



Законодательное обеспечение эффективного использования земель с.-х. назначения



П.М. Сапожников
доктор с.-х. наук,
профессор, ведущий
научный сотрудник
факультета
почвоведения МГУ

МОСКВА 2018

Мировые запасы

сельскохозяйственных земель

По данным ФАО ООН на площадь сельскохозяйственных угодий приходится **33%** мировой площади суши, а пахотные земли всего **10%**.

Естественные пастбища – 70.1%

Пашня – 27.8%.

Многолетние насаждения -2.1%.

Площади пахотных угодий в мире:

США – 179 млн.га Индия – 170 Китай 135 **Россия 122.7 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.

Запасы земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

- На 01.01.2016 площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 383.7 млн. га, сельскохозяйственных угодий 186 млн.га. Пашни – 122.7 млн.га
- Устойчивое социально-экономическое развитие России без рационального и эффективного использования земель НЕВОЗМОЖНО.
- Выступают основным средством производства, ключевым фактором обеспечения продовольственной безопасности, поступательного роста и развития экономики и средства повышения качества жизни.
- **Главные цели и задачи эффективного использования земель:**
 - необходимость сохранения, рационального и эффективного использования. угодий и агроландшафтов; создание условий для увеличения объемов производства высококачественной и экологичной сельскохозяйственной продукции при условии сохранения плодородия почв; соблюдение требований в области охраны окружающей среды.

ПРИОРИТЕТ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШЕГО КОМПОНЕНТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПЕРЕД ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЛИ В КАЧЕСТВЕ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА ЯВЛЯЕТСЯ ОДНИМ ИЗ БАЗОВЫХ ПРИНЦИПОВ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.

- Несмотря на достаточную широту правовой регламентации, острота проблем в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения сохраняется.
- На значительной площади действуют различные негативные процессы – эрозия, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий малоценными лесными насаждениями, что приводит к деградации земель и потере ими плодородия.
- По данным Росреестра в государственной и муниципальной собственности 66.9% категории земель в частной – 33.1%.
- По данным МСХ РФ в период с 2010 по 2015 годы произошло сокращение площади сельскохозяйственных угодий на 14.5 млн.га.
- Не использовалось 28.3 млн. га сельскохозяйственных земель . Однако по данным **Счетной палаты** не используются 56 млн. га земель с.-х назначения.
- Площадь неиспользованных земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, превышает показатель площади неиспользованных земель, находящихся в частной собственности, поэтому в рамках **государственного управления** этой проблеме следует уделять особое внимание.

Изъятие земельных участков

- Президент РФ в послание Федеральному собранию на 2016 год отметил необходимость изымать у недобросовестных собственников земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения и продавать их на аукционе тем, кто хочет и может возделывать землю.
- **Во исполнении указанного поручения был принят ФЗ N354 от 03.07.2016.**
- **Ненадлежащее использование земельного участка:**
- 1) неиспользование по целевому назначению земельных участков с/х назначения;
- 2) земельный участок используется с нарушением правил рационального использования;
- 3) порча земель;
- 4) невыполнение обязательств по рекультивации;
- 5) невыполнение обязательств по приведению земельного участка в состояние пригодное для целевого использования.
- **ОСНОВНИЕ ИЗЪЯТИЯ** -Согласие правообладателя или решение суда.

Изъятие земельных участков

Кто принимает решение об изъятии:

Уполномоченный исполнительный орган государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, суд.

Цель изъятия:

Для прекращения фактов ненадлежащего использования земельных участков и передачи земли в пользование тем, кто умеет на ней работать.

Плата при изъятии:

Средства, вырученные от продажи земельного участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

Можно ли избежать изъятия:

Для предотвращения изъятия следует устранить факты ненадлежащего использования земельного участка и уплатить штраф по административному правонарушению в сроки, указанные в предупреждении.

Изъятие земельных участков

Три статьи Гражданского кодекса

Статьи 284, 285, 286.

- **Основание 1 Неиспользование земельного участка в соответствии с целевым назначением.** Относится только к земельным участкам сельскохозяйственного назначения .
- Земля изымается в случае неиспользования земельного участка в соответствии с целевым назначением в течение 3 лет. При этом в данный период не включается время для освоения участка и время, в течение которого участок нельзя было использовать по целевому назначению по причине стихийных бедствий или других обстоятельств, исключающих такое использование.
- **Основание 2 Использование земельного участка с нарушением** Относится ко всем категориям земель. **Использование земельного участка с нарушением.** Земля изымается в случае грубых нарушений правил рационального использования, в частности, если *1) участок используется не в соответствии с его целевым назначением (в отличие от первого основания применяется ко всем категориям земель) или 2) его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо 3) значительному ухудшению экологической обстановки.*

Статья 45 Земельного Кодекса.

Понятие ненадлежащего использования земельного участка.

- 1) неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет (*соответствует основанию, приведенному в ст. 284 ГК РФ*);
- 2) использование земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования (в том числе если участок используется не по целевому назначению или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки) (*соответствует основанию, приведенному в ст. 285 ГК РФ*);
- 3) порча земель;
- 4) невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;
- 5) невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Изъятие земельных участков

- **Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия или значительное ухудшение экологической обстановки.** При этом *критерии существенного снижения плодородия* установлены Постановлением правительства № 612 от 22.07.2011 г. , а *критерии значительного ухудшения экологической обстановки* установлены Постановлением правительства № 736 от 19.07.2012 N 736
- **Существенным снижением плодородия земель сельскохозяйственного назначения является изменение числовых значений не менее 3 следующих критериев, причиной которого стало использование земель с нарушением требований рационального использования земли:**
 - 1) снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15% или более;
 - 2) снижение кислотности в кислых почвах на 10% или более;
 - 3) повышение щелочности в щелочных почвах на 10% или более;
 - 4) снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25% или более;
 - 5) снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25% или более.

Изъятие земельных участков

- **Критериями значительного ухудшения экологической обстановки** в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением требований рационального использования земли являются:
 - 1) загрязнение почв химическими веществами, при котором суммарный показатель содержания в почве загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, равен или превышает значение 30;
 - 2) размещение отходов производства и потребления 1 - 4 классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 гектара и выше.

Неиспользование земельного участка

- Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение 3 и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. В 3-летний срок не включается срок, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование, а также срок освоения земельного участка. *Срок освоения земельного не может составлять более чем два года.* Признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности установлены в Постановлении правительства № 369 от 23.04.2012 г.

Неиспользование земельного участка

- **Неиспользование земельного участка** определяется на основании одного из следующих признаков:
 - 1) на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;
 - 2) на сенокосах не производится сенокошение;
 - 3) на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30% площади земельного участка;
 - 4) на пастбищах не производится выпас скота;
 - 5) на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений;
 - 6) залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15% площади земельного участка;
 - 7) залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30%;
 - 8) закочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20% площади земельного участка.

С 2012 года по 2016 год Управлением Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям были проведены проверки в отношении гражданки З., являющейся собственником семи земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 384,3 га, расположенных в Дубенском районе Тульской области. В ходе проверок было установлено, что З. не использует по назначению земельные участки: не производится возделывание сельскохозяйственных культур, не проводится обработка почвы, участки зарастают сорной и древесно-кустарниковой растительностью. Для устранения нарушений, в период с 2012 по 2016 г.г. систематически выдавались предписания с требованием провести комплекс агротехнических, агрохимических, фитосанитарных мероприятий по введению земельных участков в севооборот.

За неиспользование земельных участков и неисполнение предписаний З. неоднократно привлекалась к административной ответственности. Однако предписания Управления в установленный срок не были выполнены. Материалы проверок и административных дел, подтверждающие неиспользование участков в течение трех лет и более, были направлены в Мин. Зем. Имущество Тульской области, которое обратилось с иском в суд о принудительном изъятии участков. В конце января 2017 года Одоевский районный суд Тульской области вынес решение об изъятии семи участков, принадлежащих З., и реализации их с публичных торгов.

Основные выводы по изъятию земель

- Исходя из результатов анализа правоприменительной практики, можно сделать вывод, что само по себе изъятие земельного 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 хозяйственный оборот.
- Неиспользование земельных участков во многих случаях является следствием отсутствия на региональном уровне сбалансированных экономических условий для развития сельского хозяйства и эффективной работы сельхозтоваропроизводителей.
- Разработка законодательных механизмов, направленных на вовлечение в оборот неиспользуемых земельных участков, требует более комплексного и системного подходов и не может сводиться только к упрощению порядка изъятия таких земель.
- Необходимо административное обследование состояния земельного участка, чтобы делать выводы о снижении плодородия земельного участка, составления паспорта плодородия земельного участка.

Создание актуализированного паспорта плодородия земельного участка, необходимого для контроля качественного состояния земель.

Паспорт плодородия земельного участка является документом, характеризующим уровень почвенного плодородия и его изменения в процессе хозяйственного использования земельного участка.

Паспорт плодородия земельного участка оформляется на основе результатов проведения специализированной организацией почвенных, агрохимических, и эколого-токсикологических обследований и передается собственникам, землевладельцам, землепользователям и (или) арендаторам земельных участков.

В случае перехода права на земельный участок прежний собственник, землевладелец, землепользователь и (или) арендатор земельного участка передает актуализированный Паспорт плодородия земельного участка новому собственнику, землевладельцу, землепользователю и (или) арендатору.

Необходимо отметить, что Паспорт плодородия законодательно утвержден в Московской области, в Ставропольском крае, Ростовской области и республики Дагестан. Рыночная стоимость не может быть определена без Паспорта плодородия земельного участка. Необходима реализация и внедрение Паспорта плодородия в перечень правоустанавливающих документов.

Создание актуализированного паспорта плодородия земельного участка, необходимого для контроля качественного состояния земель.

Паспорт плодородия земельного участка должен быть законодательно утвержден на федеральном уровне.

Необходима разработка структуры (показателей) Паспорта плодородия и в зависимости от состояния плодородия у собственника (арендатора) земельного участка, применяются либо штрафные санкции, либо поощрительные, в виде снижения земельного налога. Должен быть разработан механизм покупки-продажи (аренды) земельного участка, по которому собственник не может продать или передать земельный участок в аренду, не представив актуализированный Паспорт плодородия земельного участка.

Введение Паспорта плодородия земельного участка развивает положение Земельного Кодекса (статья 13 пункт 8) о том, что в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Необходима практическая реализация экономического стимулирования использования земель и применение штрафных санкций при нерациональном использовании.

Для эффективного использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения необходима реализация комплекса мер правового, организационного и управленческого характера, включающих:

- Завершение формирования субъектами РФ перечней особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, отнесенных к землям, использование которых не допускается.
- Выполнение работ по местоположения границ особо ценных сельскохозяйственных земель и границ зоны их охраны с включением сведений в ГКН.
- Совершенствование порядка установления и изменения видов разрешенного использования земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения.
- 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 производством на сельскохозяйственных угодьях.
- Выполнение комплекса мероприятий, обеспечивающих доли мелиорируемых земель в составе сельскохозяйственных угодий.

Для эффективного использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения необходима реализация комплекса мер правового, организационного и управленческого

- Завершение процесса выдела, земельного участка в счет земельных долей.
- Совершенствование порядка оформления земельных долей.
- Уточнение видов работ по землеустройству, их состава и порядка проведения таких работ.
- Установление обязанности для правообладателей земельных участков в сосове земель сельскохозяйственного назначения проводить землеустроительные работы по охране сельскохозяйственных земель и организации их рационального использования.
- Создание единого информационного ресурса о землях сельскохозяйственного назначения для целей оценки, контроля и мониторинга земель.
- Разработка Федерального законодательства о паспорте плодородия земельного участка.