении изменения в статью 77 Земельного кодекса Российской Федерации" (в части установления возможности использования земель сельскохозяйственного назначения в целях размещения зданий, строений, сооружений для реализации сельскохозяйственной продукции);

№ 276436-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)" в части совершенствования залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации";

№ 406473-7 "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

разработать концепцию развития земельного законодательства, обеспечивающую его системное развитие с учетом принципа историзма, постоянства и стабильности регулирования земельных отношений в России;

ускорить рассмотрение и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)";

при разработке новой редакции Федерального закона "О землеустройстве" рассмотреть возможность привлечения к данной деятельности ученых и специалистов Государственного университета по землеустройству, Национального союза землеустроителей и других профессиональных объединений в области землеустроительной деятельности;

при разработке схем территориального планирования Российской Федерации предусматривать планирование использования земель на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, включая разработку схем размещения и развития агропромышленного производства;

рассмотреть возможность создания единого специального федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами;

рассмотреть вопрос о целесообразности создания научно-исследовательского института земельных ресурсов в целях научного,

технологического и правового сопровождения решений в сфере земельно-имущественных отношений.

3. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации ускорить доработку проектов федеральных законов:

"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения";

"О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения";

"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);

"О внесении изменения в статью 396 части второй Налогового кодекса Российской Федерации";

"О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";

рассмотреть вопрос о целесообразности установления порядка предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов при условии последующего использования данного земельного участка по целевому назначению в целях защиты местных сельскохозяйственных товаропроизводителей;

рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в статью 5 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", уточняющих способы и порядок отчуждения иностранным гражданином земельного участка (доли) из земель сельскохозяйственного назначения, а также предусматривающих дальнейшее исполнение судебных решений о прекращении права собственности иностранного лица на земли сельскохозяйственного назначения в порядке, установленном Федеральным законом "Об исполнительном производстве";

на основе объективной оценки деятельности высших учебных заведений, осуществляющих подготовку специалистов по землеустройству и кадастрам, рассмотреть вопрос об оптимизации сети таких высших учебных заведений.

4. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации рассмотреть вопрос о создании в субъектах Российской Федерации федеральных бюджетных учреждений, осуществляющих землеустроительную деятельность.

5. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть вопрос о совершенствовании градостроительного и земельного законодательства в части, касающейся проведения комплексных кадастровых работ.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации активизировать работу по разработке и принятию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию норм федерального земельного законодательства в части вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

7. Рекомендовать Государственному университету по землеустройству:

усилить земельно-правовую подготовку бакалавров и магистров, обучающихся по направлению "землеустройство и кадастры";

организовать в университете подготовку бакалавров-юристов земельно-правового профиля.

8. Направить рекомендации парламентских слушаний в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Комитет Совета Федерации по экономической политике, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Государственный университет по землеустройству.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**"круглого стола" на тему**
**"Законодательное обеспечение проведения землеустройства**
**в Российской Федерации: проблемы и перспективы"**

*г. Москва* *18 декабря 2019 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "Законодательное обеспечение проведения землеустройства в Российской Федерации: проблемы и перспективы", участники "круглого стола" отмечают.

Российская Федерация как самое крупное по площади государство и, соответственно, по земельным ресурсам обладает особыми условиями использования земель и значительно отличается от всех других государств не только размерами землепользований хозяйствующих субъектов, но и неустойчивой системой землепользования, низким уровнем охраны земель. В то же время действующее законодательство не в полной мере обеспечивает достаточную защиту земельных ресурсов от негативного воздействия. Огромные площади земель в настоящее время оказываются в заброшенном состоянии, постоянно растет количество нарушенных, деградированных, загрязненных земель. Это сказывается на землях сельскохозяйственного назначения и иных особо ценных землях, обладающих свойствами плодородия, являющихся средством производства. Сокращаются площади сельскохозяйственных и лесных угодий, продолжается дробление участков, растет количество неудобий и чересполосицы, недостаточно активно функционируют механизмы отслеживания качества земель. Это говорит о том, что в арсенале государственного управления земельными ресурсами отсутствует действенный инструмент, способный исправить нарастающие недостатки землепользования, приводящие к огромным потерям ценных земель, дефициту пригодных для использования земельных ресурсов.

Современное земельное законодательство представляет собой сложную систему, в которой земельные отношения, в том числе в сфере государственного управления земельными ресурсами, наряду с Земельным кодексом Российской Федерации регулируются также Лесным, Водным, Градостроительным кодексами Российской Федерации, федеральными законами "О государственной регистрации недвижимости", "О кадастровой деятельности", "О землеустройстве", "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", "О государственном регулировании

обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель", подзаконными нормативными правовыми актами.

Одним из наиболее актуальных направлений в рамках совершенствования и модернизации регулирования управления земельными ресурсами в контексте развития территорий следует считать обеспечение формирования механизмов, обеспечивающих стратегическое планирование использования земельных ресурсов, в том числе территориальное планирование зонирование территорий, имеющих комплексный характер. При этом должны учитываться все социально значимые направления, включая не только освоение территорий под застройку, но и аграрную сферу, развитие сети особо охраняемых природных территорий, охрану и использование лесов, водных объектов, недр, что является необходимым условием сбалансированного устойчивого развития общества. Важно учитывать нарастающие тенденции использования земельных ресурсов с обращением к инструментам государственного пространственного и отраслевого стратегического планирования.

В связи с этим одним из обсуждаемых направлений развития земельного законодательства является совершенствование института землеустройства. В настоящее время назрела необходимость существенного обновления положений федеральных законов, непосредственно обеспечивающих рациональное использование и охрану земель, – таких как "О землеустройстве" и "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" определяет землеустройство как мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Тем самым землеустройство признается механизмом, обеспечивающим не только планирование использования земель, но и сбор информации для

уяснения прогноза об их состоянии. Это в целом связывает землеустройство с деятельностью в области стратегического планирования.

Вместе с тем его положения не вписываются в полной мере в систему земельного законодательства, законодательства о государственной регистрации недвижимости, законодательства о градостроительной деятельности. Затруднена его реализация в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

В целях урегулирования отношений в сфере землеустройства в Правительстве Российской Федерации разрабатывается проект федерального закона "О землеустройстве" (далее – законопроект). Идея совершенствования законодательного регулирования землеустройства как основы дальнейшего развития этого института заслуживает поддержки. Решение вопросов упорядочивания земельных отношений необходимо осуществлять на основе комплексного подхода к землеустройству. Следует развивать мониторинг земель как метод сбора достоверной информации о состоянии земель, в том числе в целях землеустройства. Необходимо ускорить доработку и внесение законопроекта в Государственную Думу.

Исходя из вышеизложенного, участники "круглого стола" **предлагают**:

1. Рекомендовать Государственной Думе ускорить рассмотрение проекта федерального закон № 828213-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (о порядке уточнения в документах территориального планирования и градостроительного зонирования сведений о границах населенных пунктов и границах территориальных зон).

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

рассмотреть возможность подготовки единого стратегического документа развития государственного управления земельным фондом в Российской Федерации на период после 2020 года;

учесть при доработке законопроекта важный комплексный характер землеустройства как составляющей государственного управления рациональным использованием земель в Российской Федерации, предусмотрев при этом сохранение, совершенствование и развитие действующего института землеустройства как составляющей механизма стратегического планирования в сфере землепользования и природопользования, направленного на обеспечение единых правил по рациональному и эффективному использованию земель различных категорий:

введение при проведении землеустройства принципов и механизмов учета потребностей социально-экономического развития территорий, сочетания публичных и частных интересов;

включение в деятельность по землеустройству всех необходимых мероприятий по отслеживанию и учету качества, сохранению и восстановлению земель в целях их рационального использования;

обоснованное соотношение землеустройства с градостроительным регулированием, регулированием лесоустройства, управлением в области охраны и использования природных ресурсов;

требования к землеустроительной документации, а также организацию контроля землеустроительной документации;

установление квалификационных требований к специалистам по землеустройству;

определение случаев проведения обязательного землеустройства;

определение последовательности землеустроительных действий;

обеспечение прав правообладателей земельных участков и хозяйствующих субъектов;

механизмы компенсации потерь при сокращении площади плодородных и ценных земель;

в финансово-экономическом обосновании законопроекта предусмотреть предоставление дополнительных средств бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по обязательному землеустройству;

ускорить доработку и внесение в Государственную Думу законопроекта;

ускорить доработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в части совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения).

3. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

активизировать формирование подходов к совершенствованию института землеустройства;

ускорить доработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";

рассмотреть возможность разработки мер, направленных на проведение комплексных мелиоративных мероприятий на невостребованных, необрабатываемых земельных участках сельскохозяйственного назначения, покрытых травостоем, древесно-кустарниковой растительностью, с целью вовлечения таких земель в сельскохозяйственное производство.

4. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации:

рассмотреть вопрос о сосредоточении в едином государственном информационном ресурсе всех сведений о земле, в том числе сведений о сельскохозяйственных угодьях;

провести дополнительное обсуждение с профессиональным и научным сообществом законопроекта до его внесения в Правительство Российской Федерации, а также возобновить деятельность ранее образованной межведомственной рабочей группы по вопросам совершенствования института землеустройства.

5. Рекомендовать Министерству образования и науки Российской Федерации:

увеличить контрольные цифры приема по направлениям подготовки "землеустройство и кадастры" (21.03.02, 21.04.02) с учетом предстоящих работ в рамках реализации государственных программ "Управление земельными ресурсами Российской Федерации на период с 2021 по 2030 год" и "Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие мелиоративного комплекса";

активизировать работу по подготовке специалистов и проведению научно-исследовательских разработок в области получения и использования пространственных сведений об объектах недвижимости для эффективного управления земельными ресурсами.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации ускорить проведение работ по внесению в Единый государственный реестр недвижимости сведений об объектах землеустройства, в том числе о местоположении границ муниципальных образований и границ между субъектами Российской Федерации.

7. Направить рекомендации "круглого стола" в Правительство Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Совета Федерации по экономической политике, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Государственный университет по землеустройству.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**"круглого стола" на тему**
**"О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения"**

*г. Москва* *27 февраля 2020 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения", участники "круглого стола" отмечают.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в России в 2018 году составляла 382,5 млн га, в том числе самая ценная часть – сельскохозяйственные угодья – 197,7 млн га[76], из них 116, 2 млн га – пахотные почвы. В 2019 году посевы занимали 79,8 млн га, пары – 12 млн га.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 30 апреля 2012 года, констатируется, что практически во всех субъектах Российской Федерации сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота. Основными негативными процессами, приводящими к деградации почв, изменению среды обитания растений, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв.

Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" предусмотрено, что обеспечение продовольственной безопасности осуществляется за счет в том числе повышения плодородия почв, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий.

Для сельского хозяйства должны производиться классификация и группировка почв, именно они обладают плодородием. Следовательно, нужны принципиально новые методологические основы и наборы методик исследования, основанные на получении, накоплении, проверке и алгоритмах

[76] По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году.

использования массивов цифровых геопространственных данных о состоянии почвенного покрова.

По экспертным оценкам, уже 25 лет наблюдается ежегодный отрицательный баланс основных элементов минерального питания растений. В 1990 году внесение органических удобрений в расчете на 1 условную голову скота в хозяйствах всех категорий составляло 6,5 тонны, сейчас – менее 2 тонн. Торф не используется вовсе. В крайне незначительных количествах проводятся работы по известкованию почв. Необходимо пополнение запасов органического вещества за счет внесения в почву навоза и обязательной заделки пожнивных остатков для предотвращения потерь гумуса и восстановления агрономически ценной структуры почвы.

Стратегический национальный ресурс – почвы с их плодородием – остаются недооцененными и используются ненадлежащим образом, объемы используемых удобрений и мелиорантов недостаточны даже для простого воспроизводства плодородия.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года № 1292-р "Об утверждении Концепции 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" констатируется, что в большинстве субъектов Российской Федерации продолжается снижение плодородия почв, ухудшается состояние земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства. Почвенный покров, особенно сельскохозяйственных угодий, подвержен деградации и загрязнению, теряет устойчивость к разрушению, способность к восстановлению свойств и воспроизводству плодородия.

Проводимый в настоящее время мониторинг не обеспечивает наблюдения за земельными участками и полями севооборота как производственным ресурсом. Он не осуществляется по ряду параметров, характеризующих плодородие почв, имеющих существенное значение для сельскохозяйственного производства.

Состояние российских почв требует принятия комплекса мер, направленных на их сохранение, охрану и воспроизводство плодородия. В настоящее время Государственной Думой принят в первом чтении 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", которым, в частности, предлагается сделать обязательным для

землевладельцев и арендаторов проведение агротехнических, мелиоративных и фитосанитарных мероприятий по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, собственники будут обязаны регулярно проводить исследования почв и направлять их результаты в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Следует ввести в действующее законодательство полноценное, научно обоснованное, однозначное, неконтекстное определение почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.

Необходимо отметить особую роль землеустройства как комплекса мероприятий по изучению состояния почв, планированию, организации их рационального использования и охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального по утвержденному проекту использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Почвы, их характеристики и плодородие должны быть в числе обязательных критериев эффективности осуществления всех мероприятий по землеустройству. Неоднородность природных условий, почвенного покрова, климата, агрометеорологических характеристик обуславливает невозможность введения универсальных сельскохозяйственных регламентов. Между тем существует большой опыт в создании зональных и региональных адаптивно-ландшафтных систем земледелия с контурно-мелиоративной организацией территории (внутрихозяйственным землеустройством), что позволяет эффективно и бережно использовать имеющиеся природные ресурсы (почву, влагу и другое).

В приоритетном порядке следует реализовать меры, направленные на восстановление системы профессиональной и научной подготовки кадров в области агрохимии, мелиорации и почвоведения, земельных отношений, землеустройства и кадастра.

Исходя из вышеизложенного, участники "круглого стола" **предлагают**:

1. Рекомендовать Государственной Думе ускорить принятие проекта федерального закона № 681101-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области охраны сельскохозяйственных угодий".

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

ускорить доработку и внесение в Государственную Думу:

проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" с учетом дополнения его положений понятиями "почвы", "плодородие почв", "рациональное использование почв и агрохимикатов";

проектов федеральных законов "О землеустройстве" и "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в части совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения);

проекта федерального закона, направленного на установление порядка проведения государственного мониторинга земель и почв в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий;

проекта федерального закона, предусматривающего усиление административной ответственности за порчу земли и почвы;

рассмотреть возможность утверждения государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации;

рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" в части отмены лицензирования утилизации биологических отходов производства животноводческой продукции (навоза) для хозяйств, использующих навоз в качестве органических удобрений на собственных полях, и в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" в части исключения из него навоза, птичьего помета и продукции их содержащей;

рассмотреть целесообразность разработки нормативного правового акта по утверждению правил обращения, перемещения, хранения, переработки, утилизации, обеззараживания, использования органических отходов и органических удобрений;

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

продолжить наращивать уровень государственной поддержки в целях обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, развития мелиорации земель и почв, разработки альтернативных инновационных подходов к использованию удобрений.

3. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность:

разработки мер организационного, структурного и финансово-экономического характера, направленных на проведение комплексных мелиоративных мероприятий на невостребованных, необрабатываемых земельных участках сельскохозяйственного назначения, покрытых травостоем, кустарником, мелколесьем и лесом малоценных пород, с целью вовлечения таких земель в сельскохозяйственное производство;

разработки системы мер, направленных на воспроизводство почвенного плодородия: восполнение запасов макро- и микроэлементов питания растений; внедрение зональных и региональных адаптивно-ландшафтных систем земледелия с контурно-мелиоративной организацией территории (внутрихозяйственным землеустройством), восстановление функционирования осушительных мелиоративных систем; внедрение высокотехнологичных методов переработки навоза и помета с регламентацией мер безопасного обращения с момента постановки их на производство до реализации и применения агрохимических средств конечным потребителем; внедрение инновационных высокотехнологичных гуминовых и органо-минеральных препаратов и удобрений; разработка и внедрение микробных препаратов для восстановления плодородия почв;

установления обязательной процедуры паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения, отражающей фактическое состояние земельного участка, в том числе показатели, характеризующие плодородия почв;

законодательного закрепления обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению перечня особо ценных сельскохозяйственных угодий и почв, использование которых для других целей не допускается;

разработки механизма экономического стимулирования добросовестных землепользователей в зависимости от изменения основных показателей плодородия почв;

разработки проекта постановления Правительства Российской Федерации, регулирующего организацию и порядок ведения почвенно-агрохимического мониторинга состояния сельскохозяйственных угодий;

создания научно-методического совета по обеспечению плодородия почв и восстановления системы регулярных почвенных обследований;

завершения подготовительных работ по организации государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения с полным охватом им всех земель и почв, используемых для ведения сельского хозяйства;

принятия в кратчайшие сроки подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 27 декабря 2019 года № 477-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О мелиорации земель" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиорации".

4. Рекомендовать Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

активизировать работу по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения почв, в том числе в части ведения Красной книги почв Российской Федерации и ее региональных составляющих;

рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство об использовании и охране недр в части закрепления обязательного проведения работ по рекультивации нарушенных земельных участков сельскохозяйственного назначения, ликвидации или консервации отработанных горных выработок после завершения добычи полезных ископаемых (карьеры, шахты, скважины), а также возможность введения прямого запрета на осуществление деятельности по добыче полезных ископаемых на участках недр, расположенных в границах земель сельскохозяйственного назначения, до их перевода в иную категорию.

5. Рекомендовать Министерству науки и высшего образования Российской Федерации информировать высшие учебные заведения, осуществляющие подготовку бакалавров и магистров по направлениям подготовки "агрохимия и почвоведение" (35.03.03, 35.04.03, 06.03.02), "землеустройство и кадастры" (21.03.02, 21.04.02), о своевременном уточнении учебно-методических материалов и усилении земельно-правовых аспектов при подготовке бакалавров и магистров с учетом вступивших в силу федеральных законов и находящихся на рассмотрении проектов федеральных законов по вопросам землеустройства и сохранения почвенного плодородия.

6. Рекомендовать Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии рассмотреть возможность:

сосредоточения в едином государственном информационном ресурсе всех сведений о земле, в том числе сведений о сельскохозяйственных угодьях, и о состоянии почв;

разработки единой упрощенной схемы передачи мелиоративных систем в собственность пользователей земельных участков и внесения в правоустанавливающий документ на земельный участок сельскохозяйственного назначения сведений о видах сельскохозяйственных угодий, мелиоративных систем и (или) отдельно расположенных гидротехнических сооружений;

совершенствования работы по ведению государственного мониторинга земель и почв, включающего в себя своевременное выявление изменений их состояния, оценку этих изменений, прогноз и выработку рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов.

7. Рекомендовать Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службе по надзору в сфере природопользования обеспечить своевременный и полный государственный надзор за целевым и рациональным использованием земель и проведением мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия почв.

8. Рекомендовать законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

активизировать разработку и утверждение нормативных правовых актов агроэкологического районирования земель сельскохозяйственного назначения сельских поселений с использованием адаптивно-ландшафтного подхода, которые включают перечень требований и обязательных мероприятий по улучшению и охране почв от ветровой, водной эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия, а также по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня плодородия почв и мелиорации;

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;

изучить опыт субъектов Российской Федерации по внедрению зональных противоэрозионных, адаптивно-ландшафтных систем земледелия, направленных на обеспечение воспроизводства плодородия, охрану почв и агроландшафтов, а также по эффективному и рациональному использованию природных ресурсов в сельском хозяйстве;

повысить эффективность использования мелиорированных земель и почв;

активизировать деятельность по нормативному обеспечению и ведению красных книг почв субъектов Российской Федерации.

9. Рекомендовать Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ:

скоординировать работу по подготовке и имплементации законодательной базы по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения с учетом региональных особенностей и плодородия почв;

изучить возможность разработки модельного законодательства для совершенствования комплекса мер по обеспечению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения.

10. Направить рекомендации "круглого стола" в Правительство Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Совета Федерации по экономической политике, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, Российскую академию наук.

**РЕШЕНИЕ**
**Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по вопросу "О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения"**

*г. Москва* *18 декабря 2020 года*

Рассмотрев вопрос "О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения", Президиум Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации (далее – Президиум Совета законодателей Российской Федерации) отмечает следующее.

Общая площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, по данным, предоставленным Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, на 1 января 2019 года – 197,7 млн гектаров, в том числе общая площадь пашни – 116,24 млн гектаров, сенокосов – 18,72 млн гектаров, пастбищ – 57,20 млн гектаров, залежи – 4,31 млн гектаров, многолетних насаждений – 1,23 млн гектаров.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, предусмотрено, что обеспечение продовольственной безопасности осуществляется в том числе за счет повышения плодородия почв, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. При этом сохранение, восстановление и повышение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения являются составляющими развития и совершенствования агропромышленного комплекса Российской Федерации.

Вопросы обеспечения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения регулируются, в частности, Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", Федеральным законом от 10 января 1996 года № 4-ФЗ "О мелиорации земель", Федеральным законом от 19 июля 1997 года № 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Водным кодексом Российской Федерации,

Земельным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, принят Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 308-ФЗ "О внесении изменений в статью 22 Федерального закона "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" и Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". В настоящее время разрабатываются нормативные правовые акты, необходимые для реализации этого закона.

Вместе с тем Президиум Совета законодателей Российской Федерации отмечает ряд проблем, препятствующих эффективному обеспечению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения: отсутствие полной и достоверной информации о землях сельскохозяйственного назначения, их границах и качественных характеристиках, единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения; неэффективность землеустройства как комплекса мероприятий по изучению состояния почв, планированию и организации их рационального использования и охраны; неиспользование по назначению земель сельскохозяйственного назначения и последующее ухудшение их состояния; недостаточное нормативно-правовое регулирование своевременного выявления изменения состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, оценки этих изменений.

Следует законодательно определить понятия почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.

Необходимо также реализовать меры, направленные на восстановление системы профессионального образования и подготовки научных кадров в области агрохимии, мелиорации и почвоведения, а также земельных отношений, землеустройства и кадастра.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года, отмечается, что практически во всех субъектах Российской Федерации сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель, интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота. Основными негативными процессами, приводящими к деградации почв, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв.

Достижение показателей продовольственной безопасности и объема экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия осуществляется за счет не восполняемых расходов резервов плодородия почв.

Состояние почв в нашей стране требует принятия комплекса мер, направленных на их сохранение, охрану и воспроизводство плодородия. По экспертным оценкам, в течение 25 лет наблюдается ежегодный отрицательный баланс основных элементов минерального питания растений. Стратегический национальный ресурс и основа устойчивого развития страны – почвы с их плодородием остаются недооцененными и используются ненадлежащим образом, объемы применяемых удобрений и мелиорантов недостаточны даже для простого воспроизводства плодородия. К тому же неоднородность природных условий, почвенного покрова, климата, агрометеорологических характеристик делает невозможным введение универсальных сельскохозяйственных регламентов.

По мнению Президиума Совета законодателей Российской Федерации, неэффективное использование земельных ресурсов приводит к сокращению продуктивных сельскохозяйственных угодий. Длительное неиспользование пашни и связанное с этим ухудшение ее качественных характеристик потребует больших усилий и материально-финансовых затрат на вовлечение этих земель вновь в оборот.

Министерством сельского хозяйства Российской Федерации разработан проект государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, согласно которому планируется вовлечение в сельскохозяйственный оборот 13 млн гектаров неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет площадей, покрытых древесно-кустарниковой растительностью.

Следует отметить, что реализация постановления Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года № 1509 "Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения" фактически стимулирует нецелевое использование хозяйствующими субъектами земель сельскохозяйственного назначения, в том числе существенно затрудняет изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения по этому основанию и прогнозируемо приведет к дальнейшему выбытию земель сельскохозяйственного назначения из севооборота. При этом допускается осуществление на землях сельскохозяйственного назначения таких видов предпринимательской деятельности в области использования лесов, как создание лесных плантаций и их эксплуатация, переработка древесины и иных лесных ресурсов. Более того, установлено требование по проведению мероприятий по воспроизводству лесов на землях сельскохозяйственного назначения. Тем самым закрепляется длительное, неоднократное и нецелевое использование земель

сельскохозяйственного назначения, создаются условия для реализации беспрерывного цикла по использованию лесов на сельскохозяйственных землях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации" утверждены признаки неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации. Однако если до настоящего времени нарушением являлась залесенность (закустаренность) 15 процентов пахотного земельного участка и 30 процентов земельного участка других сельскохозяйственных угодий, то сегодня нарушением считается залесенность (закустаренность) 50 процентов и более площади земельного участка вне зависимости от вида сельскохозяйственных угодий. Даже в отношении особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий рассматриваемое пороговое значение установлено на уровне 20 процентов. Если ранее признаком неиспользования земельного участка было непроизводство работ по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы на пашне, сенокошения на сенокосах, выпаса скота на пастбищах, то теперь можно не использовать до 75 процентов площади земельного участка и нарушением это считаться не будет. Установленные признаки фактически узаконивают деятельность недобросовестных землепользователей и способствуют нецелевому использованию сельскохозяйственных земель.

В целом же интенсивность использования находящихся в обороте сельскохозяйственных земель постоянно увеличивается, имеются риски достижения предела роста производства сельскохозяйственной продукции, для минимизации которых требуются, с одной стороны, целенаправленные усилия по сохранению, воспроизводству и увеличению плодородия почв, а с другой – вовлечение в оборот новых земель, пригодных для сельскохозяйственного производства.

Учитывая вышеизложенное и принимая во внимание необходимость выработки мер по совершенствованию государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, Президиум Совета законодателей Российской Федерации **решил**:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) ускорить доработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации следующих проектов федеральных законов:

о внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" в части определения понятий почвы, плодородия почв, рационального использования почв и агрохимикатов, установления обязательной процедуры паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения;

о внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в части совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения;

о землеустройстве;

2) ускорить принятие:

проекта постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации";

проектов постановлений Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона от 31 июля 2020 года № 308-ФЗ "О внесении изменений в статью 22 Федерального закона "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" и Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";

3) продолжить совершенствование системы государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и учета показателей состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;

4) принять меры по совершенствованию законодательства в части своевременного выявления изменения состояния земель сельскохозяйственного назначения, оценки этих изменений;

5) рассмотреть целесообразность подготовки проектов нормативных правовых актов, актуализирующих порядок обращения с органическими отходами и органическими удобрениями, их регистрации и использования;

6) обеспечить внесение изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года № 1509 "Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения" и от 18 сентября 2020 года № 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации" в целях устранения

рисков усугубления ситуации с нецелевым использованием земель сельскохозяйственного назначения;

7) при корректировке Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717, уделить особое внимание повышению финансирования и эффективности реализации мероприятий ведомственных проектов "Развитие отраслей агропромышленного комплекса, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия", "Техническая модернизация агропромышленного комплекса", федерального проекта "Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации" национального проекта "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы", ведомственной целевой программы "Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса";

8) обеспечить в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № Пр-234ГС финансирование государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 696, в объемах, первоначально установленных паспортом указанной программы;

9) рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство в части установления дополнительных ограничений на добычу общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения;

10) усилить межведомственное взаимодействие в части устранения несоответствий в сведениях о землях сельскохозяйственного назначения, содержащихся в различных государственных информационных системах.

2. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

1) рассмотреть возможность подготовки предложений по установлению обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий и почв для включения их в перечень земель, использование которых для других целей не допускается;

2) завершить работы по организации государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения с полным охватом им всех земель, используемых для ведения сельского хозяйства.

3. Рекомендовать Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации провести анализ состояния нормативной правовой базы по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения почв, в том числе в части ведения Красной книги почв Российской Федерации и красных книг почв субъектов Российской Федерации, и выработать предложения по ее совершенствованию.

4. Рекомендовать Министерству науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации:

1) подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения по обеспечению приема на целевое обучение согласно установленной квоте в полном объеме по направлениям подготовки специалистов в области агрохимии, мелиорации, почвоведения и экологии, а также земельных отношений, землеустройства и кадастра;

2) информировать образовательные организации высшего образования, реализующие образовательные программы по направлениям подготовки бакалавров, магистров в области агрохимии и почвоведения, землеустройства и кадастра, о необходимости своевременной актуализации учебно-методических материалов и усиления внимания к земельно-правовым аспектам в обучении по соответствующим уровням высшего образования с учетом требований вступивших в силу федеральных законов и положений проектов федеральных законов по вопросам землеустройства и сохранения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

5. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) обеспечить внедрение и соблюдение разработанных научно обоснованных адаптивно-ландшафтных региональных систем земледелия и технологий возделывания сельскохозяйственных культур;

2) завершить работы по определению особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий с установлением их границ для включения таких угодий в перечень земель, использование которых для других целей не допускается;

3) усилить работу по соблюдению землепользователями требований законодательства в части обеспечения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;

4) предусмотреть в государственных программах субъектов Российской Федерации мероприятия по обеспечению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения.

6. Направить настоящее решение в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

| | |
|---|---|
| Заместитель сопредседателя<br>Совета законодателей<br>Российской Федерации<br>при Федеральном Собрании<br>Российской Федерации,<br>первый заместитель Председателя<br>Совета Федерации<br>Федерального Собрания<br>Российской Федерации | Заместитель сопредседателя<br>Совета законодателей<br>Российской Федерации<br>при Федеральном Собрании<br>Российской Федерации,<br>заместитель Председателя<br>Государственной Думы<br>Федерального Собрания<br>Российской Федерации |
| А.В. ЯЦКИН | И.А. ЯРОВАЯ |

**РЕКОМЕНДАЦИИ**
**"круглого стола" на тему**
**"Повышение эффективности землепользования в современных условиях"**

*г. Москва* *16 ноября 2020 года*

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества тему "Повышение эффективности землепользования в современных условиях", участники "круглого стола" отмечают.

Российская Федерация – самое значительное по площади и объемам используемых земельных ресурсов государство в мире. Вместе с тем землепользование в России не отличается эффективностью. Организация использования земель до сих пор не является гарантией надлежащей доходности как правообладателей – хозяйствующих субъектов, так и государства. Необходима разработка и применение новейших моделей управления, технологий, методов и механизмов, обеспечивающих эффективное использование и охрану земель в стране.

К настоящему времени не сформулированы общие концептуальные подходы и не обобщены основные принципы управления земельными ресурсами. Нет четкого представления о том, что управление земельными ресурсами является важным и нуждающимся в адекватном социально-экономическому строю регулировании видом государственной деятельности. Основной его целью должно стать создание условий для эффективного, социально ориентированного и экологически безопасного землепользования. Для достижения этой цели необходимо создание научно обоснованной модели государственного управления в условиях рыночной экономики, в том числе совершенствование учета земельных ресурсов, их оценки, требований и ограничений по рациональному использованию земель. Целесообразно более активное включение в процессы регулирования земельных отношений института земельной ренты.

Современное земельное законодательство представляет собой сложную систему, в которой земельные отношения наряду с Земельным кодексом Российской Федерации регулируются также Лесным, Водным, Градостроительным кодексами Российской Федерации, федеральными законами "О государственной регистрации недвижимости", "О кадастровой деятельности", "О землеустройстве", "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", "О государственном регулировании

обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель", подзаконными нормативными правовыми актами.

Показательно принятие Федерального закона от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", основной целью которого стало привлечение жителей России к освоению земельных участков, расположенных на Дальнем Востоке, в целях ускоренного социально-экономического развития региона. Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации" направлен на создание экономической основы для опережающего социального развития и улучшения качества жизни в Арктической зоне Российской Федерации.

Постоянно развивается законодательство субъектов Российской Федерации о земле. Опыт Российской Федерации, стран – участников СНГ, зарубежных государств подтверждает важное значение систематизированной нормативно-правовой базы формирования и развития эффективных моделей использования земель.

Однако в развитии нормативных основ повышения эффективности землепользования имеется еще ряд нерешенных задач. Так, на уровне федеральных законов фактически не сформулировано понятие управления земельными ресурсами.

Одним из наиболее актуальных направлений модернизации регулирования использования земель следует считать обеспечение распространения на земельные отношения механизмов стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации. Требует развития в земельном законодательстве новое положение Конституции Российской Федерации, согласно которому на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. В особом внимании государственного управления земельными ресурсами нуждаются процессы реализации целей и задач Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

При этом должны учитываться все социально и экономически значимые направления, включая не только освоение территорий под застройку, но и развитие сельского хозяйства, особо охраняемых природных территорий, охрана и использование лесов, водных объектов, недр, что является необходимым условием сбалансированного устойчивого развития общества. Важно учитывать нарастающие тенденции использования земельных ресурсов с обращением к инструментам государственного пространственного и отраслевого стратегического планирования.

Не менее актуальными являются вопросы формирования отвечающего потребностям социально-экономического развития рынка земли, консолидации земель у эффективно хозяйствующих субъектов, в том числе через регулирование оборота земель в системе установленных прав на земельные участки, включая, в частности, изъятие неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков, вовлечение в хозяйственный оборот нерационально используемых, заброшенных земель, восстановление нарушенных земель и другое.

Так, несмотря на предпринимаемые усилия, еще имеются резервы для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых земель. Необходима разработка комплекса мер по вовлечению в оборот земель сельскохозяйственного назначения и повышению эффективности землепользования в целом. Актуален вопрос модернизации платности землепользования, в том числе совершенствования механизма дифференцированного подхода к взиманию земельного налога в зависимости от использования (не использования) земельных участков по целевому назначению.

Минсельхозом России разработан проект государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации. В связи с подготовкой проекта программы Минсельхоз России сообщает о планируемом вовлечении в сельскохозяйственный оборот 12 млн га неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет площадей, покрытых древесно-кустарниковой растительностью. Принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации". Однако в связи с тем, что интенсивность использования находящихся в обороте сельскохозяйственных земель постоянно увеличивается, имеются риски достижения предела роста производства сельхозпродукции, для минимизации

которых требуются, с одной стороны, целенаправленные усилия по сохранению и увеличению плодородия почв, а с другой стороны – вовлечение в оборот новых земель, пригодных для сельскохозяйственного производства.

Без достоверных знаний о состоянии земельных ресурсов невозможно грамотное выстраивание системы обеспечения эффективного землепользования со стороны хозяйствующих субъектов и государства в целом. Очевидна необходимость проведения на государственном уровне инвентаризации земель, включающей оценку качества земель и почв, актуализацию природно-сельскохозяйственного районирования, мониторинга состояния земель, проведение комплекса землеустроительных работ, результатом которых должно стать сельскохозяйственное зонирование территорий на землях сельскохозяйственного назначения исходя из степени их пригодности для вовлечения в оборот и дальнейшего рационального хозяйственного использования.

Только активная позиция органов государственной власти, эффективное использование имеющихся административных и финансовых ресурсов в опоре на профильные научные исследования, доскональное изучение реальной ситуации в стране гарантируют успешное завершение земельной реформы и, как результат, появление эффективных собственников, владельцев и пользователей земельных участков, увеличение доходности землепользования при соблюдении основных экологических требований, баланса частных и публичных интересов.

Исходя из вышеизложенного, участники "круглого стола" **предлагают**:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

рассмотреть возможность подготовки стратегии государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации на период после 2020 года;

ускорить доработку и актуализацию нормативного правового акта, определяющего основные цели, задачи и принципы государственной земельной политики;

ускорить доработку и внесение в Государственную Думу:

проектов федеральных законов "О землеустройстве" и "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в части совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения);

проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" с учетом дополнения его положений

понятиями почвы, плодородия почв, рациональное использование почв и агрохимикатов;

рассмотреть возможность скорейшего принятия государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации;

усилить межведомственное взаимодействие в части устранения расхождений и несоответствия сведений о землях различного целевого назначения, аккумулирующихся в различных государственных информационных системах;

обеспечить государственную поддержку развития научных исследований в сфере повышения эффективности использования земельных ресурсов и управления земельным фондом Российской Федерации;

рассмотреть вопрос о целесообразности установления порядка предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов при условии последующего использования данного земельного участка по целевому назначению в целях защиты местных сельскохозяйственных товаропроизводителей;

рассмотреть вопрос расширения полномочий Минсельхоза России в части выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере землеустройства земель сельскохозяйственного назначения.

2. Рекомендовать Министерству науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации активизировать работу по подготовке специалистов различных направлений в сфере эффективного землепользования и управления земельными ресурсами и проведению научно-исследовательских разработок в области получения и использования пространственных сведений об объектах недвижимости для эффективного управления земельными ресурсами.

3. Рекомендовать Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службе по надзору в сфере природопользования повысить эффективность государственного надзора за целевым и рациональным использованием земель и проведением мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия почв.

4. Поддержать предложение Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в части необходимости совершенствования законодательства Российской Федерации по вопросам, связанным:

с признанием права пожизненного наследуемого владения и права постоянного (бессрочного) пользования граждан на земельные участки правом собственности в силу закона независимо от вида разрешенного использования;

с установлением существующего упрощенного порядка регистрации прав на жилые и садовые дома в качестве норм постоянного действия;

с созданием механизма для оформления прав граждан на жилые дома, построенные до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации на земельных участках, в отношении которых отсутствуют правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы.

5. Рекомендовать законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

активизировать работу по разработке и принятию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию норм федерального земельного законодательства в части вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

при подготовке и реализации региональных и местных документов стратегического планирования учитывать необходимость эффективного и рационального использования земельных ресурсов;

обратить внимание на обеспечение эффективности использования особо ценных земель.

6. Направить рекомендации "круглого стола" в Правительство Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Совета Федерации по экономической политике, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

**РЕШЕНИЕ**
**Комитета Совета Федерации**
**по аграрно-продовольственной политике и природопользованию**
**по вопросу "О реализации рекомендаций совещания**
**"О реализации законодательства в сфере воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами"**

Рассмотрев протокол совещания "О реализации законодательства в сфере воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами" от 28 января 2022 года, Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию **решил**:

1. Признать существенное значение совершенствования государственного управления в сфере обеспечения плодородия земель и обращения с пестицидами и агрохимикатами ввиду сохранения отрицательной статистики сокращения площадей сельскохозяйственных угодий, ухудшения плодородных свойств земель, что создает реальную угрозу продовольственной безопасности государства.

2. Продолжить совместную работу Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию и Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам по совершенствованию законодательства в сфере обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

3. Считать приоритетными целями модернизации государственного регулирования на современном этапе: предотвращение сокращения площади земель сельскохозяйственного назначения и ухудшения плодородных свойств почв; обеспечение координации мер государственного регулирования в сфере сохранения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; создание условий для инновационного, устойчивого развития аграрного производства, включая внедрение зеленых технологий и органического сельского хозяйства; повышение эффективности государственного контроля (надзора) и привлечения к ответственности за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. При этом обеспечить в том числе законодательное закрепление правового понятия почв, согласование мер государственной поддержки обеспечения плодородия земель, установленных Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства".

4. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

рассмотреть вопрос о возможности увеличения объема бюджетных ассигнований, выделяемых Минсельхозу России, для проведения обследований земель сельскохозяйственного назначения;

продолжить совершенствование системы государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга плодородия земель, учета показателей состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с нормами Федерального закона от 30 декабря 2021 года № 475-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

рассмотреть возможность разработки механизма экономического стимулирования добросовестных землепользователей в зависимости от улучшения основных показателей плодородия почв, в том числе в части предоставления налоговых льгот землепользователям, осуществляющим мероприятия по мелиорации земель;

ускорить разработку проекта федерального закона "О землеустройстве" с учетом требований обеспечения плодородия, охраны и рационального использования земель;

ускорить внесение изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года № 1509 "Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения" и от 18 сентября 2020 года № 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации" в целях устранения рисков усугубления ситуации с нецелевым использованием земель сельскохозяйственного назначения;

повысить информированность сельскохозяйственных товаропроизводителей о реализуемых мероприятиях Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731;

рассмотреть возможность проведения научно обоснованного пересмотра российских нормативов максимально допустимых уровней содержания пестицидов в растительной продукции (МДУ), в том числе в части их гармонизации с международными стандартами в указанной сфере, и разработки порядка принятия МДУ с учетом оценки их влияния для российского сектора АПК;

проработать вопрос о расширении полномочий Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по контролю (надзору) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в части (контроля) надзора за их производством, транспортировкой, хранением и утилизацией в целях недопущения оборота на территории Российской Федерации запрещенных к использованию пестицидов и агрохимикатов;

рассмотреть вопрос о формировании постоянно действующего механизма регулирования цен на минеральные удобрения, приобретаемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, включая использование экспортных пошлин, развитие биржевой торговли удобрениями, заключение долгосрочных соглашений между производителями удобрений и сельскохозяйственными товаропроизводителями с возможностью введения компенсационных выплат субъектам малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве в случае существенного диспаритета цен на минеральные удобрения и сельскохозяйственную продукцию;

оказать содействие в принятии Технического регламента Евразийского экономического союза "О безопасности химических средств защиты растений";

рассмотреть вопрос о принятии упрощенной схемы регистрации минеральных удобрений, разрешенных к обращению на рынке Евразийского экономического союза на основании положений технического регламента Евразийского экономического союза "О требованиях к минеральным удобрениям" (ТР ЕАЭС 039/2016), с учетом потенциальных рисков поступления на рынок Российской Федерации агрохимикатов, запрещенных к обращению на основании законодательства Российской Федерации;

рассмотреть возможность разработки программы комплексных междисциплинарных исследований на 2022–2030 годы по оценке воздействия животноводческих комплексов на состояние окружающей среды, совершенствованию нормативной документации по использованию побочных продуктов промышленного животноводства и птицеводства в рамках подпрограммы "Развитие технологий производства и применения органических удобрений до 2030 года" Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717;

продолжить работу по реализации абзаца 5 пункта 1 решения Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему "Производство органической продукции в Российской Федерации: законодательное обеспечение и правоприменительная практика" от 14 мая 2021

года (в части определения порядка осуществления государственного контроля (надзора) за обращением органической продукции Россельхознадзором при ввозе на территорию / вывозе с территории Российской Федерации, а также перевозках подконтрольной продукции).

5. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной таможенной службе и Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору рассмотреть возможность проработки вопроса введения сквозной прослеживаемости перемещения пестицидов и агрохимикатов по территории Евразийского экономического сообщества.

6. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть возможность введения условий об увязке погектарных выплат с соблюдениями экологических требований к землепользованию, стимулированию использования сельскохозяйственными товаропроизводителями почвозащитных технологий, биологических методов защиты растений, приемов органического земледелия и воспроизводства плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, а также других мер.

7. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральной службе государственной статистики рассмотреть возможность проработки вопроса об организации статистического наблюдения за применением сельскохозяйственными товаропроизводителями почвозащитных технологий и других приемов адаптивного земледелия, в том числе методов адаптации к климатическим изменениям, включая предотвращение декарбонизации почв используемых земельных участков.

8. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность проработки вопроса, связанного с закреплением за новым правообладателем земельного участка сельскохозяйственного назначения обязанности по исполнению предписания об устранении выявленного в рамках контрольных (надзорных) мероприятий нарушения земельного законодательства, выданного предыдущему правообладателю участка.

9. Рекомендовать Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору информировать Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию о проблемах реализации Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 522-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О безопасном обращении с пестицидами и

агрохимикатами" в части совершенствования государственного контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами" и формирования перечня хозяйствующих субъектов, осуществляющих оборот пестицидов и агрохимикатов, на базе реестра поднадзорных объектов в информационной подсистеме Россельхознадзора "Цербер".

10. Рекомендовать исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

организовать внедрение и соблюдение разработанных научно обоснованных адаптивно-ландшафтных почвозащитных региональных систем земледелия и технологий возделывания сельскохозяйственных культур;

усилить работу по соблюдению сельскохозяйственными товаропроизводителями требований законодательства, регулирующего обеспечение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;

ускорить разработку региональных требований и нормативов в области землепользования в сельском хозяйстве, вести контроль за соблюдением этих требований и стимулирование сельхозпроизводителей за их внедрение;

предусмотреть в государственных программах субъектов Российской Федерации мероприятия в области обеспечения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет расширения площадей, занятых бобовыми культурами, обеспечивающими вовлечение биологического азота в земледелие России;

обеспечить выполнение планов приобретения минеральных удобрений сельскохозяйственными товаропроизводителями, утвержденных Минсельхозом России и Минпромторгом России

11. Направить данное решение в Правительство Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Счетную палату Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральную таможенную службу, Федеральную службу государственной статистики, Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам, руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Российскую академию наук.

Председатель Комитета А.П. Майоров

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

# ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

*(Сборник материалов)*

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления делами
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 08.04.2022. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 26,04.
Тираж 50 экз. Заказ № и-33