

**Государственная Дума Федерального Собрания
Российской Федерации**

Комитет по аграрным вопросам

МАТЕРИАЛЫ

парламентских слушаний на тему:

**«Законодательное обеспечение
эффективного использования
земель сельскохозяйственного
назначения»**

г. Москва

29 ноября 2016 года

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ

парламентских слушаний на тему:

**«Законодательное обеспечение эффективного использования земель
сельскохозяйственного назначения»**

«29» ноября 2016 г.

Государственная Дума, Малый зал

ПРЕЗИДИУМ	
КАШИН Владимир Иванович	Председатель Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, председатель Президиума
НЕВЕРОВ Сергей Иванович	Заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
ПЛОТНИКОВ Владимир Николаевич	Первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам
ЛИСОВСКИЙ Сергей Федорович	Первый заместитель Председателя Комитета по аграрно-продовольственной политике и природопользованию
НИКОЛАЕВ Николай Петрович	Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям
АБРАМЧЕНКО Виктория Валериевна	Заместитель Министра экономического развития Российской Федерации - Руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии
ДАНКВЕРТ Сергей Алексеевич	Руководитель Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору
ВОЛКОВ Сергей Николаевич	Ректор Государственного университета по землеустройству

ПРОГРАММА ЗАСЕДАНИЯ

Вступительное слово, основной доклад: с 15.00 до 15.30

КАШИН Владимир Иванович	Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии
-----------------------------------	---

Доклады: с 15.30 до 16.10

ЛЕВИН Сергей Львович	Заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации
--------------------------------	---

АБРАМЧЕНКО Виктория Валериевна	Заместитель Министра экономического развития Российской Федерации - Руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии
--	---

ДАНКВЕРТ Сергей Алексеевич	Руководитель Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору
--------------------------------------	--

ВОЛКОВ Сергей Николаевич	Ректор Государственного университета по землеустройству
------------------------------------	---

Выступления: с 16.10 до 17.55

(не более 7 минут, очередность определяется председательствующим)

ПЛОТНИКОВ Владимир Николаевич	Первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам
---	--

СИТНИКОВ Алексей Владимирович	Член Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам
---	---

БОЕВА Наталья Дмитриевна	Член Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам
------------------------------------	---

НИКОЛАЕВ Николай Петрович	Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям
-------------------------------------	--

АНДРЕЕНКОВА Анна Владимировна	Заместитель председателя Комитета Смоленской областной Думы по вопросам агропромышленного комплекса
---	---

БУТУСОВ Дмитрий Владимирович	Заместитель Губернатора и Председателя Правительства Орловской области – Руководитель Аппарата Губернатора и Правительства Орловской области
--	--

ГАЛИНОВСКАЯ Елена Анатольевна	И.о. заведующего природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
---	---

ГОЦАНЮК Юрий Михайлович	Заместитель Председателя Совета Министров Республики Крым
-----------------------------------	---

ГУРИНА Юлия Леонидовна	Преподаватель кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА им. О.Е.Кутафина
ЕРЕМЕЕВ Дмитрий Николаевич	Председатель Комитета по вопросам агропромышленного комплекса и земельных отношений Совета народных депутатов Липецкой области
ИВАНОВ Андрей Леонидович	Директор Почвенного института им. В.В.Докучаева
КИРЮШИН Валерий Иванович	Ведущий научный сотрудник Почвенного института им. В.В.Докучаева
КОМОВ Николай Васильевич	Профессор Государственного университета по землеустройству
КОРОЛЕВ Сергей Валериевич	Президент Национального Союза производителей плодов и овощей
КОСОЛАПОВ Владимир Михайлович	Директор института кормов им. В.Р. Вильямса
ОРЛЕНКО Сергей Юрьевич	И.о. Министра сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края
РАЗИН Андрей Викторович	И.о. министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области
РЯБЧЕВСКИЙ Николай Евгеньевич	Президент Ассоциации участников органической продукции (АУРОП)
СИТНИКОВ Владимир Николаевич	Министр сельского хозяйства Ставропольского края
ХАДЕЕВ Тахир Галимзянович	Председатель Комитета государственного Совета Республики Татарстан по экологии, природопользованию, агропромышленной и продовольственной политике
ХЛЫСТУН Виктор Николаевич	Профессор Государственного университета по землеустройству
Заключительное слово с 17.55 до 18.00	
КАШИН Владимир Иванович , Председатель Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, председатель Президиума	

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний на тему:

**«Законодательное обеспечение эффективного использования земель
сельскохозяйственного назначения»**

«29» ноября 2016 г.

Государственная Дума,
Малый зал

Проведя с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение проблем законодательного обеспечения эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

По данным ФАО ООН, на площадь сельскохозяйственных угодий приходится 33% мировой площади суши, а на пахотные земли - около 10%. Структура сельскохозяйственных угодий в мире в целом характеризуется преобладанием естественных пастбищ (70,1%), пашня занимает 27,8%, а многолетние насаждения - лишь 2,1%. Наибольшие площади пахотных земель находятся в США (179 млн. га), Индии (170 млн. га), КНР (135 млн. га) и России (115 млн. га). При этом Россия располагает 9% всех продуктивных земель планеты. Вместе с тем на ее территории производится лишь около 2% мирового объема сельскохозяйственной продукции.

По данным федерального статистического наблюдения, по состоянию на 1 января 2016 года общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в России составляла 383,7 млн. га, в том числе сельскохозяйственных угодий –

197,7 млн. га. Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составляет 186 млн. га. При этом более 26% (101,4 млн. га) несельскохозяйственных угодий составляют земли, предоставленные и предназначенные для северного оленеводства, значительная часть которых (28%) занята лесом.

Устойчивое социально-экономическое развитие России без рационального и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения невозможно. Они выступают основным средством сельскохозяйственного производства, ключевым фактором обеспечения продовольственной безопасности как одной из главных составляющих национальной безопасности страны, поступательного роста и развития экономики, а также являются сферой существования и средством повышения качества жизни значительной части населения страны.

Отсюда следуют главные цели и задачи эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения: необходимость сохранения и рационального, эффективного использования сельскохозяйственных угодий и агроландшафтов, создание условий для увеличения объемов производства высококачественной и экологичной сельскохозяйственной продукции при условии сохранения плодородия почв, соблюдения требований в области охраны окружающей среды.

В этой связи приоритет охраны земель сельскохозяйственного назначения как важнейшего компонента окружающей среды перед использованием земли в качестве недвижимого имущества является одним из базовых принципов земельного законодательства.

Следует отметить, что правовой режим земель сельскохозяйственного назначения сформирован достаточно обширной нормативно-правовой базой – более десятка федеральных законов (в т.ч. Гражданский, Земельный, Лесной, Водный кодексы, федеральные законы «О развитии сельского хозяйства», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного

назначения», «О мелиорации земель», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О личном подсобном хозяйстве», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и др.) и еще более значительным количеством подзаконных актов.

Основные направления государственного регулирования в сфере рационального использования земель сельскохозяйственного назначения сформулированы, в частности, в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы (далее – Основы государственной земельной политики), Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, 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 и иных документах стратегического планирования.

Действует масштабная Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, включающая 11 подпрограмм, 45 основных мероприятий и 2 Федеральные целевые программы - «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы».

Однако, несмотря на достаточную широту правовой регламентации, острота проблем в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, сохраняется.

На значительной площади указанных земель действуют различные негативные процессы - интенсивное развитие эрозии, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий

малоценными лесными насаждениями, а также сорными и карантинными растениями, что приводит к деградации земель, потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота.

При этом по данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, в период с 2010 по 2015 г. произошло сокращение общей площади земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на 14,5 млн. га. Следует отметить, что действующее законодательство не обеспечивает достаточную защиту земель сельскохозяйственного назначения, используемых для сельскохозяйственного производства. В частности, допускается включение таких земель, в том числе особо ценных, в границы населенных пунктов, а также размещение на таких землях объектов транспорта, энергетики и связи.

В связи с появлением большого количества собственников земли и наличием сельскохозяйственных товаропроизводителей различных форм собственности проблемы управления сельскохозяйственным производством в целом и землями сельскохозяйственного назначения в частности стоят как никогда остро.

По данным Росреестра, по состоянию на 1 января 2015 года земли сельскохозяйственного назначения находились:

- в государственной и муниципальной собственности – 257,9 млн. га, или 66,9 % земель категории;
- в частной собственности 127,6 млн. га (33,1 %), в том числе:
 - в собственности граждан – 111,2 млн. га (28,8 % земель категории), причем 88,6 млн. га этих земель находились в общей долевой собственности, из них около 18 млн. га составляют неостребованные земельные доли, собственники которых в установленный законодательством срок не передали их в аренду либо не распорядились иным образом;
 - в собственности юридических лиц – 16,4 млн. га (4,3%).

По данным Минсельхоза России, на начало 2015 года в целом в России не использовалось 28,3 млн. га, что составляет 8 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения в регионах, представивших сведения. Однако

по оценкам Счетной палаты Российской Федерации, около 14,5% земель сельскохозяйственного назначения (примерно 56 млн. га) не используются по целевому назначению.

Из общей площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения 55,6% составляют земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, свободные от прав третьих лиц. Остальную площадь составляют земли сельскохозяйственного назначения, не используемые по целевому назначению, находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, а также земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и предоставленные в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение и аренду.

Таким образом, площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, согласно официальным данным, превышает показатель площади неиспользуемых земель находящихся в частной собственности, поэтому этой проблеме в рамках государственного управления следует уделять особое внимание.

По результатам государственного учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения, осуществляемого федеральными государственными бюджетными учреждениями центрами и станциями агрохимической службы, центрами химизации и сельскохозяйственной радиологии, подведомственными Минсельхозу России, площадь неиспользуемой пашни составляет более 20 млн. га, из них 8,7 млн. га заросло древесно-кустарной растительностью, 464,8 тыс. га подверглись заболачиванию и подтоплению. При этом площадь пашни, пригодной для введения в сельскохозяйственный оборот, составляет 11,4 млн. га, или 55% от всей неиспользуемой пашни.

Необходимо учитывать, что в последнее время на законодательном уровне предпринят ряд мер, направленных на вовлечение неиспользуемых земельных участков, в том числе земельных участков сельскохозяйственного назначения, в хозяйственный оборот.

Президент Российской Федерации В.В.Путин 3 декабря 2015 года в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2016 год отметил необходимость изымать у недобросовестных владельцев земельные участки из состава сельхозземель, которые используются не по назначению, и продавать их на аукционе тем, кто хочет и может возделывать землю. В связи с этим было дано поручение Правительству Российской Федерации к 1 июня 2016 года подготовить конкретные предложения, включая проекты нормативных актов, а депутатам Государственной Думы и всем членам Федерального Собрания внести поправки в законодательство в течение 2016 года.

Таким образом, Президентом Российской Федерации было прямо указано не только на необходимость изменения законодательства Российской Федерации в части изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения, но и в части продажи земельных участков на аукционах именно лицам, способным обеспечить их надлежащее использование для развития сельского хозяйства.

Во исполнение указанного поручения был принят 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».

Необходимо подчеркнуть, что исходя из результатов анализа правоприменительной практики, можно сделать вывод, что само по себе изъятие земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, в связи с его неиспользованием по целевому назначению, не всегда позволяет достичь результата по вовлечению такого земельного участка в сельскохозяйственный оборот. Так, на практике нередко возникают случаи, когда продажа земельного участка на публичных торгах не осуществляется ввиду отсутствия лиц, желающих приобрести данные земельные участки на условиях, предложенных организатором таких торгов. При этом органы государственной власти или органы местного самоуправления также далеко не

всегда обладают бюджетными средствами, необходимыми для приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Также отмечаем, что неиспользование земельных участков сельскохозяйственного назначения во многих случаях является следствием отсутствия на региональном уровне сбалансированных экономических условий для развития сельского хозяйства и эффективной работы сельхозтоваропроизводителей (отсутствие выгодных условий кредитования, стабильного рынка сбыта, необходимой производственной и транспортной инфраструктуры, недостаточная государственная поддержка и административные барьеры при ее получении).

Кроме того, органы государственной власти и органы местного самоуправления фактически в дальнейшем не лишены возможности перевода таких земельных участков в земли иных категорий, изменения вида разрешенного использования, в том числе для продажи земельных участков на аукционах, например, для строительства объектов различного назначения в целях пополнения своих бюджетов, а не в целях развития сельского хозяйства. В таких условиях само по себе изъятие земель сельскохозяйственного назначения не сможет обеспечить достижение целей, поставленных Президентом Российской Федерации.

В этой связи, разработка законодательных механизмов, направленных на вовлечение в оборот неиспользуемых земельных участков, в том числе земельных участков сельскохозяйственного назначения, требует более комплексного и системного подхода и не может сводиться только к упрощению порядка изъятия таких земельных участков.

В соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» существенно увеличены административные штрафы за использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение

обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, в том числе с учетом их кадастровой стоимости (статья 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Положениями Федерального закона от 21 июля 2014 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривается существенное изменение правового регулирования в сфере использования и охраны земель. В соответствии с данным Федеральным законом с 1 января 2015 года в рамках государственного земельного надзора проводится административное обследование земельного участка (статья 71² Земельного кодекса Российской Федерации), результаты которого являются основанием для проведения внеплановой проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации (подпункт 2 пункта 6 статьи 71¹ Земельного кодекса Российской Федерации).

При этом административное обследование земельного участка позволяет исследовать его состояние и способы его использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (дистанционное зондирование (в том числе аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований) и другими методами, что не предполагает проведение надзорных и контрольных мероприятий в соответствии с 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». Данный подход значительно упрощает подготовку доказательной

базы для проведения проверок на предмет соблюдения требований земельного законодательства, а соответственно и саму процедуру изъятия земельных участков в связи с их неиспользованием.

Административное обследование объектов земельных отношений земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в приоритетном порядке в отношении сельскохозяйственных угодий, земель, используемых для ведения сельскохозяйственного производства и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей (в частности, земельные участки, используемые для селекции, семеноводства, сортоиспытаний, разведения племенных животных и использования племенной продукции (материала), размещения коллекций генетических ресурсов растений, научно-исследовательских, опытно-учебных целей), а также для целей аквакультуры (рыбоводства).

На основании вышеизложенного, повышение административных штрафов за использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, а также совершенствование правового регулирования в части надзора и контроля за использованием и охраной земель, должны оказать положительное влияние на решение проблемы по вовлечению земельных участков в хозяйственный оборот, в том числе для нужд сельского хозяйства.

Наряду с совершенствованием правовых механизмов вовлечения неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот, необходимы меры экономического стимулирования целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Следует отметить, что большая часть территории России характеризуется сложными природно-климатическими условиями и относится к так называемой «зоне рискованного земледелия». Поэтому высокий и стабильный уровень производства сельскохозяйственной продукции может быть обеспечен в значительной степени на основе развития мелиорации земель.

В России имеется 9,04 млн. га мелиорированных земель, в том числе 4,26 млн. га орошаемых и 4,78 млн. га осушенных, из них фактически в сельскохозяйственном производстве для выращивания сельскохозяйственных культур используется 6,7 млн. га мелиорированных земель (74% от имеющихся), в том числе 3,3 млн. га орошаемых и 3,4 млн. га осушенных. При этом в неудовлетворительном мелиоративном состоянии находятся 0,85 млн. га орошаемых земель (20%) и 1,77 млн. га осушенных земель (37%).

В этой связи весьма актуальной остается проблема повышения эффективности использования мелиорированных земель.

В последние годы в мелиорации все большее распространение находят экономически выгодные эффективные системы орошения, нашедшие широкое применение в сельхозпредприятиях и особенно в крестьянских (фермерских) хозяйствах. Из применения в практике разнообразных способов полива сельскохозяйственных культур (дождевание, полив по бороздам и другие) особенно эффективно капельное орошение.

В рамках Федеральной целевой программой «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» предусмотрено оказание государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим мероприятия по вовлечению в оборот сельскохозяйственных земель (возмещение затрат, связанных с осуществлением агролесомелиоративных, фитомелиоративных и культуртехнических мероприятий).

Альтернативными мерами, направленными на обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения и вовлечение неиспользуемых земель в хозяйственный оборот, могут служить иные меры экономического стимулирования, например, компенсация части затрат на проведение работ, необходимых для вовлечения в оборот новых земель путем создания современных эффективных систем орошения, либо предоставление сельскохозяйственной техники сельскохозяйственным товаропроизводителям, обеспечившим вовлечение новых земель в оборот.

Также резервы повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения могут быть реализованы путем применения гибких фискальных инструментов.

Так, пунктом 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации для земель сельскохозяйственного назначения предусмотрена пониженная (не более 0,3% кадастровой стоимости) налоговая ставка, но необходимым условием для этого является факт использования таких земель для сельскохозяйственного производства. В противном случае должна применяться общая ставка (не более 1,5%). Для более эффективного использования этого инструмента необходимо совершенствовать межведомственное взаимодействие органов государственного земельного надзора и налоговых органов.

Кроме того, заслуживает рассмотрения вопрос о введении льготной (0%) налоговой ставки на период освоения и введения в полноценный хозяйственный оборот заброшенных (не используемых более 5 лет для производства сельскохозяйственной продукции) земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Помимо перечисленного, в соответствии с Основами государственной земельной политики, решение задачи обеспечения эффективности использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения требует также реализации комплекса мер правового, организационного и управленческого характера, включающих:

- завершение формирования субъектами РФ перечней особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, отнесенных к землям, использование которых для других целей не допускается;
- выполнение работ по определению местоположения границ особо ценных сельскохозяйственных земель и границ зон их охраны с включением соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости;
- совершенствование порядка установления и изменения видов разрешенного использования земельных участков в составе сельскохозяйственных земель;

- установление ограничений на изменение видов разрешенного использования особо ценных сельскохозяйственных земель, а также запрета на добычу общераспространенных полезных ископаемых открытым способом на сельскохозяйственных угодьях;
- ограничение случаев размещения объектов, не связанных с сельскохозяйственным производством, на сельскохозяйственных угодьях;
- выполнение комплекса мероприятий, обеспечивающих увеличение доли мелиорируемых земель в составе сельскохозяйственных угодий;
- завершение процесса выдела земельных участков в счет земельных долей;
- совершенствование порядка оформления земельных долей;
- уточнение видов работ по землеустройству, их состава и порядка проведения таких работ;
- уточнение требований к порядку проведения работ по землеустройству;
- уточнение требований к подготовке и составу землеустроительной документации;
- установление обязанности для правообладателей земельных участков в составе сельскохозяйственных земель проводить землеустроительные работы по охране сельскохозяйственных земель и организации их рационального использования.

Необходимо отдельно остановиться на вопросах совершенствования института землеустройства. В связи с упразднением государственной землеустроительной службы, созданием саморегулируемых организаций в области землеустройства и кадастровой деятельности, возникновением стихийного рынка землеустроительных услуг, практически полным отсутствием в последние десятилетия государственного финансирования землеустроительных мероприятий, роль землеустройства как инструмента планирования необоснованно уменьшилась в решении вопросов рационального, эффективного использования и охраны как земель сельскохозяйственного назначения, так и земель других категорий.

Законодательство о землеустройстве слабо учитывается в правоприменительной практике. При этом изменения, вносимые в Федеральный закон «О землеустройстве», носят точечный и хаотичный характер, и направлены, в основном, не на совершенствование землеустроительного процесса, а на приведение указанного закона в соответствие с новеллами земельного законодательства, решающими задачу упорядочения имущественных отношений в сфере оборота недвижимости.

В этой связи целесообразной видится подготовка новой редакции Федерального закона «О землеустройстве», в котором должны быть решены следующие вопросы:

- классификация землеустройства по целям и объектам в зависимости от наличия публичных и частных интересов в проведении землеустроительных процедур;
- установление порядка проведения землеустройства, в том числе совершенствование процедур государственного надзора в области землеустройства и экспертизы землеустроительной документации;
- разработка механизмов межведомственного взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях при проведении землеустройства;
- определены правила и случаи проведения землеустройства в обязательном порядке на землях, находящихся в федеральной собственности;
- гармонизация земельного законодательства и иных нормативных правовых актов, регламентирующих землеустроительную и кадастровую деятельность, с международным правом в сфере землеустройства, а также с лесным, водным, градостроительным, и другими отраслями законодательства.

При рассмотрении вопроса о необходимости комплексного совершенствования законодательства, регулирующего правовой режим земель сельскохозяйственного назначения нельзя не упомянуть о рисках, связанных с планируемым принятием масштабных изменений земельного законодательства.

В частности, внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» может еще больше обострить проблемы сохранения в сельскохозяйственном производстве сельскохозяйственных угодий и иных особо ценных сельскохозяйственных земель. Законопроект предусматривает системную замену понятия «земли» на понятия «территории» и «зоны», что, по оценкам экспертов, приведет к искажению представлений о земле как, в первую очередь, о самостоятельном природном объекте и охраняемом природном ресурсе, средстве производства в сельском и лесном хозяйстве, а не только как об объекте недвижимого имущества и пространственном базисе для размещения каких-либо объектов.

Далее, одним из главных рисков, связанных с введением законопроекта, является возможность произвольного «перекраивания» границ земель сельскохозяйственного назначения ввиду того, что до настоящего времени указанные границы точно и однозначно не определены. По некоторым оценкам, на сегодняшний день кадастровый учет осуществлен лишь в отношении примерно 15% земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, во многих регионах не завершена процедура установления границ сельских поселений, границ земель лесного фонда и земель особо охраняемых природных территорий, что не позволяет корректно отграничить земли сельскохозяйственного назначения.

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

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

1. Разработать Стратегию использования земель Российской Федерации;

2. Разработать и реализовать самостоятельную федеральную целевую программу «Восстановление и охрана плодородия почв»;

3. Ускорить доработку и внесение в Государственную Думу законопроектов, направленных на:

- установление ограничений на изменение видов разрешенного использования особо ценных сельскохозяйственных земель, а также запрета на добычу общераспространенных полезных ископаемых открытым способом на сельскохозяйственных угодьях;

- ограничение случаев размещения объектов, не связанных с сельскохозяйственным производством, на сельскохозяйственных угодьях;

- совершенствование порядка проведения государственного мониторинга земель в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий.

4. Разработать новую редакцию Федерального закона «О землеустройстве»;

5. Принять деятельное участие в разработке проектов Федеральных законов «Об охране почв», «О социальном развитии села»;

6. Подготовить поправки к проекту федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» с учетом приоритета использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества;

7. Рассмотреть возможность создания единого государственного органа, в ведении которого будут сконцентрированы полномочия по рациональному распределению, организации использования и охраны земель Российской Федерации;

8. Рассмотреть вопрос о проведении сплошной инвентаризации земельных

ресурсов страны;

9. Разработать меры, направленные на восстановление системы профессиональной и научной подготовки кадров в области земельных отношений, землеустройства и кадастра;

10. Предусмотреть внесение изменений в Положение о государственном земельном надзоре, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 года № 1, в части урегулирования положений, связанных с осуществлением государственного земельного надзора за соблюдением требований законодательства о рекультивации земель сельскохозяйственного назначения;

11. Рассмотреть вопрос о формировании единого информационного ресурса о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, содержащего пространственную основу, сведения о характеристиках и зарегистрированных правах на объекты недвижимости, на основе интеграции с информационным ресурсом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии;

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

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- ускорить рассмотрение проектов федеральных законов:

№ 1009633-6 «О внесении изменений в статью 394 Налогового кодекса Российской Федерации» (о налогообложении земель, не используемых по целевому назначению);

№ 4242-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»;

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

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

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

Председатель Комитета
Государственной Думы
по аграрным вопросам

В.И. Кашин

**Информация к парламентским слушаниям, проводимым 29.11.2016
Комитетом Государственной Думы по аграрным вопросам на тему
«Законодательное обеспечение эффективного использования земель
сельскохозяйственного назначения»**

В целях совершенствования законодательства в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения Россельхознадзор полагает необходимым:

1) внести изменения в статью 19 Закона от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» в части установления запрета на осуществление использования собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка сельскохозяйственного назначения;

2) урегулировать порядок определения и изменения вида разрешенного использования земельного участка сельскохозяйственного назначения, а также закрепить на законодательном уровне документ, содержащий информацию о принадлежности земельного участка к тому или иному виду сельскохозяйственного угодья;

3) внести изменения в статью 79 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающие обязанность закрепления законодательством субъектов Российской Федерации перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается;

4) закрепить в земельном законодательстве обязательную процедуру паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения, отражающей фактическое состояние земельного участка, его идентификационные характеристики, а также состояние почвенного плодородия;

5) предусмотреть в законодательстве Российской Федерации норму, касающуюся целевого использования денежных средств, взыскиваемых по искам о возмещении вреда, которые должны идти на восстановление земель или на решение вопросов по охране земель сельскохозяйственного назначения.

Справочно:

Информация о деятельности Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора за 9 месяцев 2016 года

За 9 месяцев 2016 года территориальными управлениями Россельхознадзора проведено 36,4 тыс. контрольно-надзорных мероприятий, в том числе:

- около 16 тыс. плановых проверок,
- более 9,3 тыс. внеплановых проверок,
- около 2 тыс. административных расследований,
- более 2,4 тыс. плановых (рейдовых) осмотров (в соответствии со статьей 13.2 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ),

- более 4,5 тыс. административных обследований объектов земельных отношений (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 № 251),

- более 1,7 тыс. мероприятий, проведенных в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ (возбуждение дела об административном правонарушении),

- более 500 случаев участия должностных лиц территориальных управлений в качестве специалиста при проверках, организованных органами прокуратуры и иными контролирующими органами.

В результате проведенных контрольно-надзорных мероприятий обследовано более 19,2 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Выявлено 18,4 тыс. нарушений на землях общей площади более 1,1 млн. га, в том числе за указанный период выявлено более 1,1 тыс. нарушений с причинением вреда почвам на площади более 1,6 тыс. га, наибольшее количество нарушений связано с захламливанием земельных участков, снятием и перемещением плодородного слоя почвы.

Вынесено более 10,4 тыс. постановлений о привлечении к административной ответственности. Выдано более 8,9 тыс. предписаний. Наибольшее количество установленных нарушений связано с невыполнением землепользователями установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (часть 2 статья 8.7 КоАП РФ).

Наложено административных штрафов на сумму более 588 млн. рублей. При этом наложено штрафов по вступившим в законную силу постановлениям и решениям судов на сумму 350 млн. рублей. Взыскано более 131 млн. рублей.

Направлено более 1600 постановлений о назначении административного наказания (из числа вынесенных за отчетный период) в Федеральную службу судебных приставов для принудительного взыскания штрафов на сумму около 119 млн. рублей.

В результате работы территориальных управлений Россельхознадзора на площади более 520 тыс. га устранены нарушения требований земельного законодательства.

В сельскохозяйственный оборот вовлечено более 141,1 тыс. гектаров земель ранее нарушенных, неиспользуемых земель.

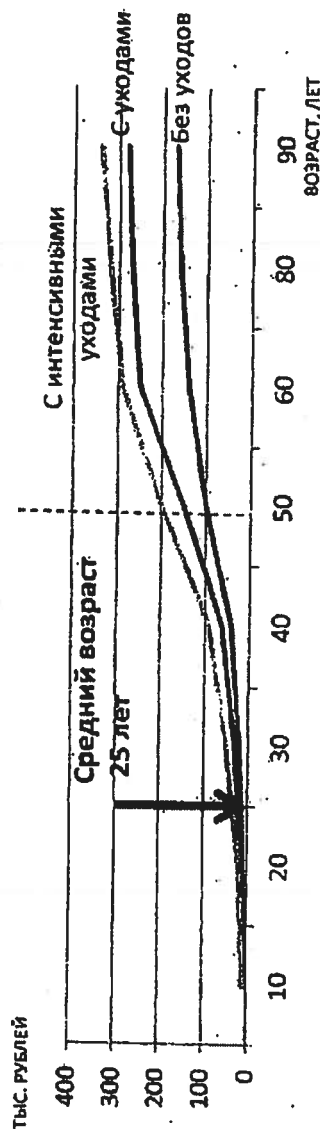
За указанный период для исследования на агрохимические и химико-токсикологические показатели территориальными управлениями Россельхознадзора совместно с подведомственными учреждениями отобрано 28,3 тыс. почвенных образцов с общей площади 364 тыс. га, в том числе 13,2 тыс. образцов на химико-токсикологические показатели и 15,7 тыс. образцов – на агрохимические показатели.

ЗРАСТАНИЕ ПОЛЕЙ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ
(данные дистанционного мониторинга)



I вар. ЗАТРАТЫ НА РАСЧИСТКУ 1 ГА ДЛЯ ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА СОСТАВЯТ ОТ 40-100 ТЫС. РУБЛЕЙ

II вар. РЫНОЧНАЯ СТОИМОСТЬ ДРЕВЕСИНЫ С 1 ГА ВОЗНИКШИХ ЛЕСОВ В ВОЗРАСТЕ 50 ЛЕТ СОСТАВИТ ОТ 100 ДО 200 ТЫС. РУБЛЕЙ



ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

- Организация ведения лесного хозяйства (2018 год)
- Субсидии субъектам Российской Федерации на организацию лесного хозяйства неиспользуемых заросших лесом земель (включение в границы лесов, проведение лесоустройства, формирование рубками ухода устойчивых продуктивных насаждений)
- Создание условий для создания лесных ферм (2016-2017 годы)
- Улучшение породного и сортового состава насаждений (2019 год)
- Увеличение объема имущества, находящегося в федеральной собственности, формирование уникальных углерод-депонирующих насаждений

КАМЕННАЯ СТЕПЬ НА ЮГО-ВОСТОКЕ
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ (облесена 1890-1900 гг)



ПЛОЩАДЬ ЗАЩИТНЫХ НАСАЖДЕНИЙ - 2,6 млн. га, НЕОБХОДИМО - 7 млн. га
ПЛОЩАДЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАЩИТНЫХ ПОЛОС - 138,5 тыс. га
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ ЭКСПЛУАТАЦИИ 1 ГА ЗАЩИТНЫХ ЛЕСНЫХ
НАСАЖДЕНИЙ СОСТАВЛЯЕТ 20 тыс. рублей ЕЖЕГОДНО

ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

- ВКЛЮЧЕНИЕ В ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАЩИТНЫХ ЛЕСНЫХ ЛАНДШАФТОВ (2017 ГОД)
- АДРЕСНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ РАБОТ ПО РЕКОНСТРУКЦИИ РАНЕЕ СОЗДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАЩИТНЫХ ПОЛОС В СТЕПНЫХ И ЛЕСОСТЕПНЫХ РАЙОНАХ (2018 ГОД)
- СОЗДАНИЕ НОВЫХ ЗАЩИТНЫХ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ (2018 ГОД)
- ВНЕДРЕНИЕ НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ПАРКА ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ТЕХНИКИ (2017 ГОД)

ПОВЫШЕНИЕ УРОЖАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР
СНИЖЕНИЕ НЕГАТИВНЫХ ФАКТОРОВ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА
ПОВЫШЕНИЕ ЛЕСИСТОСТИ ТЕРРИТОРИИ



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)
РУКОВОДИТЕЛЬ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

21.11.2016 № 11А/80529-ПР/16

На № _____ от _____

Председателю Комитета по аграрным
вопросам
Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации

В.И. Кашину

Георгиевский пер., д. 2, г. Москва,
103265

О проведении парламентских слушаний на тему
«Законодательное обеспечение эффективного
использования земель сельскохозяйственного
назначения»

на № 3.10-12/492 от 08.11.2016

Уважаемый Владимир Иванович!

По вопросу обеспечения эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения Федеральная антимонопольная служба сообщает следующее.

Сегодня, несмотря на один из принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения — установление максимального размера общей площади угодий, которые могут находиться в собственности одного гражданина или юридического лица, законодательством установлены иные послабления из общего правила предоставления земельных участков конкурентными способами, а именно исключения в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», позволяющие получить такие земли без проведения торгов.

Дела по фактам нарушения антимонопольного законодательства при использовании земли сельскохозяйственного назначения ФАС России не рассматривались. Однако на постоянной основе осуществляется контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 — 2020 годы. В поле зрения Службы в 2014 — 2016 гг. попадали Министерство сельского хозяйства Челябинской области, Правительство Ивановской области, Департамент агропромышленного комплекса Воронежской области, Министерство сельского



хозяйства и продовольствия Республики Дагестан, а также органы исполнительной власти Пермского и Ставропольского края, Иркутской, Мурманской, Ульяновской, Саратовской, Самарской областей, Республик Саха-Якутия, Татарстан, Чувашия, Кабардино-Балкария, Алтай, Северная Осетия-Алания, Башкортостан, Карачаево-Черкессия.

Нарушения при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, с одной стороны, и возможность предоставления земельных участков без проведения торгов в отдельных случаях, с другой стороны, требуют дополнительной проработки.

Поручением Президента Российской Федерации В.В. Путиным 14 октября 2016 года дано поручение № Пр-1971 об обеспечении равного доступа к получению мер государственной поддержки и земельным ресурсам, в соответствии с которым ФАС России, Минсельхозу России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предстоит предусмотреть меры по антимонопольному регулированию вопросов использования земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации с высоким спросом на земельный фонд.

Соответствующие предложения предлагаю направлять в ФАС России.



И.Ю. Артемьев

Предложения
к парламентским слушаниям на тему **«Законодательное обеспечение
эффективного использования земель сельскохозяйственного
назначения»**

- 1) В связи с тем, что со стороны землепользователей имеют место факты ухудшения качества почвы, не принимается необходимых мер по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения на участках с небольшим сроком аренды, целесообразно внести изменения в Федеральный Закон от 24 июля 2002 года №101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», где установить срок аренды не менее 5 лет.
- 2) В целях более эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения и устранения возможностей осуществления спекуляцией землёй законодательно ограничить крупным землевладельцам передачу в субаренду арендуемые земли.
- 3) Для более эффективного решения задач по ускорению научно-технического прогресса в области семеноводства, сортоиспытания, технического перевооружения отрасли, земли находящиеся в ведении научно-исследовательских учреждений включить в категорию особо ценных сельскохозяйственных земель.

Тезисы выступления
министра сельского хозяйства Ставропольского края В.Н.Ситникова
на парламентских слушаний на тему: «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения»

1. В настоящее время не определен механизм изменения вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения, что для добросовестных землепользователей является ограничением в реализации ими затратных производств (теплицы защищенного грунта, виноградарство, садоводство).

Также особо актуальным сегодня стоит вопрос распашки пастбищ без учета экологических требований. Зачастую землепользователи свои действия оправдывают тем, что в качестве вида разрешенного использования земельного участка указан «для сельскохозяйственного производства».

Таких землепользователей практически не привлекают к ответственности, поскольку в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует состав правонарушения. При этом, за земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, арендная плата взимается как с пастбища, а участок используется как пашня. В Ставропольском крае ставка аренной платы за пашню превышает аналогичную ставку за пастбища от 2 до 5 раз.

Необходимо:

определить механизм изменения вида разрешенного использования с привязкой к видам сельскохозяйственных угодий;

предусмотреть распашку пастбищ самостоятельным видом административного правонарушения и установить за него ответственность.

2. Повсеместно существует проблема перезаключения договоров аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения общей долевой собственности, когда арендатор – сельскохозяйственная организация одновременно является участником долевой собственности. Такой договор по смыслу, придаваемому ему правоприменителями, является соглашением об использовании общего имущества одним из участников долевой собственности, которое не подлежит государственной регистрации.

Решить данный вопрос сегодня возможно только путем выдела земельных долей арендатора в самостоятельный земельный участок, что влечет за собой дробление земельного массива.

Необходимо: установить возможность заключения и регистрации договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в общей долевой собственности, когда арендатор является собственником земельных долей.

3. В настоящее время требует серьезной переработки порядок проведения общих собраний участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, а также установление от-

ветственности должностных лиц органов местного самоуправления за нарушение такого порядка.

Реализация на практике положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» выявила следующие проблемы:

не установлены ограничения по подаче инициаторами предложений о проведении общих собраний. На одну и ту же дату иницируется проведение двух и более общих собраний участников долевой собственности на один и тот же земельный участок;

проведение общих собраний по одному и тому же вопросу в небольшой промежуток времени. В результате решение первого собрания, например об условиях аренды, отменяется вторым и последующими общими собраниями;

обеспечение допуска к участию в общем собрании на основании свидетельства о праве на землю, в котором, кроме фамилии, имени и отчества, не содержатся иные сведения, позволяющие идентифицировать принадлежность лица к участникам долевой собственности;

в повестку дня включены разными вопросами передача земельного участка в аренду разным арендаторам и одновременно вопросы об утверждении проектов межевания земельных участков, имеющих пересечение границ;

некорректно определен порядок определения кворума общего собрания и порядок принятия решения, поскольку буквальное прочтение нормы предполагает два альтернативных способа голосования – долями или собственниками. При этом порядок выбора способа голосования законом не установлен;

неопределенность в способе фиксации голосов участников долевой собственности, проголосовавших против условий аренды (внесение их фамилий в протокол, лист голосования, видеофиксация и т.д.), влекущая невозможность реализации права на выдел ввиду инвариантности толкования нормы на практике;

отсутствие ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за отказ в организации проведения общих собраний, за нарушение порядка созыва и проведения общего собрания, за ненадлежащее оформление результатов общего собрания.

Необходимо: изменить порядок созыва и поведения общего собрания участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, с целью устранения указанных несоответствий и пробелов.

Тезисы доклада заместителя Председателя Правительства Орловской области по агропромышленному комплексу Д. В. Бутусова для участия в парламентских слушаниях 29.11.2016 года на тему: «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения»

Характеристика региона

На территории Орловской области работает 200 сельскохозяйственных организаций, около 300 предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности, более 1 000 – крестьянских фермерских хозяйств, более 100 000 личных подсобных хозяйств. (немного про валовые показатели)

И именно от качества законодательного обеспечения использования сельскохозяйственной земли, в первую очередь как средства производства, зависит сохранение её производительной способности и в конечном счете возможность устойчивого развития агробизнеса, сельских территорий и их социальная стабильность. В Орловской области сельскохозяйственных земель более 2 млн. га, из них пашни более 1,5 млн. га, в т.ч. 42 % черноземы, 240 почвенных разновидностей.

Актуальные проблемы использования сельскохозяйственных земель

По большому счету проблемы использования в Орловской области земель сельскохозяйственного назначения можно разделить на три части:

1. Вовлечение неиспользуемых земель в оборот

В Орловской области таких земель около 40 тыс. га, что составляет менее 5 % и по итогу года эта цифра будет еще ниже. Речь идет о землях требующих коренного улучшения или раскорчевки, т.е. значимых затрат. В тоже время в масштабах страны таких земель несколько миллионов гектар.

2. Надлежащее оформление прав на используемые участки и обеспечения налогооблагаемой базы на территориях

На значимую часть земель сельскохозяйственного назначения, вовлеченную в оборот, не оформлены вещные права в установленном порядке. (Не выделенные в натуре земельные доли). Такая ситуация не способствует

долгосрочному планированию мероприятий по сохранению почв и совершенствованию инфраструктуры на территории.

С другой стороны в ряде случаев это сознательная позиция землепользователей с целью минимизации налогооблагаемой базы. Например, обрабатываются сельскохозяйственные площади на основании выкупленных земельных долей, но при этом они не выделены в натуре и соответственно на них не зарегистрированы права.

Такие земли практически выведены из под налогообложения и механизмов земельного контроля. Даже в относительно благополучной Орловской области по использованию земель на кадастровом учете стоит только 75% пашни.

3. Обеспечение оптимального использования и охраны земель в процессе сельскохозяйственного производства

Важнейшей задачей совершенствования нормативно-правовой базы является создание условий для сохранения плодородия почв при интенсивном земледелии. От уровня культуры земледелия зависит баланс питательных веществ в почве, фитосанитарное состояние полей, продуктивность и качество производимой продукции, экологическое состояние территорий. Государство полностью устранилось от решения данных вопросов, оставив за собой только надзорную функцию при этом, не определив четко критериев контроля. На уровне субъектов федерации таких полномочий нет. В тоже время, в среднем по стране мы имеем отрицательный баланс по питательным веществам в почве. Мы выносим из почвы в разы больше. В среднем по России вносится не более 35 кг действующего вещества на гектар, при этом даже Орловская область, находясь в числе лидеров, вносит около 110 кг и это почти вдвое меньше необходимого.

Предложения по развитию земельного законодательства

С учетом озвученных проблем считаем в ближайшей перспективе первоочередными для решения следующие вопросы в сфере земельного законодательства:

1. **Продолжить работу по совершенствованию законодательства в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их ненадлежащем использовании.** Орловская область принимала активное участие в работе над законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные законодательные акты Российской Федерации», принятом в июле 2016 года, в рамках рабочей группы Комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и развития сельских территорий Общественной палаты Российской Федерации и при обсуждении его в Совете Федерации предложение Орловской области о необходимости создания рабочей группы по мониторингу за складывающимся правоприменением в регионах для дальнейшей доработки и совершенствования данного закона.

2. **Инвентаризация земель сельхозназначения не проводилась в России более 20 лет. За это время произошли серьезные изменения (преимущественно потери площадей), урбанизация пригородных территорий, изменение хозяйственных укладов на селе. На фоне данной ситуации готовится ко второму чтению законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию».** Орловская область участвует в работе над этим законопроектом в рамках рабочей группы общественной палаты России, и мы считаем, что от качественной проработки именно этого закона зависит, пойдем мы по пути сохранения и восстановления национального достояния страны, а именно земель сельскохозяйственного назначения или отложим решение данной задачи на неопределенный срок и будем нести дальше невозполнимые потери.

3. **Для системного решения задачи повышения эффективности использования земель необходима качественная доработка Федерального закона «О землеустройстве», который, по сути, должен**

стать основным аграрным законом, обеспечивающим рациональное использование сельскохозяйственных земель, а также закона «О мелиорации».



**МИНИСТЕРСТВО
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
И ПЕРЕРАБАТЫВАЮЩЕЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ
КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ**

Рашилевская ул., д. 36, г. Краснодар, 350000

Тел. (861) 262-31-13 факс: (861) 214-25-85

e-mail: msh@krasnodar.ru

ОКПО 00099369, ОГРН 1022301205926,

ИНН 2308030019

18.11.2016 № 206.04-5388/16-01

На № _____ от _____

Председателю комитета по
аграрным вопросам
Государственной Думы
Федерального собрания
Российской Федерации

В.И. Кашину

Об участии в
парламентских слушаниях

Уважаемый Владимир Иванович!

В парламентских слушаниях, проводимых 29.11.2016 комитетом Государственной Думы по аграрным вопросам на тему: «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения», примет участие исполняющий обязанности министра сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края Орленко Сергей Юрьевич.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Заместитель министра

М.Н. Тимофеев

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения

В части предложений по совершенствованию законодательства в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения считаем возможным обратить внимание на следующие проблемные вопросы.

Во-первых, в настоящее время подпунктом 9 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность продажи без проведения торгов земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу по истечении трех лет с момента заключения договора аренды с этим гражданином или этим юридическим лицом либо передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка этому гражданину или этому юридическому лицу при условии надлежащего использования такого земельного участка в случае, если этим гражданином или этим юридическим лицом заявление о заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов подано до дня истечения срока указанного договора аренды земельного участка.

Вместе с тем, органы исполнительной власти Краснодарского края в правоприменительной практике зачастую сталкиваются с тем, что земельные участки, предоставленные в аренду физическим и юридическим лицам, и в отношении которых прогнозируется их продажа, требуют раздела с целью выдела из их состава частей земельных участков, которые являются ограниченными в обороте или изъятыми из оборота и не могут предоставляться в частную собственность (например, занятые объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, воинскими и гражданскими захоронениями и др.).

В то же время согласно пункту 1 статьи 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации при разделе земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, образуются новые земельные участки.

В свою очередь, согласно пункту 4 статьи 11.8 Земельного кодекса Российской Федерации в случае образования земельных участков из земельных участков, используемых на основании договоров аренды или безвозмездного пользования, осуществляющее такое использование лицо имеет право на заключение с ним договоров аренды образуемых и измененных земельных участков или договоров безвозмездного пользования ими на прежних условиях, если иное не установлено соглашением сторон, без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Таким образом, внесение изменений в ранее заключенный договор аренды земельного участка не осуществляется, в данном случае заключается новый до-

говор аренды земельного участка, соответственно, трехлетний срок, предусмотренный подпунктом 9 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации прерывается. При этом системное толкование указанной нормы позволяет заключить, что сложившийся порядок ведёт к нарушению принципа справедливости и фактически препятствует реализации права гражданина или юридического лица на безаукционное приобретение земельного участка по истечении трёх лет с момента фактического заключения договора аренды на земельный участок до его раздела по основаниям, предусмотренным подпунктом 9 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации.

С учётом изложенного, полагаем необходимым в Земельный кодекс Российской Федерации изменения, предусматривающие новую редакцию подпункта 9 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации, с возможностью ведения отсчета трехлетнего срока в рассматриваемом случае с момента заключения договора аренды исходного земельного участка, то есть до его раздела.

Во-вторых, администрацией Краснодарского края проводятся мероприятия по вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Краснодарского края, свободных от прав третьих лиц, а также по заключению новых договоров аренды.

В ходе проведения организационно – правовых мероприятий, направленных на предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в порядке, установленном статьями 39.11 и 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации, а также на заключение нового договора аренды, в соответствии с подпунктом 31 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, выявляются факты расположения на земельных участках береговых полос, опор линий электропередач, объектов трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, рек, ручьев, каналов, которые являются землями общего пользования.

В отдельных случаях земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения частично попадают на земли, предназначенные для размещения объектов федерального, регионального или местного значения (автомобильные дороги, линий электропередач, объекты трубопроводного транспорта), в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории, которые занимают небольшую часть земельного участка и строительство, которых планируется через несколько лет.

Согласно нормам, установленным статьями 39.11. и 39.16. Земельного кодекса Российской Федерации, земельный участок, находящийся в государственной собственности, не может быть предоставлен на праве аренды или в собст-

венность, если на нем расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам, если земельный участок в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, а также, если земельный участок является земельным участком общего пользования или расположен в границах земель общего пользования, территории общего пользования.

С учетом изложенного, для принятия решений по распоряжению земельными участками возникает необходимость проведения кадастровых работ, направленных на образование земельных участков, путем раздела земельных участков.

Более того, образование таких земельных участков будет приводить к вклиниванию, вкрапливанию и изломанности границ, что не допускается статьей 11.9. Земельного кодекса Российской Федерации.

В целях создания условий для возможности реализации сельскохозяйственным производителям прав на земельные участки необходимо на федеральном уровне рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, позволяющих предоставлять земельные участки, предназначенные для сельскохозяйственного производства в аренду:

на которых расположены опоры линий электропередач, подземные объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам;

предназначенные для размещения объектов федерального, регионального или местного значения (автомобильные дороги, линий электропередач, объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам), в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории, а также на которых расположены береговые полосы рек, ручьев, каналов.

В-третьих, полагаем необходимым уточнить в Земельном кодексе Российской Федерации вопросы продления арендных отношений крестьянскими (фермерскими) хозяйствами ввиду нижеизложенного.

В соответствии с подпунктом 32 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации договор аренды земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, может быть заключен с арендатором на новый срок без проведения торгов при соблюдении 2-х условий:

- 1) арендатор надлежащим образом использовал такой земельный участок;
- 2) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим арендатором до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды такого земельного участка.

Таким образом, если срок договора истек, бывший арендатор утрачивает преимущественное право на заключение нового договора и может приобрести права на земельный участок в общем порядке, то есть на торгах.

Однако, учитывая в подавляющем большинстве случаев общую юридическую безграмотность населения, в особенности жителей села, в настоящее время растет социальная напряженность среди граждан и юридических лиц, ведущих сельскохозяйственное производство, в частности, крестьянских (фермерских) хозяйств в связи с невозможностью пролонгации ранее заключенных договоров аренды после истечения срока их действия (в связи с несвоевременной подачей заявления).

В свою очередь, в силу положений пункта 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

В силу пункта 2 статьи 621 Гражданского кодекса Российской Федерации, если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок. По мнению Министерства экономического развития Российской Федерации, а также учитывая сложившуюся судебную практику (постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»), данное правило в полной мере распространяется на договоры аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, если эти договоры заключены до вступления в силу закона, требующего обязательного проведения торгов для заключения договора аренды (статья 422 Гражданского кодекса Российской Федерации), поскольку Гражданский кодекс Российской Федерации не предусматривает возможности установления исключений из данного правила в соответствии с иными федеральными законами.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно в своих судебных актах указывал, что в соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы (например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.10.2000 № 199-О; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2003 № 8-П; от 23.01.2007 № 1-П).

Следовательно, в отношении договоров аренды земельных участков приоритетными являются нормы, содержащиеся в земельном законодательстве.

Учитывая вышеуказанное соотношение правовых норм земельного и гражд-

данского законодательства, регулирующих отношения по заключению договоров аренды земельных участков, в правоприменительной практике возникают вопросы об окончании аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, договоры аренды в отношении которых были заключены до вступления в силу изменений земельного законодательства, устанавливающего приоритет предоставления земельных участков на конкурентной основе с торгов.

Принимая во внимание вышеуказанные проблемы, в целях поддержки отечественных сельхозтоваропроизводителей, составляющих основной потенциал для развития сельского хозяйства и импортозамещения, полагаем целесообразным предусмотреть в положениях Земельного кодекса Российской Федерации условие о возможности заключения нового договора аренды земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, после истечения срока ранее заключенного договора, для чего в пункт 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации необходимо внести соответствующие изменения.



**ДЕПАРТАМЕНТ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ
НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Большая Санкт-Петербургская ул., д. 6/11,
Великий Новгород, 173001, Россия
тел. (8162) 77-47-68, факс (8162) 77-36-37
E-mail: apk@mail.natm.ru
<http://apk.novreg.ru/>

**Председателю Комитета по
аграрным вопросам
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации**

В.И. Кашину

15.11.2016 № ЛХ-2830-11
На № 3.10- от 26.10.2016
12/476

О парламентских слушаниях

Уважаемый Владимир Иванович!

Департамент сельского хозяйства и продовольствия Новгородской области благодарит Вас за приглашения на участие в парламентских слушаниях на тему «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения» и отмечает следующее.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» в Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» внесены изменения, регламентирующие порядок принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации и особенности приобретения прав на такие земельные участки. Полагаю, что указанный закон позволит обеспечить вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых ранее земельных участков и, в целом, повысит эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем, необходимо отметить следующее.

Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 354-ФЗ (далее Закон) предусмотрено, что принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника по основаниям, предусмотренным статьей 6 Закона, может осуществляться при условии устранения нарушений после назначения

административного наказания в срок, установленный вынесенным одновременно с назначением административного наказания предписанием.

Материалы, подтверждающие неустранение правонарушений в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации направляет уполномоченный орган исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора, вынесший предписание.

При этом предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения должно быть вынесено должностным лицом, проводившим проверку, как органа государственного земельного надзора, так и органа муниципального земельного контроля. Невыдача соответствующего предписания должностным лицом, проводившим проверку, юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю, является нарушением статьи 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». То же правило действует и в отношении граждан.

Таким образом, исходя из буквального толкования Закона, обращение в суд с требованием об изъятии неиспользуемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения возможно только, если проверка соблюдения земельного законодательства, при которой были выявлены нарушения, была проведена в рамках государственного земельного надзора и соответствующее предписание об устранении выявленных нарушений было вынесено должностным лицом органа государственного земельного надзора. В случае вынесения предписания об устранении выявленных нарушений было вынесено должностным лицом органа муниципального земельного контроля, обращение в суд с требованием об изъятии неиспользуемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения Законом не предусмотрено.

Вместе с тем, осуществление муниципального земельного контроля относится к вопросам местного значения городских поселений и муниципальных районов (статья 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

Принимая изложенное во внимание, считаю целесообразным предусмотреть в статье 6 Закона возможность обращения в суд с требованием об изъятии неиспользуемого земельного участка в случае, если нарушение земельного законодательства, в качестве санкции за которое предусмотрено изъятие земельного участка, выявлено в рамках осуществления органами местного самоуправления функций по муниципальному земельному контролю.

Для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения требуется совершенствование действующей системы информационного обеспечения управления земельными ресурсами, в том числе актуальная планово-картографическая

основа.

Как указано в Решении Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О совершенствовании законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения», принятом на заседании Совета, состоявшемся 24.06.2016, по оценкам экспертов, учтено и зарегистрировано не более 15 процентов земельных участков земель сельскохозяйственного назначения.

Согласно ст. 67 Земельного кодекса Российской Федерации на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв направлен государственный мониторинг земель.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения был утвержден Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и вступил в силу 03.04.2016 (приказ Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664). Согласно указанному Порядку, мониторинг земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и подведомственными ему государственными бюджетными учреждениями. Субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения. Наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением осуществляется в рамках мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

При мониторинге земель необходимые сведения получают с использованием ряда источников, в частности, материалов инвентаризации земель. Инвентаризация земель осуществляется в ходе проведения работ по землеустройству (статья 9 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»). Возможность финансирования землеустроительных работ по инвентаризации земель не предусмотрена.

В настоящее время как в соответствии с требованиями Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», так и нормами Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (вступает в силу с 01.01.2017) осуществляется учет только недвижимого имущества как объекта прав. Для эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо осуществление их учета как средства производства в сельском хозяйстве.

Руководитель департамента



Е.В. Покровская

Родионова Марина Евгеньевна
(8162)739-102



МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ
(МИНСЕЛЬХОЗ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

ул. Солн. Кривой, д. 75, Челябинск, 454126; Тел./факс (3512) 32 17 54; 732 31 96, 32 08 11
E-mail: minagro@gov74.ru; Адрес в Интернете: www.chelagro.ru; Телетайп: 124217 CHEB RU
ОКПО 00097436 ОГРН 1047424529987; ИНН/КПП 7453136098 / 745301001

14.11.2016

№ 8234

На № _____

от _____

Председателю комитета по аграрным
вопросам Государственной думы
Российской Федерации

Кашину В.И.

Уважаемый Владимир Иванович!

Министерство сельского хозяйства Челябинской области (далее именуется - Министерство) направляет предложения по вопросам парламентских слушаний на тему: «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения».

Полагаем необходимым законодательно предусмотреть, каким образом должно быть зафиксировано начало трехлетнего срока неиспользования земельного участка или, если момент начала неиспользования установить невозможно, по каким показателям можно определить, что участок не использовался длительное время (динамика развития процессов эрозии почв, возраст кустарников на пашне и т.п.).

Также полагаем необходимым закрепить ограничение минимального срока аренды сельскохозяйственных земель не сроком не менее 5-7 лет, исключив из использования нецивилизованную аренду сельхозземель сроком до 1 года.

Считаем необходимым упростить систему муниципального земельного контроля, предусмотрев норму, согласно которой заинтересованное в получении неиспользуемого участка для ведения сельскохозяйственной деятельности лицо может обратиться в орган местного самоуправления с соответствующим заявлением. По этому заявлению органы муниципального земельного контроля должны в определенный срок провести проверку для выявления факта неиспользования. Только после этого можно начинать процедуру изъятия неиспользуемого участка. В настоящее время система плановых проверок, действующая в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», не позволяет оперативно реагировать на имеющиеся нарушения порядка использования земель сельскохозяйственного назначения. Введение данной нормы позволит быстрее вводить неиспользуемые земли в оборот.

Министр

С.Ю.Сушков

Коробинин Сергей Иванович
239-60-95



670034, г. Улан-Удэ, ул. Хахалова 4-а, тел. (301-2) 55-29-80, факс 55-29-68,
E-mail: minsel01@icm. buryatia. ru

11. 11.2016г. № 13-07-21-44801/16
На № _____ от _____

Г 7
Председателю
Комитета по аграрным вопросам
Государственной Думы
Федерального собрания
Российской Федерации
седьмого созыва
В.И. Кашину

Уважаемый Владимир Иванович!

Рассмотрев приглашение Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам об участии в парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения», считаем возможным обсудить следующие вопросы:

- трансформации сельскохозяйственных угодий;
- финансирование проведения полной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения;
- принятие проекта Федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»;
- установления порядка наследования муниципальными образованиями выморочного имущества.

При этом сообщаем, что в связи с ограниченностью средств участие в парламентских слушаниях не представляется возможным.

Первый заместитель министра

П.С. Брыков

Исп. Шобоев Б.А.
Тел. 8(3012) 55-30-15



**МИНИСТЕРСТВО
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Горького, 31, г. Иркутск, 664011
тел. (3952) 28-67-04, 28-67-10, 28-67-11,
факс (3952) 28-67-12, 33-46-57
E-mail: mcx01@govirk.ru

Председателю комитета
Государственной Думы по
аграрным вопросам
Кашину В.И.

ул.Охотный ряд, д.1, г.Москва
103265.

№ _____
на № _____ от _____

О парламентских слушаниях и о
предложениях в законодательство

Уважаемый Владимир Иванович!

Информирую Вас об отсутствии возможности присутствия представителя исполнительной власти Иркутской области 29 ноября 2016 года на парламентских слушаниях на тему «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения»

Вместе с тем, направляем Вам предложения по итогам мониторинга применения законодательства о землях сельскохозяйственного назначения.

Согласно Национальному докладу о состоянии и использовании земель в Российской Федерации на территории Российской Федерации около 89 млн. га земель сельскохозяйственного назначения находится в общей долевой собственности.

Долевые земли сельскохозяйственного назначения, как правило, являются наиболее востребованными сельскохозяйственными товаропроизводителями в связи с близостью их расположения к населенным пунктам и т.п.

Анализ ситуации с долевыми землями в течение нескольких лет показывает наличие следующих недостатков законодательства, препятствующих эффективному введению в оборот земель сельскохозяйственного назначения:

1) невозможность приобретения долевых земель новыми сельхозтоваропроизводителями (не использующими долевые земельные участки до их приобретения).

В соответствии с пунктом 5.1 статьи 10, пунктами 1, 4 статьи 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон) приобретение долей, в том числе находящихся в муниципальной собственности (невостребованных и отказных), а также земельных участков, выделенных в счет муниципальных земельных долей, может осуществляться лишь сельскохозяйственными организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, использующими земельный участок. В соответствии со статьей 24.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» для регистрации перехода права собственности на земельную долю сельскохозяйственная организация, крестьянское (фермерское) хозяйство, приобретающие долю, обязаны представить документ, подтверждающий право на использование долевого земельного участка.

Данные нормы существенно ограничивают возможность использования долевых земельных участков вновь созданными сельскохозяйственными организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами.

Таким организациям, фермерам в силу вышеуказанных правовых норм необходимо сначала начать использовать земельный участок на законных основаниях, что возможно только в случае проведения кадастровых работ в отношении долевого земельного участка (его части) за счет дольщиков или самой организации и последующего заключения сделки по использованию земельного участка между сторонами (аренды и пр.). Дольщики не располагают средствами на межевание долевого земельного участка, а вложение организацией, фермером затрат как на межевание, так и обработку земельного участка при такой ситуации не обеспечено гарантией долгосрочного использования участка. Возможность же заключения договора аренды земельных долей (без необходимости проведения кадастровых работ) с вступлением в силу Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» исключена.

Сложность приобретения земельных долей, подтверждения факта использования долевого земельного участка в регистрирующих органах имеется также и у сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, использующих долевой земельный участок в течение многих лет, но не являющихся дольщиками. Как правило, они не располагают документами, подтверждающими правомерность использования участка.

Учитывая сложившуюся ситуацию, исключение из законодательства требования об обязательности использования долевого земельного участка при заключении сделок с земельными долями создало бы более лучшие условия для введения в оборот долевых земель, роста сельскохозяйственного производства и развития сельского хозяйства.

Вместе с тем, признавая также необходимость снижения рисков выбытия земель сельскохозяйственного назначения из оборота, их перевода в другие категории, считаем целесообразным изложение абзаца второго пункта 1 статьи 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в следующей редакции (с приведением в соответствие и других аналогичных норм):

«1. Без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, отказаться от права собственности на земельную долю, внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, или передать свою земельную долю в доверительное управление либо продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства. Участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли.»

При регистрации перехода права на земельную долю статус сельскохозяйственной организации, крестьянского (фермерского) хозяйства возможно подтверждать выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), содержащей информацию об осуществлении в качестве основного вида деятельности сельскохозяйственного производства.

2) высокая цена невостребованных земельных долей, перешедших в муниципальную собственность, при их продаже сельхозтоваропроизводителям.

Согласно абзацу 1 пункта 4 статьи 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в течение шести месяцев со дня возникновения права муниципальной собственности на земельную долю орган местного самоуправления вправе продать эту земельную долю сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, по цене, определяемой как произведение 15 процентов кадастровой стоимости одного квадратного метра такого земельного участка и площади, соответствующей размеру этой земельной доли.

Мониторинг ситуации с долевыми землями показывает, что установленная абзацем 1 пункта 4 статьи 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон) цена земельной доли, находящейся в муниципальной собственности, превышает рыночную стоимость земельной доли в два-пять раз.

При этом цена уже выделенного в счет муниципальных (невостребованных) земельных долей участка установлена Федеральным законом в размере не более 15 процентов его кадастровой стоимости (пункт 5.1 статьи 10), что позволяет органам местного самоуправления реализовывать земельный участок по цене ниже 15 процентов кадастровой стоимости.

В результате сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства не заинтересованы в приобретении земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, ожидают истечения шести месяцев со дня возникновения права муниципальной собственности на невостребованные доли, когда у органа местного самоуправления возникнет обязанность выделения земельного участка в натуре, и можно будет приобрести земельный участок по цене ниже 15 процентов от его кадастровой стоимости.

Отмена фиксированной цены земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, повысит интерес сельхозтоваропроизводителей к их приобретению.

Представляется оптимальным определение цены муниципальной земельной доли как произведение не более 15 процентов кадастровой стоимости одного квадратного метра такого земельного участка и площади, соответствующей размеру этой земельной доли.

Возможность органов местного самоуправления варьировать в выборе цены позволит достичь баланса между доходами местного бюджета и финансовыми возможностями заинтересованных лиц с учетом рыночной цены земельной доли, сложившейся в конкретной местности, таким образом освободив органы местного самоуправления от дальнейшей необходимости проведения кадастровых работ по выделению земельного участка.

3) нерациональные права и обязанности органов местного самоуправления в отношении долевых земель сельскохозяйственного назначения, вызывающие нежелание органов местного самоуправления проводить работу с долевыми землями.

В соответствии с пунктом 8 статьи 12.1 Федерального закона орган местного самоуправления, составив список невостребованных земельных долей и обеспечив его утверждение, вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные невостребованными.

В последующем, в соответствии с абзацем 3 пункта 4 статьи 12 Федерального закона в случае признания судом права муниципальной собственности на

невостребованные земельные доли орган местного самоуправления предпринимает меры по их продаже крестьянскому (фермерскому) хозяйству, сельскохозяйственной организации, использующим долевой земельный участок. Если же никто не заключил договор купли-продажи земельной доли (долей), орган местного самоуправления в течение года с момента возникновения права муниципальной собственности на нее обязан выделить земельный участок в счет принадлежащих ему земельной доли (долей).

Выделение земельного участка в счет земельных долей предполагает проведение межевых работ по определению местоположения и границ земельного участка, оплату указанных работ за счет средств местных бюджетов.

При этом зачастую в период оформления в муниципальную собственность невостребованных земельных долей на территории поселений отсутствуют сельхозтоваропроизводители, заинтересованные в их приобретении. В таких случаях осуществление затрат из местного бюджета на выделение земельного участка в счет земельных долей будет нецелесообразным, неэффективным, нарушающим принцип бюджетной системы, предусмотренный статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Мониторинг ситуации с долевыми землями показывает, что предвидя обязанность межевать земельные участки в счет невостребованных земельных долей, органы местного самоуправления предпочитают изначально не реализовывать свое право на обращение в суд с целью оформления в муниципальную собственность невостребованных земельных долей. В результате не ясна цель утверждения списка невостребованных земельных долей, а также отсутствует возможность оперативно реализовать невостребованные земельные доли в случае появления заинтересованного в их приобретении лица (инвестора).

В силу указанных причин представляется целесообразным заменить право органов местного самоуправления обращаться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли на их обязанность, а обязанность в последующем выделять земельные участки в счет земельных долей, перешедших в муниципальную собственность, на их право. Таким образом будучи собственником невостребованных земельных долей, орган местного самоуправления будет готов осуществить их отчуждение сельхозтоваропроизводителям в случае наличия последних, а также будет иметь возможность также выделить земельный участок при необходимости.

Конечной целью законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения в отношении долевых земель должно стать завершение процесса выдела земельных долей участниками долевой собственности для использования участков по целевому назначению, переход невыделенных (невостребованных) земельных долей в муниципальную собственность, реализация пригодных угодий сельхозтоваропроизводителям, со временем - перевод оставшихся деградированных, заросших и не подлежащих восстановлению земель в лесной фонд.

Предлагаемые изменения будут способствовать достижению данных целей.

Министр сельского хозяйства
Иркутской области

И.П. Сумароков

**К парламентским слушаниям
«Законодательное обеспечение
эффективного использования
земель сельскохозяйственного
назначения»**

29 ноября 2016 г., 15-00

Волков Сергей Николаевич
ректор Государственного
университета по
землеустройству, д.э.н., проф.,
акад. РАН

Липски Станислав Анджеевич
зав. кафедрой земельного права
Государственного университета
по землеустройству, д.э.н., доц.

**Организационно-правовые и землеустроительные меры по
вовлечению неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в
хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования**

В условиях углубления мирового продовольственного, энергетического и финансового кризисов роль земель сельскохозяйственного назначения, как важнейшего фактора развития экономики страны, существенным образом повышается.

Осуществленные с 1990 г. в Российской Федерации земельные преобразования позволили создать основы нового земельного строя. Проведено разгосударствление земель и их приватизация, перераспределение земель в пользу граждан, созданы условия для оборота земель сельскохозяйственного назначения, сформирован слой крестьянских (фермерских) хозяйств, введено платное землепользование, земли в границах сельских населенных пунктов переданы в ведение местных органов самоуправления, образованы земельные фонды специального назначения.

Вместе с тем, за это же время произошло снижение более чем на 30% земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства России по сравнению с дореформенным периодом (1990 г). Среди основных проблем в сфере организации землепользования и землеустройства следует выделить:

- потерю достоверной информации о количественном и качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения, которая является базовой основой обеспечения механизма регулирования земельного оборота, установления платежей за землю, ведения государственного кадастра недвижимости, землеустройства и контроля за использованием земель;

- несоблюдение собственниками, землевладельцами и землепользователями ограничений и обременений прав в использовании земель сельских территорий, что приводит к их деградации, подтоплению, заболачиванию, загрязнению, захламлению, разрушению в процессе хозяйственной деятельности, возникновению пожароопасных ситуаций, а также паводковых проблем;

- появление таких недостатков землепользования, как парцелляризация земель, дальнотемелье, чересполосица, вкрапливания и вклинивания, мозаичное расположение угодий, которые наносят существенный ущерб всей экономике страны и уже в ближайшем будущем потребует проведения комплекса землеустроительных работ по консолидации земель;

- утрата границ земельных участков, что не обеспечивает точность и бесспорность положения их на местности и приводит к многочисленным земельным спорам и неразрешаемым судебным делам в сфере оборота земель, затрудняет организацию цивилизованного земельного рынка и не позволяет обеспечить со стороны государства гарантии прав земельной собственности;

- медленные темпы разграничения государственной собственности на землю, особенно на землях сельскохозяйственного назначения;

- уменьшение налогооблагаемой базы и невозможности постановки многих земельных участков на кадастровый учет вследствие уклонения ряда землевладельцев и землепользователей от межевых работ, неточного определения площадей и границ земельных участков и другие недостатки.

Особое место среди таких недостатков современного аграрного землепользования занимает неиспользование значительной части земель, предоставленных гражданам и юридическим лицам (приобретенных ими). Так, по состоянию на 1 января 2015 г. в Российской Федерации имелось 385,9 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, включая 196,2 млн. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 115,1 млн. га пашни. Но многие из этих земель, в том числе сельскохозяйственные угодья не используются в аграрных целях. Так, в 2015 году остались неиспользуемыми более 28 млн. га сельскохозяйственных угодий, из которых более 20,65 млн. га – пахотные земли (9,84 млн. га не используются более 10 лет, 8,91 млн. га не используются на протяжении 2-10 лет и еще 1,92 млн. га – последние 2 года)¹.

Причины неиспользования земель различны. Например, экономическая нецелесообразность (обусловленная как «излишней распаханностью» отдельных, особенно – северных регионов в советский период, так и изменением экономических условий ведения сельского хозяйства и возможности реализации выращенной продукции). Но зачастую это негативное явление стало следствием перекоса «свободного» рынка сельскохозяйственных угодий, когда они приобретаются в качестве капитала без цели их сельскохозяйственного использования – имея в виду последующую застройку или перепродажу (когда цена на землю вырастет).

¹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. – М.: Минсельхоз России. 2015. – 188 с. (С. 22-23).

Меры борьбы с фактами такого неиспользования ценных, пригодных для аграрного производства земель в той или иной мере реализовывались (предусматривались) на протяжении практически всего постсоветского периода (в том числе, принудительное изъятие земли у ее правообладателя). Но они были недостаточно действенны, а в условиях произошедшего в 1990-х годах спада АПК, пожалуй, и не вполне оправданны. Определенный перелом в этом отношении наступил, когда началась реализация приоритетного национального проекта Развитие агропромышленного комплекса (с 2006 года, трансформированного затем в госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 и 2013-2020 годы). Следующим шагом в этом направлении стало утверждение Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации², предусматривающей расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель.

Это повлекло за собой конкретизацию в конце 2010 года норм законодательства, предусматривающих условия и порядок изъятия неиспользуемых угодий (через процедуру публичных торгов).

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

Такое изъятие имеет несколько аспектов — правовой, экономический, социальный и технологический (управленческий).

² Утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

Правовой аспект заключается в том, что для вовлечения заброшенных земель в хозяйственный оборот нужно осуществить ряд мер: 1) выявить такие земли, 2) юридически корректно прекратить права на них, 3) обеспечить предоставление свободных земель наиболее эффективным собственникам или арендаторам. В этих целях принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации», который предусматривает:

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

- упрощение проведения внеплановых проверок в отношении юридических лиц (больше не требуется их согласование с органами прокуратуры), а также возможность использования земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в 30-километровой зоне от границ сельских населенных пунктов, только для ведения сельского хозяйства (ст. 2);

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

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

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

участок никто не купит и на повторных торгах, то это **обязан** сделать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ст. 5). Впрочем, в окончательной редакции дисконт оказался не столь значительным, как предусматривалось вплоть до второго чтения соответствующего законопроекта (20 процентов от его начальной цены на повторных торгах), что может несколько снизить заинтересованность региональных органов, а также потребует резервирования больших сумм в региональных бюджетах на выкуп таких участков.

Экономический аспект проблемы принудительного прекращения права на неиспользуемый (ненадлежаще используемый) земельный участок сельскохозяйственного назначения выражается в том, что такое изъятие должно представлять собой не наказание прежнего хозяина (как это иногда воспринимается), а переход земли к более эффективному собственнику. Ни в коем случае это не должно привести к сокращению площади обрабатываемых земель. Отдельный вопрос – как быть, если правообладатель не обрабатывает часть земли. При этом можно ставить вопрос об ее выделении из основного массива, то есть об образовании нового земельного участка, который должен быть изъят и выставлен на торги. Но при этом надо сопоставлять – окупятся ли кадастровые работы по образованию такого, сравнительно небольшого земельного участка при его реализации.

Социальный аспект заключается в том, что формально правообладателями неиспользуемых земельных участков могут быть и собственники земельных долей (их около 9 млн.). В настоящее время в общей долевой собственности (в виде земельных долей) находится немногим менее половины сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения (89,2 млн. га из 196,2 млн. га –

45,5%)³). Соответственно, как и с момента образования таких долей, здесь имеются два различных подхода: социальный, который лежал в основе выбора метода приватизации соответствующих земель в начале 90-х, и экономический, ориентированный на интересы тех организаций, которые реально осуществляют сельскохозяйственное производство. Эти варианты вполне реалистичны и сейчас. Первому отвечает осуществленная на рубеже XX-XXI века трансформация земельных долей в рамки, соответствующие гражданскому законодательству о долевой собственности, и продолжение их существования на длительную перспективу – как полноценного элемента рыночных земельных отношений в аграрном секторе. Второй вариант – это постепенная ликвидация долей, как временного инструмента, введенного на период реорганизации сельскохозяйственного производства, его перехода к рыночному укладу. Меры в рамках этого варианта были осуществлены сначала через весьма существенное ограничение прав собственников земельных долей (в 2005 году), а затем – путем законодательного решения о передаче в муниципальную собственность без какой-либо компенсации не востребовавшихся земельных долей (в 2010 году).

Наконец, организационный, управленческий (землеустроительный) аспект решения проблемы неиспользуемых сельскохозяйственных угодий заключается в том, что необходимо:

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

³ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. – М.: Росреестр, 2015. – 224 с. (С. 13, 56).

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

- еще более действенным способом в сравнении с «точечными» проверками в рамках земельного надзора могла бы стать сплошная инвентаризация сельскохозяйственных угодий. Так, проведенные преподавателями Государственного университета по землеустройству выборочные обследования показали, что значительная часть земель сельскохозяйственного назначения (по некоторым данным – более 80%) не имеют точных границ, не поставлены на кадастровый учет и не прошли юридическую регистрацию. В этой связи их владельцы и пользователи не

обладают необходимыми правами и ответственностью за рациональное использование и охрану таких земель. В частности:

1) отсутствует доброкачественная плановая картографическая основа в бумажном и цифровом виде;

2) в большинстве муниципальных районов не имеется установленных границ сельских поселений (отделяющих их от земель сельскохозяйственного назначения). Например, по Корочанскому муниципальному району Белгородской области в начале 2015 года из 27 сельских поселений границы были установлены только по 8;

3) имеются многочисленные факты расхождения данных Росреестра, статистических органов, агрохимслужбы, муниципалитетов по площадям сельскохозяйственных угодий;

4) особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья и охранные зоны не определены ввиду отсутствия средств или законодательной базы. Так к концу 2015 года в 12 субъектах Российской Федерации отсутствовала законодательная база по этому вопросу, а в 18 субъектах не были утверждены критерии отнесения земель к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям.

Поэтому реализация любых мер по выявлению и изъятию заброшенных земель и их вовлечению в хозяйственный оборот будет неэффективна без землеустроительного обеспечения. В этой связи назрел вопрос о совершенствовании Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», который оказался выхолощенным в результате поправок последних лет. Отсутствие же полноценного законодательства о землеустройстве приводит к нарушению процедурных вопросов землеустройства (землеустроительного процесса), вследствие чего увеличивается число земельных споров и судебных разбирательств, а также появляются существенные недостатки землепользования, наносящие

существенный ущерб экономике сельскохозяйственных организаций (дальноземелье, чересполосица, вклинивания, вкрапливания и др.).

В настоящее время отношения при проведении землеустройства регулируются основными нормативными правовыми актами Российской Федерации, включающими в себя:

- федеральные законы - 81;
- указы Президента Российской Федерации - 8;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации - 87;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти - 93;
- методические и технические документы, содержащие технические условия и требования землеустройства сельских территорий - 205.

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

Неотложными мерами в этой связи являются:

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

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

- проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

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

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

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

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

- разделить землеустройство на публичное (государственное и муниципальное) и инициативное (по заказу граждан и юридических лиц);

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

- гармонизировать земельное законодательство и иные нормативные правовые акты, регламентирующие землеустроительную и кадастровую деятельность, с международным правом в сфере землеустройства, а также

с градостроительным, лесным, водным и другими отраслями законодательства;

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

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

К числу первоочередных нормативных правовых актов, требующих принятия по вопросам, как землеустроительного обеспечения сельскохозяйственного производства, так и в целом по совершенствованию управления земельным фондом, следует отнести:

- Положение о порядке проведения землеустройства сельских территорий;

- Положение об инвестиционной и финансовой политике государства в сфере землеустройства сельских территорий, определении цен на землеустроительные услуги, экономическом стимулировании проведения землеустройства и осуществления землеустроительных мероприятий;

- Положение о создании и ведении «Общероссийского реестра особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий»;

- Положение о межхозяйственном (территориальном) землеустройстве на землях сельскохозяйственного назначения;

- Положение о федеральном государственном надзоре за проведением землеустройства сельских территорий и осуществлением землеустроительных мероприятий;

- Положение о создании банка данных, характеризующих состояние земель сельскохозяйственного назначения, о землеустроенности сельских территорий, обеспечении разработчиков и потребителей землеустроительной документации нормативными правовыми актами по регулированию земельных и имущественных отношений при проведении землеустройства сельских территорий;

- Положение об организации органами государственной власти и органами местного самоуправления работ по картографированию сельских территорий (обновлению планово-картографических материалов), а также по сгущению опорной межевой сети для целей землеустройства сельских территорий и кадастра недвижимости;

- Положение о паспортах земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- Положение о порядке подготовки, составе и согласовании Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации;

- Административный регламент по исполнению Министерством сельского хозяйства Российской Федерации государственных функций по проведению землеустройства сельских территорий, мониторингу и контролю за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения;

- Положение о выполнении землеустроительных услуг при проведении землеустройства сельских территорий на платной основе;

- Порядок проведения землеустройства сельских территорий в условиях их техногенного загрязнения и биологического заражения;

- Порядок установления землеустроительных (сельскохозяйственных) регламентов, публичных и частных сервитутов и ограничений прав в использовании земель сельскохозяйственного назначения;

- Положение об информационном обеспечении землеустроительной деятельности на землях сельских территорий;

- Положение «О федеральном государственном надзоре (контроле) за проведением землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения» (с возложением такого надзора на Россельхознадзор и его территориальные органы);

- Положение о залоге земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, включая формирование инфраструктуры, определение особенностей и условий земельно-ипотечного кредитования;

- Положение о порядке разработки схем землеустройства территорий субъектов Российской Федерации; схем землеустройства муниципальных образований;

- Положение о зонировании территории Российской Федерации, территорий субъектов Российской Федерации, территорий муниципальных образований с целью установления сельскохозяйственных (землеустроительных) регламентов и правил землепользования для земель сельскохозяйственного назначения, включающих установление правового режима, видов разрешенного использования, минимальных и предельных размеров земельных участков, ограничений, обременений и условий их использования.

Осуществление указанных выше землеустроительных и иных мер позволит активизировать гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения, создать условия для реализации земельными собственниками своих прав, сократить число земельных

споров и судебных разбирательств по отводу земельных участков, привлечь новые инвестиции в развитие агропромышленного комплекса страны. В результате будут созданы необходимые условия для рационального использования и охраны земель, устойчивого и эффективного развития отечественного агропромышленного комплекса и реализации конкурентных преимуществ страны на мировом рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (в России находится 8,9% мировой пашни).

Аналитическая записка

О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации

Ученые и специалисты в сфере землевладения и землепользования выражают глубокую озабоченность динамикой развития земельных отношений в стране, характеризующейся нарастанием негативных процессов, приводящих к резкому ухудшению состояния и снижению эффективности использования земельных ресурсов страны, составляющих основу национального благосостояния России.

Наряду с определенными позитивными результатами земельной реформы – развитием многообразия форм собственности и хозяйствования, распространением прогрессивных технологий, медленным, но последовательным формированием инфраструктуры аграрного и земельного рынков и др. в течение всего периода реформ проявились и, к сожалению, множатся весьма опасные явления, разрушающие земельный потенциал страны. Наиболее рельефными из них являются:

- деградация огромной площади сельскохозяйственных земель, в том числе катастрофическое развитие процессов водной и ветровой эрозии, опустынивание, заболачивание, закустаривание, обеднение почв и др. Только в 5 областях Центрально-черноземной зоны с лучшими в стране почвами, площадь пашни с негативными проявлениями в 2000 году составляла 8,4 млн. га, а в 2014 году уже более 12 млн. га; потери продукции из-за снижения потенциала земель за 11 лет в зерновом эквиваленте составили в среднем за год 10 млн. тонн; кадастровая стоимость земель в Российской Федерации в результате снизилась по оценкам экспертов на 30 % или на 7 триллионов рублей;

- беспрецедентная криминализация сферы управления земельными ресурсами, где в геометрической прогрессии множится число коррупционных и других криминальных сделок;

- утрата точных границ земельных участков, приводящая к многочисленным земельным спорам и судебным тяжбам и необеспеченность правовых гарантий их собственников;

- снижение налогооблагаемой базы, по оценкам специалистов Государственной налоговой службы, ежегодный недобор земельного налога в сфере составляет более 600 миллиардов рублей;

- возрастающая неудовлетворенность участников земельных отношений состоянием и темпами развития инфраструктуры земельного рынка;

- распространение рейдерства, растущая незащищенность прав на землю российских граждан, неэффективность судебной практики в сфере земельных отношений;

- концентрация огромной площади (до 1 миллиона га и выше) земель в собственности крупных корпоративных структур, что по своей сути является развитием латифундий, которые во всем мире считаются экономическим и социальным злом;

- усугубление ситуации с использованием земель из фондов перераспределения, невостребованных земельных долей и других участков, общей площадью в несколько миллионов гектаров;

- растущая дезинформированность органов управления и населения страны о составе, структуре и динамике изменений состояния земельного фонда страны из-за отставания технологий получения, обработки и распространения информации;

- на кадастровый учет поставлено лишь около 15 % всех земельных участков, остальные не описаны, их точные границы не определены, объективная информация о них отсутствует; - продолжающееся снижение эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель;

- депрофессионализация специалистов, работающих в сфере регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами;

- разрушение проектно-сметной практики в землеустройстве и др.

Все названные тенденции совершенно очевидны не только для профессионалов, но и для абсолютного большинства людей как-либо связанных с землей, однако властные структуры предпочитают их не видеть, а соответственно, и не предпринимать действий по предотвращению их развития. Происходит это прежде всего по причине фактического разрушения системы управления земельными ресурсами и невнятности государственной земельной политики. Формально она определена распоряжением Правительства Российской Федерации № 297-р от 3 марта 2012 г. документом «Основы государственной политики использования земельного фонда на 2012-2017 годы», но в нем четко не определены ни цели, ни задачи, ни инструменты реализации, а его основная суть сведена к ошибочной позиции одномоментного отказа от принципа деления земель по целевому назначению на категории, реализация которой без необходимого правового, информационного и технологического сопровождения приведет лишь к новым бедам в сфере земельных отношений.

Земельная политика государства должна четко и определенно установить цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны как снадесрочную, так и более определенную перспективу. Полагаем, что ее основными целями должны стать:

1. Завершение формирования системы землевладения и землепользования, в полной мере обеспечивающей реализацию и защиту законных прав граждан, юридических лиц, государства и

- муниципальных образований на приобретение и организацию рационального использования земельных участков;
2. Формирование цивилизованного земельного рынка на основе развития его инфраструктуры;
 3. Создание условий и стимулов для рационального и эффективного использования земель, для удовлетворения потребностей и интересов правообладателей земельных участков, территориальных образований и государства в целом;
 4. Обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования.

Для достижения первой цели необходимо решить следующие основные задачи:

- законодательно установить, что вся земля в границах территории Российской Федерации в независимости от форм собственности, является национальным достоянием;

- отменить заявительный принцип постановки на кадастровый учет и ввести принцип обязательности учета всех земельных участков; в основном завершить постановку на кадастровый учет и регистрацию прав до конца 2017 года;

- завершить процесс трансформации земельных долей в различные виды реальной собственности на земельные участки;

- сформировать систему землеустроительного обеспечения рационального землевладения и землепользования с четким выделением государственного и инициативного землеустройства (по инициативе и за счет средств правообладателей земельных участков);

- завершить уже в этом году реорганизацию структур, осуществляющих регулирование земельных отношений, кадастровый учет, регистрацию прав и сделок с земельными участками и организацию рационального использования земельных ресурсов;

- сформировать актуализированную систему планово-картографических материалов, необходимых для землеустройства, кадастрового учета, организации использования и охраны земель;

- усовершенствовать судебную практику рассмотрения земельных споров; рассмотреть возможность создания земельных судов.

Достижение второй цели должно быть связано с решением прежде всего следующих задач:

- обеспечить формирование системы информационной открытости деятельности органов власти по регулированию земельных отношений и информационную доступность и публичность всех операций с земельными участками;

- в основном завершить формирование институциональной инфраструктуры земельного рынка;

- обеспечить государственную поддержку развития инструментов вовлечения в активный оборот земельных активов на основе развития земельной ипотеки, рынка ценных бумаг, обеспеченных земельными активами и др.;
- осуществить комплекс мер по демопоползации земельного рынка, предотвращению спекуляции и развитию латифундий;
- разработать и реализовать комплекс мер по декриминализации рыночного оборота земель.

Достижению третьей цели будет способствовать решение следующих задач:

- создать систему прогнозирования и перспективного планирования использования и охраны земель на всех уровнях;
- сформировать систему мер по государственному стимулированию рационального использования земель;
- сформировать цивилизованный рынок землеустроительных услуг по разработке проектов освоения, рекультивации, улучшения и организации рационального и эффективного использования земель;
- реанимировать структуры, обеспечивающие изучение, анализ и разработку мер по рациональному использованию почвенного покрова;
- сформировать современную систему подготовки кадров в области управления и организации рационального использования земель на базе учебно-методического объединения, возглавляемого Государственным университетом по землеустройству.

Четвертая цель может быть достигнута решением следующих задач:

- завершить формирование системы мониторинга земель и использования его результатов при подготовке управленческих решений, связанных с организацией использования и охраны земель;
- реорганизовать систему Государственного земельного контроля на основе концентрации его функций в одной государственной структуре;
- разработать и обеспечить реализацию федеральных и территориальных программ по борьбе с опустыниванием, водной и ветровой эрозией и др.;
- упорядочить меры ответственности физических и юридических лиц за деградацию или бесхозяйственное использование земельных участков.

Решение названных задач, по нашему мнению, должно стать основным содержанием земельной политики государства в среднесрочной перспективе и, по сути, определить направления деятельности государственных структур, призванных обеспечивать поступательное развитие земельных отношений и рациональное использование земельных ресурсов. Очевидно, что, прежде всего, необходимо пересмотреть основные постулаты, определяющие роль государства в этой сфере.

Без четкой формализации позиции, определяющей признание земельных ресурсов страны ее национальным достоянием, которое должно быть полностью учтено, объективно оценено, рационально распределено и эффективно используется, достижение основных целей земельной политики невозможно. Признание этой позиции должно повлечь за собой существенные изменения в структуре, функциях и полномочиях государственных органов управления и местного самоуправления, оценкой эффективности деятельности которых должны стать показатели, характеризующие уровни правовой легитимности и защищенности землевладения и землепользования, развитости и цивилизованности земельного рынка, эффективности использования и охраны земель.

По сути, сегодня в стране нет органа управления, который в полной мере несет ответственность за эффективность использования и охраны земель. Функции и полномочия в этой сфере разбросаны по множеству министерств и ведомств. Существовавший в начале 90-х годов Государственный комитет Российской Федерации (Госкомзем), превратившийся после многочисленных реорганизаций в Росреестр РФ, утратил большинство функций и полномочий, которые перешли в другие ведомства или исчезли вообще. В результате важнейшая для развития страны сфера сегодня не обеспечена соответствующим вниманием и ответственностью государства. Новая земельная политика должна существенно изменить это состояние, предусмотрев формирование структуры, обеспечивающей комплексное, системное регулирование земельных отношений и управление земельными ресурсами страны.

На базе Росреестра необходимо создать орган государственного управления, способный профессионально оценивать состояние и организацию использования земельных ресурсов страны, обеспечить полный и объективный учет и регистрацию земельных участков, сформировать систему прогнозирования и индикативного планирования использования земель, создать современную, периодически обновляемую планово-картографическую основу, создать эффективную систему землеустройства, обеспечивающую организацию эффективного перераспределения и использования земельных ресурсов, обеспечить координацию деятельности министерств и ведомств, имеющих непосредственное отношение к использованию различных категорий земель. В штате этой структуры доминирующую роль должны играть специалисты в области землеустройства, кадастра, геодезии и картографии, мониторинга земель, правового и экономического регулирования земельных отношений. По всем этим направлениям деятельности должны быть воссозданы соответствующие структурные подразделения.

Необходимо четко разграничить полномочия, права и ответственность между структурами федерального, регионального и муниципального уровней, устранив существующее сегодня дублирование функций и четко определив ответственность структур всех уровней власти.

Следует отметить, что система управления земельными ресурсами, созданная в 1990 году на основе Госкомзема РСФСР, была достаточно оптимальной. Основные ее контуры были взяты за основу в Белоруссии и Казахстане и до настоящего времени созданные в них системы функционируют вполне успешно. Считаем целесообразным использовать их практику и в современной России. Весьма полезно предметно изучить и взять на вооружение структурную организацию и опыт функционирования органов управления земельными ресурсами в европейских странах (например Национальной земельной службы Швеции, Национальной земельной службы Финляндии, опыт функционирования Министерства земли и ресурсов Китая и др.).

Особое значение должно быть придано восстановлению разрушенной системы землеустройства, которое во всем мире по своему содержанию является главным инструментом организации использования и охраны земель.

По сути, в стране назрела необходимость проведения, как и после реформ Петра I Генерального межевания России, в ходе которого должны быть установлены точные и бесспорные границы всех землевладений на разном праве, проведена глобальная регистрация всех земельных участков, результатами которых должно быть не только наведение порядка на земле, но и значительное (в разы) увеличение поступлений земельных платежей, что существенно изменит возможности развития муниципальных образований.

По расчетам специалистов на проведение основного перечня необходимых землеустроительных мероприятий, потребуется изыскание в бюджетах различного уровня около 250 млрд. рублей в течение 3-4 лет, при этом упорядочение землевладения и землепользования обеспечит дополнительное поступление ежегодно до 50 млрд. рублей и будут созданы условия и возможности для существенного роста эффективности использования земель, уровня ведения сельскохозяйственного производства и защиты земель от деградации.

Считаем, что обсуждение изложенных в записке предложений может и должно привести к разработке и реализации принципиально новой, более эффективной земельной политики и созданию эффективной системы управления земельными ресурсами страны.

Академик РАН,
профессор ФГБОУ ВО «Государственный
университет по землеустройству»

В.Н. Хлыстун



НАЦИОНАЛЬНАЯ МЯСНАЯ АССОЦИАЦИЯ

РОССИЯ 115172 МОСКВА УЛ ГОНЧАРНАЯ 27/6 • ТЕЛ/ФАКС • 7 495 912 0155 • 7 495 912 0384 • 7 495 912 6945
E-MAIL: NATMEAT@YANDEX.RU • WWW.NATMEAT.RU

Исх. № 165-16
от 15.11.16

Председателю Комитета
по аграрным вопросам
Государственной Думы РФ

В.А. Кашину

Уважаемый Владимир Иванович!

Проблема эффективного использования сельхозугодий является первоочередной для ускоренного решения стратегической задачи по обеспечению продовольственной безопасности нашей страны, импортозамещению, а также развитию экспортного потенциала агропромышленного сектора Российской Федерации. Несовершенство действующего законодательства является препятствием для реализации этих планов и требует изменений.

По нашему мнению, наиболее актуальным на сегодняшний день является следующее.

1. Увеличение налогового бремени лиц, не использующих сельскохозяйственные земли в производственной деятельности.

Применяемые в настоящее время меры для вовлечения неиспользуемых земельных участков в сельскохозяйственный оборот (увеличение штрафов за неиспользование земель, усовершенствование механизма их изъятия) являются неэффективными. В то же время, потенциал земельного налога как регулятивного инструмента, который можно использовать для вовлечения земель в оборот, остается недооцененным.

В качестве направлений совершенствования законодательства в этой сфере предлагаем:

а) Установить повышающие коэффициенты для налога с неиспользуемых для ведения сельскохозяйственного производства земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах. В случае неиспользования в течение 3-х лет предлагается установить повышающий коэффициент равный 3; 4-х лет – повышающий коэффициент равный 4; 5-ти и более лет – повышающий коэффициент равный 5. Таким образом, будет экономически невыгодным приобретение земель сельхозназначения в качестве инструмента инвестирования без цели их использования для сельхозпроизводства, кроме

того, это позволит значительно увеличить доходную часть муниципальных бюджетов.

При этом, в случае смены собственника земельного участка повышающие коэффициенты должны подлежать применению по истечению 12 месяцев с момента перехода права к новому собственнику.

б) Установить налоговую ставку 0% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах, не использовавшихся не менее 5 лет для ведения сельскохозяйственного производства и введенных в хозяйственный оборот. Срок применения льготной ставки предлагается установить равным 5 годам, начиная с года введения участка в оборот.

Эта мера позволит стимулировать деятельность по вводу в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель и частично компенсировать затраты сельхозтоваропроизводителей, которые при средней интенсивности закустаренности и залесенности неиспользуемых земель составляют порядка 15 тысяч рублей на 1 гектар.

Проект федерального закона с пояснительной запиской прилагается.

2. Предоставление сельскохозяйственным организациям и КФХ права прямого приобретения земельных долей у жителей села.

Статья 12 Федерального закона №101 от 24.07.2002 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон об обороте) предусматривает, что без выделения земельного участка в счет земельной доли участник долевой собственности по своему усмотрению вправе продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности.

Такой порядок оборота сельхозугодий является не только неэффективным с точки зрения вовлечения в производство заброшенных и неиспользуемых земель, но и порождает коррупцию, злоупотребления и вынуждает добросовестного сельхозтоваропроизводителя выходить за пределы правового поля и принимать на себя повышенные риски. Это, в свою очередь, резко снижает инвестиционную привлекательность сельского хозяйства и делает крайне затруднительным планирование и реализацию масштабных проектов. Одновременно с этим, добросовестный инвестор вынужден нести существенные экономически необоснованные расходы на администрирование покупки земли и хеджирование потенциальных рисков, в том числе и таких как злоупотребления и мошеннические действия со стороны дольщиков (двойные продажи и прочее).

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

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

Это в значительной мере ускорит процесс перераспределения земель сельскохозяйственного назначения между эффективными хозяйствующими субъектами и вовлечения их в хозяйственный оборот, позволит избежать интенсивно развивающихся негативных процессов (эрозия, заболачивание, засоление, опустынивание и подтопление сельскохозяйственных угодий, массовая чересполосица), возникающих вследствие хаотичного выдела земельных участков в счет земельных долей и неиспользования земель, ввиду халатного отношения собственников долей к сельскохозяйственным угодьям.

3. Предоставление субъектам федерации возможности требовать перевода на себя прав покупателей земельных участков, проданных с нарушением преимущественного права субъекта федерации.

Положениями п. 1 ст. 8 Закона об обороте предусмотрены особенности процедуры продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения. В частности, преимущественное право покупки такого участка предоставлено субъекту РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ – муниципальному образованию по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов. При этом действующей редакцией Закона об обороте императивно установлены последствия несоблюдения преимущественного права покупки - ничтожность сделки (п.4 ст. 8).

Судебная практика складывается таким образом, что сделки, совершенные с нарушением преимущественного права покупки, признаются ничтожными по заявлению публичных образований, при этом последствиями недействительности сделки является двусторонняя реституция между продавцом и покупателем.

Полагаем, что данные последствия препятствуют стабильности оборота сельскохозяйственных земель, поскольку безоговорочно приводят к недействительности сделки вне зависимости от намерения органа публичной власти воспользоваться преимущественным правом покупки. По нашему мнению, применение такой меры к сторонам договора купли-продажи не соответствует целям предоставления публичным образованиям права преимущественной покупки земельного участка.

Гражданскому законодательству известен более эффективный, чем ничтожность сделки, способ защиты нарушенного преимущественного права покупки – иск о переводе на себя прав и обязанностей стороны по сделке. Установление на законодательном уровне иных последствий


преимущественного права (в частности, ничтожности сделки) не восстанавливает его, а только влечет за собой создание серьезных препятствий для оборота земель сельскохозяйственного назначения без положительного правового эффекта для его участников.

Таким образом, нарушение права преимущественной покупки должно порождать требование о переводе на привилегированное лицо прав покупателя, в результате чего условия договора купли-продажи сохраняют свою силу, но изменится субъектный состав договора. Указанный механизм в большей степени соответствует целям приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность (при желании публичного образования).

Изменение законодательства в этой части должно быть направлено на сокращение легальных возможностей признавать сделки недействительными во всех случаях, когда недействительность сделки, как гражданско-правовая санкция, является неоправданной и явно несоразмерной характеру и последствиям допущенных при совершении сделки нарушений и не может эффективно восстанавливать нарушенные права как покупателя, так и публичного образования.

В связи с изложенным, просим Вас рассмотреть наши предложения по изменению законодательства с целью более эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, а также вовлечению неиспользуемых земель в хозяйственный оборот.

Руководитель исполнительного комитета
Национальной Мясной Ассоциации

С уважением,


С.Е. Юшин

**АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО
«АГРОФИРМА МЦЕНСКАЯ»**

Иск в *МАС* ОГРН 1025702655770, ИНН 5717060059
Россия, 303023, Орловская область, Мценский район, с. Сергеевское,
От «21» ноября 2016г. тел. (48646) 52-4-09 факс (48646) 6-42-76 e-mail: agrofirm@mcse.orcl.ru

Председателю комитета по аграрным вопросам
государственной думы Федерального собрания
РФ

В.И.Капину

303030, Орловская область, г.Мценск,
пл.Ленина, 1

Уважаемый Владимир Иванович!

10 ноября 2016г. в адрес АО «Агрофирма Мценская» поступило Ваше обращение с предложением принять участие в парламентских слушаниях на тему: «Законодательное обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения».

В связи с этим, прошу Вас рассмотреть мои предложения относительно внесения изменений в земельное законодательство в части земель сельскохозяйственного назначения.

Основные проблемы, с которыми сталкивается вверенное мне сельскохозяйственное предприятие – АО «Агрофирма Мценская», при использовании земель сельскохозяйственного назначения коротко можно обозначить следующими тезисами:

1) трудности перезаключения договоров аренды на земельные участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в муниципальной собственности;

2) трудности оформления земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности, земельные доли по которым до настоящего времени не оформлены (являются не востребованными);

3) выделение отдельными лицами земельных долей из ранее учтенных земельных участков сельскохозяйственного назначения, сформированных из не востребованных земельных долей в ущерб использующему такой земельный участок предприятию (формирование участков);

4) недобросовестное поведение новых арендаторов по отношению к посевам, произведенным предыдущим арендатором в рамках действовавшего на момент сева договора;

5) неиспользование земельных участков сельскохозяйственного назначения собственниками этих участков.

6) выдела земельных долей земельных участков, используемых сельхозпроизводителем на основании долгосрочных договоров аренды с множественностью лиц на стороне арендодателя.

Первым и основным вопросом для землепользователя является оформление прав на используемые земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Существенная часть используемой агрофирмой земли находится в муниципальной собственности, и перезаключение договоров происходит по результатам проведения торгов, устраиваемых администрацией района.

Так, в последнее время появилась тенденция в рамках торгов привлекать формальных участников с целью максимального увеличения арендной платы. По результатам таких торгов арендная плата увеличивается в 7-8 раз от начальной цены, определенной согласно отчету о рыночной стоимости. С учетом других имеющихся у сельхозпроизводителя затрат, использование земельных участков становится для предприятий убыточным. В созданных условиях, с учетом риска потери земли, сельхозпроизводитель не может нормально развиваться, грамотно планировать севооборот на используемых полях. При этом, считаю непредусмотрительным ставить в равные условия при проведении торгов сельхозпроизводителя, использовавшего земельный участок до момента проведения торгов и других участников.

В тоже время, начиная с 2015 года в Земельный кодекс Российской Федерации были внесены ряд существенных изменений, в том числе, и в части порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в аренду.

В частности, пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ предусмотрены случаи заключения Договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

Сельхозпроизводители нашли в представленном перечне свое основание для заключения договоров аренды на новый срок без проведения торгов - пп. 31 п.2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ, согласно которому, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, арендатору, в отношении которого у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка, при условии, что заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим арендатором до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды такого земельного участка.

Казалось бы, указанный пункт является обособленным и содержит в себе все условия, которые должен выполнить арендатор.

Между тем, статья 39.6 ЗК РФ содержит также пункты 3 и 4, где перечислены случаи и условия предоставления арендаторам земельных участков на новый срок без проведения торгов.

Так, в пункте 3 указанной статьи в качестве случаев предоставления земельных участков без проведения торгов определены: 1) если ранее земельный участок предоставлен без проведения торгов; 2) земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства.

В связи с этим, несмотря на убеждение агрофирмы о том, что пп.31 п.2 ст. 39.6 ЗК РФ должен применяться самостоятельно (без учета пунктов 3 и 4 ст. 39.6 ЗК РФ), администрации районов имеют прямо противоположное мнение и считают, что указанный пункт может применяться исключительно в случаях, указанных в п.п.3,4 ст.39.6 ЗК РФ.

В отсутствие сформировавшейся судебной практики и соответствующих разъяснений, в настоящее время не представляется возможным установить, может ли указанный подпункт (пп.31 п.2 ст. 39.6 ЗК РФ) являться самостоятельным основанием (без учета пунктов 3 и 4 ст. 39.6 ЗК РФ) для заключения договора аренды без проведения торгов, что порождает много споров.

В тоже время, дополнение пункта 3 статьи 39.6 ЗК РФ подпунктом 3 следующего содержания: «3) земельный участок предоставлен для ведения сельскохозяйственного производства, юридическому лицу согласно подпункту 31 пункта 2 настоящей статьи», и изложение подпункта 4 пункта 3 указанной статьи в редакции «на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные подпунктами 1-31 пункта 2 настоящей статьи основания для предоставления без проведения торгов земельного участка.», позволит решить указанный вопрос, создаст условия для того, что бы сельхозпроизводитель, будучи уверенным в продолжении арендных отношений, произведет максимальные вложения в плодородие земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Еще одним моментом, на который стоит обратить внимание, является невостребованные земельные доли, обязанность по оформлению которых возложена на сельские поселения.

В настоящее время в землепользование АО «Агрофирма Мценская» входит, в том числе, и земельные участки, находящиеся в общей долевой собственности, сформированные из невостребованных земельных долей.

На данном направлении сельскими поселениями в судебном порядке была оформлена лишь часть невостребованных земельных долей, в признании права собственности на другую часть земельных долей было отказано по причине наличия у владельцев земельных долей

наследников. Вместе с тем, указанные наследники могут десятилетиями вступать в наследство и оформлять права на земельные доли, а в это время, неиспользуемая земля будет деградировать, а бюджет не получать налоговых отчислений. При этом землепользователь, в случае если он имеется, вынужден обрабатывать земельный участок на собственный риск, не имея никакого правоустанавливающего документа.

Полагаю, что для решения указанных вопросов, законодателю необходимо установить пресекательный срок для оформления прав на земельные доли и разработать упрощенную процедуру перехода невостребованных земельных долей в собственность сельских поселений, которые в дальнейшем осуществят их продажу землепользователям.

По вопросу невостребованных земельных долей, также хотелось обратить внимание на то, что лица оформившие право собственности на земельные доли, которые ранее были отнесены к невостребованным, зачастую производят их выдел в натуре в нарушение земельного законодательства, а именно положений п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ, согласно которым, при образовании земельных участков не допускается вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы. Чересполосица, вклинивание и изломление земельных участков при образовании земельных участков, наиболее распространенные методы у лиц, заинтересованных наибольшим образом ущемить права сельхозпроизводителя обрабатывающего данный земельный массив. В этом случае эффективность использования поля резко снижается, поскольку приходится объезжать земельный участок, сформированный с нарушением указанного положения закона и выбывший из пользования сельхозпроизводителя. Несмотря на имеющиеся положения п.6 ст. 11.9 ЗК РФ, ответственность за данное нарушение не предусмотрена, и при регистрации вновь образованных участков, регистрирующие органы не обращают на это внимание. В этом контексте необходимо обратить внимание на то, что некоторые лица прибегают к образованию земельных участков из земельных долей в центре земельного массива, тем самым вынуждая землепользователя отказаться от использования всего массива. При этом оставшиеся части земельного массива так и остаются неоформленными.

Кроме этого, землепользователи сталкиваются с проблемой, связанной с окончанием срока действия Договора аренды, когда на поле уже находится неоконченное производство, а арендодатель заключил Договор аренды с новым арендатором, который планирует сеять другую культуру.

Так, имея договор аренды, новый арендатор попросту запахивает всходы предыдущего арендатора. Безусловно, защищая свои права в судебном порядке, собственник запаханых посевов взыщет убытки с арендодателя либо арендатора, однако, полагаю, что указанному действию, как и в вышеприведенном случае (нарушением п.6 ст.11.9 ЗК РФ), государство должно дать оценку и предусмотреть серьезную ответственность на уровне административного наказания.

Еще одним моментом, который, на мой взгляд, подлежит обсуждению, это неиспользование земельных участков сельскохозяйственного назначения собственниками этих участков.

Зачастую вновь образованные за счет земельных долей земельные участки, изымаются из севооборотов землепользователя, при этом собственники не спешат приступать к их самостоятельному возделыванию. В результате этого почва деградирует, а сорные растения распространяются с этих участков на соседние, что накладывает на землепользователей дополнительные расходы. Существующий механизм изъятия у собственника неиспользуемых земельных участков не дает особых результатов.

На практике надзорным органам, в редких случаях, удается исправить положение с неиспользуемой землей. Полагаю, что ситуация может быть исправлена, в случае изменения положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст.6). При этом в новой редакции, вместо трехлетнего срока неиспользования земли необходимо установить иной критерий, например повторное привлечение собственника земельного участка к административной ответственности за неиспользование земельного участка по целевому назначению. Также законодатель мог бы предусмотреть положения,

которые предусматривали бы возможность предоставления неиспользуемых земельных участков во временное управление сельхозпроизводителям на несколько лет. В этом случае все получили бы выгоду: Землепользователь – прибыль от реализованного урожая, Государство – реализацию принципа об эффективном использовании земли; собственник-сохранение земельного участка в состоянии пригодном для сельскохозяйственного производства.

Также следует обратить внимание и на проблему выдела земельных долей земельных участков, используемых сельхозпроизводителем на основании долгосрочных договоров аренды с множественностью лиц на стороне арендодателя.

Не секрет, что основная часть землепользования любого сельхозпроизводителя на территории Российской Федерации состоит из земельных участков, находящихся в общей долевой собственности граждан и предоставленных арендатору на основании долгосрочных договоров аренды, заключенных посредством проведения собрания дольщиков общей долевой собственности. В среднем земельный массив площадью 1500-2000га имеет от 200 до 400 земельных долей, продажа таких земельных долей ограничена ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которому, земельную долю можно продать среди лиц, имеющих долю в указанном земельном массиве, либо арендатору.

В настоящее время нередки случаи, когда в правоотношения между арендодателями и арендаторами (сельхозпроизводителями) вмешивается определенное лицо (инвестор), которому необходимо вложить денежные средства в землю. Специализированные компании находят такому инвестору дольщика, на которого происходит оформление земельных долей. Скупка происходит до момента, когда земельные доли обеспечивают инвестору кворум на собрании собственников долей. После этого инвестор предъявляет сельхозпроизводителю, использующему такой земельный участок, требование о предоставлении ему согласия на выдел скупленных земельных долей. Когда арендатор отказывается в выделении земельных долей, инвестор начинает судебную процедуру расторжения договора аренды, используя для этого всевозможные причины.


В свою очередь, сельхозпроизводитель вынужден отвлекаться от основной своей деятельности на защиту участка, который пытаются изъять из его оборота. При этом, у арендатора, как правило, отсутствует возможность составить конкуренцию в покупке земельных долей, ввиду отсутствия свободных денежных средств. Объясняется это тем, что для инвестора скупка земельных долей является его основной целью, а сельхозпроизводитель, как правило, на момент появления проблемы финансово не готов тратить миллионы на приобретение земельных долей.

В связи с этим, в положения ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» необходимо внести изменения и установить запрет выдела земельных долей в период действия договора аренды.

Кроме этого, полагаю, что для поддержки сельхозпроизводителей необходимо разработать программу предоставления льготных кредитов на цели приобретения земельных долей в используемых земельных участках.

Надеюсь, изложенная позиция поможет в работе по совершенствованию земельного законодательства.

С уважением,
генеральный директор
АО «Агрофирма Мценская»

 / Н.А. Жернов