Некоторые особенности управления и распоряжения землями

сельскохозяйственного назначения

Уважаемые коллеги

На семинарах, мы неоднократно говорили о наших текущих повседневных делах, но думаю пришла пора поговорить о главном в нашей работы – реализации целей государственной земельной политики, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р.

Напомню - их всего две, которые взаимно дополняют друг друга:

- повышение эффективности использования земли;

- охрана земли с целью обеспечения продовольственной безопасности.

**(Слайд 1)**

В Хабаровском крае площадь земель с-х назначения относительно невелика– 397,2 тыс. га или 0,5% от общей территории края и 0,6% от общей площади земель с-х назначения по ДФО.

Но для с-х производство важна не сколько площадь этих земель назначения, сколько площадь с-х угодий, то есть пашни, сенокосов и пастбищ. Например, на Чукотке площадь земель с-х назначения в 100 раз больше, чем в Хабаровском крае, а поля пшеницы там не колосятся.

**(Слайд 2).** В Хабаровском крае общая площадь сельхозугодий (точнее сказать земель числящихся сельхозугодьями) 665,6 тыс. га, почти в 2 раза больше, чем земель с-х назначения. Но в составе земель с-х назначения, о которых сегодня идет речь их всего 239,4 тыс. га или 35,97% от их общей площади. Как видно на слайде - это самый низкий показатель в регионе - в 2 раза меньше **чем в среднем по ДФО и в 3 раза ниже, чем в среднем по России.**

**(Слайд 3).** Много это или мало? Если исходит из того, что основное предназначение этих земель обеспечение продовольственной безопасности можно отметить следующее. По данным члена корреспондента РАСХН, Петра Федоровича Лойко при современных технологиях для производства пищи в России для одного человека в среднем требуется 0,3-0,5 га сельхозугодий. По данному показателю, как видно на слайде Хабаровский край среди сельскохозяйственных дальневосточных регионов занимает последнее место.

Я не случайно заметил – земель, числящихся сельхозугодьями - как это не парадоксально, но в настоящее время на федеральном уровне нет ни одного нормативного правового акта, который бы юридически закреплял правовой статус принадлежности того или иного земельного участка (массива, поля) к определенному виду сельхозугодий, так же как это сделано в отношении категории земель. Есть только Приказ Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664, которым определено, что оценка количества сельхозугодий осуществляется при проведении государственного мониторинга использования земель. Такие данные есть, но как я неоднократно убеждался они уже давно устарели.

Приведу несколько примеров. На слайде 4 поле №43 показано как пашня, а фактически **(Слайд 5)** - это молодой березняк, и какие-либо работы на нем в последние 20-30 лет не проводились.

**(Слайд 6)** Сельхозугодья, числящиеся как пашня, в отдельных случаях используются в качестве пастбищ. Например, поля 109,110,112,120 *земельного участка кадастровым номером 27:03:0011110:80* числятся как пашня. Я три года подряд проводил его осмотры **(Слайд 7)** и всегда убеждался что на самом деле они использовались в качестве пастбища.

Есть и обратная картина – сенокосы используются как пашня. **(Слайд 8)** Например поле 215 *земельного участка с кадастровым номером 27:08:0000000:105*  числится, как сенокос, фактически **(Слайд 9**) – это пашня.

Подобных и иных примеров очень много, и по сути дела мы не знаем, сколько и каких сельхозугодий, пригодных для использования у нас есть.

**(Слайд 10)** Важным показателем является соотношение пашни и кормовых угодий. По этому показателю Хабаровский край существенно уступает средним значениям по России, ДФО и основным дальневосточным регионам, имея в составе земель с-х назначения всего 31,58% пашни.

Важнейшей частью земель сельхозназначения являются особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья.

В целом по Российской Федерации площадь таких земель составляет 7840 тыс. га или 3,96% от общей площади сельхозугодий, но к сожалению можно констатировать, что Хабаровский край остается единственным дальневосточным регионом с крупным массивом сельхозземель, где указанные перечень не установлен. Это один из показателей истинного отношения власти к сельхозземлям.

**(Слайд 11).** Доля неиспользуемых сельхозугодий, также как и земель сельхозназначения в Хабаровском крае, по сравнению с нашими ближайшими соседями является довольно высокой. По пашне это показатель более чем в 2 раза выше, чем у наших соседей – Приморского края и Амурской области.

Не лучше обстоят дела с качеством сельхозугодий.

**(Слайд 12)** Практически половина почв сельхозугодий характеризуется низкими содержаниями гумуса. За последнее десятилетие доля таких почв существенно увеличилась.

**(Слайд 13),** Доля кислых почв – практически в два раза выше, чем в среднем по России.

**(Слайд 14)** Практически 90% обследованных угодий характеризуется низкими и очень низкими показателями по их обеспеченности подвижными формами фосфатов - в 2,5 раз ниже, чем в среднем по России. При этом в последние годы также, как и по гумусу отмечается устойчивая тенденция к усилению истощения почв подвижными фосфатами.

Начиная с 2013 года проведение и финансирование работ, напрямую связанных с повышением плодородия почв, федеральными и краевыми программами не предусматривается. На совещании, состоявшемся 8 декабря 2017 года в аграрно-продовольственном комитете Совета Федерации была названа основная причина этого - фактически добровольный отказ российского государства от поддержки собственного сельского хозяйства при вступлении в ВТО.

Проблема агроистощения и почвоутомления почв усугубляется широким развитием деградационных процессов.

**(Слайд 15)** Степень переувлажнения почв практически в 5 раз выше, чем средний показатель по России, что существенно сокращает реальные площади, вовлеченных в хозяйственный оборот земель, превращая единое поле в "лоскутное одеяло". **(Слайд 16).** Особенно интенсивно эти процессы отмечаются на так называемых мелиорированных землях.

Еще одним бичем наших сельхоземель является их закустаренность и залесенность. По данным мониторинга, проведенного ЦАС "Хабаровский" в 2017 году закустаренность и залесенность отмечена на трети площади пашни. На сенокосах и пастбищах закустаренность и залесенность отмечается практически повсеместно.

**(Слайд 17)** Доля проб с повышенными содержаниями загрязняющих веществ в Хабаровском крае намного выше чем в среднем по России.

Приведу один пример. **На слайде 18** хорошо видно, как поля с содержаниями свинца в почве в 2 раза выше ПДК сконцентрированы вокруг сел Гаровка-1, Гаровка-2 и Ракитное.

**(Слайд 19)** В Хабаровском крае 71% осушенных и 57% орошаемых земель находится в неудовлетворительном состоянии, что существенно выше, чем в среднем по России, ДФО и у наших ближайших соседей.

**(Слайд 20)** Используются всего 40% мелиорированных земель, а в создании мелиоративных систем в свое время было вложены немалые средства.

**(Слайд 21)** По официальным данным Минсельхоза России в Хабаровском крае за 2014-2017 годы ни один гектар выбывших сельскохозяйственных угодий за счет проведения культуртехнических мероприятий по ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы" не введен в эксплуатацию.

Краевые программные мероприятия, даже в случае их реализации в полном объеме не позволят кардинально изменить ситуацию в лучшую сторону. Проведение работ предусмотрено всего на площади 2592 га, - это всего 4,5% от общей площади 57,5 тыс. га мелиорированных земель, находящихся в неудовлетворительном состоянии.

Исходя из вышеизложенного, а также учитывая то, что целенаправленное планирование использования с-х угодий как это делается по землям населенных пунктов не осуществляется, а утвержденные «Основные направления единой политики в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения в Хабаровском крае», остаются не более, чем декларацией можно сказать, что с реализацией целей государственной земельной политики, в плане сельхозземель в Хабаровском крае сложилась крайне неблагоприятная ситуация.

Основная причина этому – ни мы, ни наши предшественники, по крайне мере в течении последних 30 лет не занимались систематической и планомерной работой по повышению эффективности использования сельхозземель.

И просвета в этом туннеле я пока не вижу.

Как я сказал, проблема назревала долго, решение ее требует комплексного подхода. У меня есть понимание, что и в какой последовательности и как нужно сделать в плане реформирования системы управления и распоряжения сельхозземлями, но это отдельный и большой разговор.

Сегодня я остановлюсь только на 2 моментах, которые ближе вам. Одним из путей решения этой проблемы я вижу разработку на уровне края механизма реализации Федерального закона от 03.07.2016 № 354-ФЗ с обычным типовым названием "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 использованию с нарушением законодательства Российской Федерации".

Напомню, что критерии не использования земельных участков или использования с нарушением законодательства установлены постановлениями Правительством РФ.

- **(Слайд 22**) от 23.04.2012 № 368 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации";

**- (Слайд 23)** от 22.07.2011 № 612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";

- **(Слайд 24)** от 19.07.2012 № 736 "О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли".

Формально закон регулирует частный случай и направлен на расширение оснований принудительного прекращения прав на сельхозземли, но фактически это не так. Потянув за ниточку этих признаков и критериев, мы выходим на необходимость фиксации и документального закрепления показателей

- неиспользования земель по целевому назначению,

- использованию земель с существенным снижением плодородия земель и экологической обстановки на каждом вовлеченном в хозяйственный оборот массиве сельхозугодий или отдельном поле в пределах такого массива.

Слабые стороны закона:

- не утверждена методика определения площадей, подверженных негативным процессам, отсутствие которой не позволяет в полной мере использовать эти новации законодательства. Но есть региональный опыт таких методик, это не проблема.

- 3-х летний срок подтверждения органами Россельхознадзора факта неиспользования земель. Обратите внимание - эта норма не распространяется на случаи использования земель с нарушением требований законодательства.

Сложности с ее реализацией на практике обусловлены снижением количества проверок, проводимых Россельхознадзором**. (Слайд 25).** Я не нашел данные по краю, но в целом по России количество проверок и проверяемая площадь (ежегодно менее 3%) постоянно сокращается, соответственно количество решений об изъятии земельных участков и прекращения прав тоже снижается.

Выскажу крамольную мысль - проводимая государством политика по снижению количества проверок бизнеса контролирующими органами, в отношении сельхозземель, более чем неправильная. Она противоречит принципу земельного законодательства о приоритете охраны земель, по сравнению с ее использованием для производственных целей и принципу о приоритете общественных интересов над интересами отдельного человека. Получается, что интересы и спокойствие отдельного предпринимателя ставятся выше, чем интересы общества в плане сохранения земель как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве.

В этих условиях, как никогда важно наладить эффективный механизм взаимодействия органов муниципального контроля и минимущества края, являющегося арендодателем большого массива сельхозземель с органами Россельхознадзора в плане выявления и пресечения случаев неиспользования сельхозземель или их использования с нарушением требований законодательства.

Коллеги, главное, что нужно не только запомнить, но и осознать– это то, что с принятием этого закона возникла новая правовая реальность, которая заключается в том, что объективная оценка состояния почв и динамика их изменения в процессе деятельности хозяйствующих субъектов стала юридическим основанием для принятия управленческих решений, а следовательно, эти характеристики земель должны быть четко и однозначно определены в правовых документах (договорах, распоряжениях) при предоставлении таких земельных участков.

Но мы почему-то упорно не хотим это замечать и продолжаем работать по старинке. Наверное, так привычнее и спокойнее.

Особо хочу подчеркнуть, что это не простой закон – он подготовлен в соответствии с поручением Президента РФ от 08.12. 2015 № Пр-2508 (хотя его история более длинная).

Что получается – Правительство РФ выполнило поручение – оперативно подготовило закон, Государственная Дума также оперативно его рассмотрела и приняла. А фактически, уже 4 года закон не работает, остается на бумаге, и в первую очередь в силу того, что на местах не определен порядок и механизм его реализации. Некрасиво получается по отношению к президентскому закону.

Считаю, что его реализации в первую очередь необходимо пересмотреть наши договоры аренды.

Самым существенным вопросом арендных отношений является правильное определение цели предоставления земельного участка в аренду, которая определяет все последующие взаимоотношения между арендатором и арендодателем.

Как правило, в большинстве типовых договоров аренды она звучит как *"владение и пользование земельным участком в целях ведения сельскохозяйственного производства".* Но это только одна сторона арендных отношений, и если внимательно проанализировать основные принципы земельного законодательства и конкретные нормы закона, то увидим, что "владение и пользование" неразрывно связано с охраной земель, которая выступает не как какой-либо второстепенный аспект, а как *приоритет* при вовлечении земельных участков в хозяйственный оборот.

Отсюда следует необходимость более точной формулировки цели предоставления земельного участка как "владение, пользование и охрана", с тем, чтобы с одной стороны, показать арендатору, что земельный участок ему предоставлен не только для получения прибыли, а с другой стороны - более правильно с методологической точки зрения "выстроить" содержание и структуру договора аренды с учетом специфики земель сельскохозяйственного назначения как объекта земельных правоотношений.

Исходя из указанной цели предоставления земельного участка должна быть несколько видоизменена и структура самого договора, а именно договор должен быть дополнен разделом "Обязанности сторон по охране земель и повышению плодородия почв". Обычно, такие обязанности прописываются в разделе договора "Обязанности арендатора", что на мой взгляд, это не в полной мере соответствует законодательству, так как в соответствии со статьей 42 Земельного кодекса РФ они в равной степени возлагаются как на собственника земельного участка, так и на арендатора. При этом закон не устанавливает каких-либо различий по данному вопросу между частным и публичным собственником земельного участка. Формулу – бремя содержания имущества возложено на его собственника еще никто не отменял.

Существенным вопросом является структура и содержание предлагаемого раздела договора аренды. Как правило, такие обязанности в договоре аренды прописываются в виде общих фраз, переписанных из норм тех или иных нормативных правовых актов, что в дальнейшем не способствуют налаживанию эффективного контроля за выполнением условий договора аренды. Это бумагомарательство - даже если бы эти обязанности не были указаны в договоре аренды, арендатор все равно был бы обязан их выполнять.

На мой взгляд, по данному вопросу целесообразно использовать подход, предложенный законодателем в статье 46.4 Градостроительного кодекса РФ, согласно которой к договору о комплексном освоении территории подготавливается дополнительное соглашение, содержащее график осуществления мероприятий по освоению данной территории в отношении каждого мероприятия с указанием сроков начала и окончания проведения соответствующих работ.

Соответственно к договору аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в качестве приложений должны выступать, не только схема расположения земельного участка, акт приема-передачи земельного участка, расчет арендной платы, на также и:

- агрохимический паспорт земельного участка;

- план –график выполнения мероприятий по повышению плодородия земель;

- план-график проведения культуртехнических мероприятий;

- план-график выполнения мероприятий по приведение в надлежащее состояние мелиоративных систем;

- план-график выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние полевых дорог.

Планы графики выполнения указанных мероприятий должны быть предельно конкретизированы не только в отношении каждого передаваемого земельного участка, но и в отношении каждого контура (массива, поля), с указанием сроков (периодичности) их выполнения, ответственных лиц и сроков выполнения.

Скажите опять я чего-то выдумал. Это далеко не так – посмотрите Поручение Президента РФ от 29.06.2016 № Пр-1240, там и про паспортизацию земельных участков их земель с-х назначения говорится и про критерии ненадлежащего использования сельхозземель, ответственности за порчу земель, передачу в аренду мелиорированных земель, усилению контроля и т.д.

Второй вопрос, на котором бы я хотел остановится – это формирование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Вначале немного теории. Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р, которым утверждены основы государственной политики использования земельного фонда РФ, установлено следующее (внимательно вслушайтесь) - при управлении землями нужно исходить из понимания земельных участках как объектах недвижимого имущества с особым правовым режимом и одновременно - как об особых объектах природного мира. Это положение предопределяет необходимость учета не только законодательных актов в привычном для нас понимания этого слова, но и основных законов, принципов и правил природопользования.

Например, из принципа природопользования об обязательности учета территориальной качественной и количественной неоднородности, изменчивости свойств земли, следует, что каждый земельный участок уникален по условиям функционирования и воспроизводства плодородия, а следовательно управление и распоряжение землями должно носить пообъектный характер.

Более того – объект управления должен быть однородным по своим основным характеристикам, с тем, чтобы по одному объекту можно было принять одно эффективное управленческое решение. Применительно к землям сельскохозяйственного назначения объекты управления – то есть земельные участки должны быть однородными, как минимум по трем параметрам:

- виду сельскохозяйственных угодий;

- типу почвы, определяющем оптимальный севооборот (для пашен)

- качественному состоянию участка.

Если земельные участки будут соответствовать этим критериям, то и в договорах аренды мы сможем указывать конкретную цель его предоставления, а не отделываться общими фразами «для сельскохозяйственного производства», что в дальнейшем затрудняет осуществлять контроль их использования.

Вот только один свежий пример. Недавно я был в Бикинском районе**. (Слайд 26 )** Земельный участок с кадастровым номером 27:03:011110:80 передан в аренду ООО «Спорос» для реализации инвестиционного проекта по выращивания семенной сои. В пределах участка 7 полей сенокосов, общей площадью 660 га. Конечно же они не используются. Разве можно такое управленческое решение считать соответствующим целям государственной земельной политики – повышению эффективности использования сельхозземель. Конечно же нет.

По сути дела, в настоящее время органы власти вовлекая в хозяйственный оборот большие и разнородные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, не только сами себе в будущем создают проблемы по их эффективному управлению, но и ставят хозяйствующие субъекты под удар надзорных и контрольных органов.

Конечно же границы земельных участков должны соответствовать границам полей.

**(Слайд 27)** Такая картина, которую мы видим на отдельных полях, когда границы участка секут по живому поля просто недопустима.

Исходя из этого принципа природопользования, следует уходить от типовых договоров аренды, если каждый земельный участок уникален по своим особенностям, то и каждый договор аренды земельного участка должен быть сугубо индивидуальным.

И конечно же следует придерживаться следующего подхода – один земельный участок – один договор аренды.

В связи с этим говорить о возможности создания эффективной системы управления сельхозземлями без переформатирования земельных участков, под которым я понимаю их раздел, с целью образования новых участков в соответствии с сказанными выше критериями, это пустая болтовня.

Уважаемые коллеги, я понимаю, вашу большую загрузку текущими повседневными делами, и то что я сказал в настоящее время для вас малоприемлемо.

Но я твердо убежден в другом - если мы и сегодня будем управлять и распоряжаться сельхоземлями как вчера, то завтра мы получим картину, которую имеем сегодня – массовое неиспользование земель, как следствие их деградацию, и возможные проблемы с обеспечением продовольствием собственной с-х продукцией в случаи критических ситуаций, которые не следует исключать.

Может быть, пришла пора определиться, что является для нас приоритетом - каждодневная рутина текущих дел или планомерная и последовательная работа по достижению конечной цели – повышению эффективности использования земель и сохранению земельного потенциала?

Коллеги, у меня в руках уникальный в своем роде документ - постановления Правительства Белгородской области от 26.01.2015 № 14-пп, которым утвержден Кодекс добросовестного землепользователя Белгородской области. Больше всего меня удивило, в этом документе, когда я его первый раз увидел – эстетические требования к оформлению и содержанию земельных участков.

Земли, как правило, используется в качестве пространственного базиса для размещения объектов или производственной или иной деятельности. Земли сельхозначения, это пожалуй, единственный в мире объект, который является одновременно и предметом труда, когда человек обрабатывает ее верхний слой для получения урожая, и, одновременно орудием труда, когда для получения сельскохозяйственной продукции используются ее биологические свойства.

Казалось бы, ну и что из этого? Но если вдуматься, получается, что управлять и распоряжаться этими землями без знания основ сельскохозяйственного производства, экологического и аграрного права недопустимо.

А следовательно, перед нами встает вопрос – кто должен управлять и распоряжаться сельхоземлями – имущественники, как предметом труда в качестве пространственного базиса для производственной деятельности, или сельхозники, как специфическим орудием труда.

В этом плане, учитывая существующее разделение полномочий по управлению и распоряжению землями, на мой взгляд, следует серьезно подумать о том, что арендодателем должно быть не только минимущество, но минсельхоз, каждый из который в соответствии со своими полномочиями должен нести ответственность за состояние и использование краевых сельхозземель.

На мой взгляд, необходимо формировать новую особую касту управленцев сельхозземлями, владеющими методами эколого-экономического управления землями, обладающими знаниями не только по вопросам регулирования земельных отношений, но и основам ведения сельского хозяйства, способными воспринимать новации и самое главное имеющими внутреннюю убежденность в необходимости реализации новых подходов по управлению и распоряжению сельхозземлями.

Конечно же, от текущих дел мы никуда не денемся, но давайте тогда создадим соответствующие структурные подразделения – "отделы текущих дел" и "отделы работ по повышению эффективности использования земель".

Как бы это не звучало пафосно, свое выступление я бы хотел закончить цитатой из преамбулы постановления Правительства Белгородской области от 26.01.2015 № 14-пп, которым утвержден Кодекс добросовестного землепользователя Белгородской области – советую вам ознакомиться с ним.

«Земля это великий дар, непреложная ценность, народное достояние всех поколений граждан.

Священный долг тех, кому доверена честь работать на земле, - должны беречь ее, хранить и приумножать ее плодородие.

Она должна быть передана другим поколениям более плодородной и цветущей, чем досталась в наследство нам».

Президент Российской Федерации на одном из заседаний Госсовета, посвященным вопросам природопользования отметил следующее: "Ясно, что мы всегда находимся между Сциллой и Харибдой. Мы всегда должны думать о развитии экономики, развитии производства, об обеспечении людей рабочими местами, о наполнении бюджетов, решении социальных вопросов – все это понятно. Не если мы в ходе этой работы будем действовать неаккуратно, низкоэффективно, по старинке, то в конечном итоге ущерб от нашей деятельности будет гораздо больше, чем результат. И такая работа нам не нужна".

г) экологические и экономические интересы человека едины по своей социальной направленности: обе группы призваны улучшать качество жизни человека, повышать его жизненный статус, гарантирующий ему биологическую и материальную самостоятельность.

При относительной стабильности объема земель, пригодных для ведения сельского хозяйства, численность населения планеты неуклонно растет. С 1000 по 1995 год она увеличилась в 19 раз с 305 по 5 768 млн. человек, и в настоящее время ежегодно увеличивается на 90-100 млн. человек в год.

Как отмечает Н.Ф. Реймерс в своей работе "Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы)" к настоящему времени примерно половина пахотных угодий мира в различной мере потеряла плодородие, а полностью выбыло из интенсивного сельскохозяйственного оборота столько же земель, сколько сейчас обрабатывается. До начала интенсивного развития земледелия площадь пригодных для пахоты земель составила около 4,5 млрд. га. В настоящее время их всего лишь 2,5 млрд. га. Ежегодно безвозвратно теряется почти 7 млн. га пахотных земель, что означает потерю базы жизни для 21 млн. человек.

По оценкам ФАО в настоящее время человечество столкнулось с небывалыми вызовами в сельском хозяйстве, климат меняется, население планеты быстро растет, города расширяются, рацион питания претерпевает значительные изменения, почвы становятся все более деградированными. Лишь 10% населения удовлетворяет свои потребности в пище в полном объеме, 75% - получают продовольствия ниже нормы и 15% живут на грани голода и страдают хроническим недоеданием.

Качество природы обеспечивается самой природой путем саморегуляции, самочищения от вредных для нее веществ. Производственный цикл природы построен по принципам безотходного процесса, где конечный продукт служит сырьем для исходного продукта следующего цикла.

Человеческое производство в отличие от природного построено на отходной технологии, вследствие чего вытекает необходимость регулирования этого производства, и качества среды, в которой живет человек.

В этом плане можно заметить, что цивилизации гибли по мере того, как истощались их угодья. Кто-то из великих сказал: плодородие Корсики и Сардинии исчезло в сливных ямах Древнего Рима.